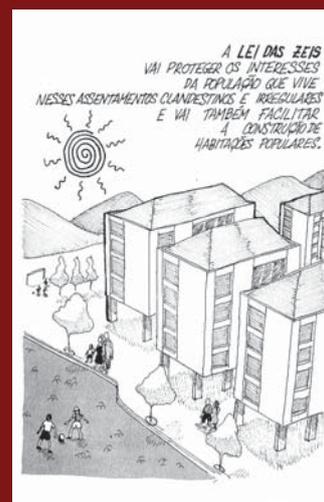


## entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade

um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade

caio santo amore

orientador João Sette Whitaker Ferreira  
doutorado | fausp | 2013



**Caio Santo Amore**

**ENTRE O NÓ E O FATO CONSUMADO, O LUGAR DOS  
POBRES NA CIDADE** um estudo sobre as ZEIS e os  
impasses da Reforma Urbana na atualidade

*Orientador* Prof. Dr. João Sette Whitaker Ferreira

Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de São Paulo

São Paulo, 2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL DO AUTOR: SANTOAMORE@UOL.COM.BR

Santo Amore, Caio

C237e Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade / Caio Santo Amore. — São Paulo, 2013  
283 p.: il.

Tese (Doutorado — Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional), FAUUSP.

Orientador: João Sette Whitaker Ferreira

1. Política urbana 2. Segregação urbana 3. Estatuto da Cidade; 4. Política habitacional; 5. Habitação popular; I. Título

CDU 711.58

#### **Imagens da capa e contracapa**

(numeração de cima para baixo, da esquerda para direita)

**Capa 2:** Manual para lideranças (2ª ed.) **A lei do PREZEIS: instrumento de luta pela urbanização e legalização da terra.** Produzida pelo Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) no Recife, em dezembro de 1990. Autoria do desenho não identificada.

**Capa 5, 6, 7, 8; Contracapa 2, 5, 7:** Cartilha **ZEIS.** Produzida pela Prefeitura de Santos em maio de 1991, gestão da prefeita Telma de Souza (1993-1996), secretária de Planejamento Lenimar Gonçalves Filho, planejamento visual e gráfico de Carriço.

**Capa 3; Contracapa 1, 6, 9:** Cartilha **Vamos Mudar Nossas Cidades? Sim!** Produzida pelo Instituto Pólis e PUC-Campinas (coordenação geral Raquel Ronik) em 2002, como parte do “Kit das Cidades” e com apoio da FAPESP e do Lincoln Institute. Ilustrações de Márcio Baraldi.

**Capa 1, 4; Contracapa 3, 4, 8:** Cartilha do **Plano Diretor: participar é um direito!** Produzida pelo Instituto Pólis (coordenação Paula Santoro e Renato Cymbalista) em 2005, com apoio do Ministério das Cidades/Campanha do Plano Diretor Participativo, Oxfam, Central de Movimentos Populares, Confederação Nacional de Associações de Moradores, Movimento Nacional de Luta pela Moradia, União Nacional por Moradia Popular. Ilustrações de Patrícia Maria Woll

Projeto gráfico da capa: Andrea Castro;

Diagramação das páginas com mapas: Marina Barrio

Aos alunos e alunas que tive no Curso de Arquitetura e Urbanismo  
do UNAR em Araras – SP; ao Lucas e ao João, meus filhos



## RESUMO

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. São Paulo: FAUUSP (tese de doutorado), 2013

As ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) foram implantadas no Brasil num contexto de transição democrática, no início dos anos de 1980, e desde então se consolidaram conceitualmente e na legislação urbanística como um dos principais instrumentos da luta pela Reforma Urbana. Duas modalidades prevaleceram neste histórico: as ZEIS de áreas vazias, não utilizadas ou subutilizadas — que tem a intenção de estimular a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) — e as ZEIS de áreas ocupadas por assentamentos precários (favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais de promoção pública) — que devem cumprir o objetivo de facilitar a regularização urbanística e fundiária ao admitir parâmetros físicos diferentes daqueles estabelecidos pelas leis e normas. O presente trabalho aborda o instrumento urbanístico — que é afinal a categoria de Zoneamento Urbano que demarca nos mapas os territórios habitados pelas classes populares — observando em seu histórico algumas das contradições e os discursos que prometem realizar a integração dessas classes à cidade, pelo reconhecimento (*fato consumado*) ou pela produção de habitações em terra urbana bem localizada (*nó*). Essas análises estão ancoradas em um conjunto de impasses da política (e da política urbana) contemporânea no Brasil, onde reformas têm sido implementadas, elevando níveis de consumo, emprego e rendimentos na base da pirâmide social, sem que, contudo, haja alterações nas estruturas que condicionam a própria desigualdade.

## ABSTRACT

SANTO AMORE, Caio. *Between the node and de fait accompli, the location of the poors in the city: an study on ZEIS (Special Zones of Social Concern) and the impasse of Urban Reform in the present*. São Paulo: FAUUSP (doctor degreee thesis), 2013

The ZEIS (Special Zones of Social Concern) were implemented in Brazil in the context of democratic transition in the early 1980s, and has since consolidated conceptually and in the urban law as a major instrument in the struggle for Urban Reform. Two categories prevailed in history: ZEIS of empty, unused or underused areas — which intends to stimulate the production of social and affordable housing (HIS) — and ZEIS of areas occupied by slums (favelas, subdivisions, public social housing) — which aim to facilitate settlement and urban land regularization, in the moment it allows special parameters, other than those established by the laws and regulations. This thesis discusses the urban instrument — which is after all the category of Urban Zoning that show in the maps the territories inhabited by the popular classes — noting on his historic some contradictions and speeches that promise to achieve the integration of these classes to the city, for recognition (*fait accompli*) or the production of social and affordable housing in well located urban land (*node*). These analyzes are anchored in a set of policy (and urban policy) impasses in contemporary Brazil, where reforms have been implemented, increasing levels of consumption, employment and income in the base of the social pyramid, however, without changes structures that affect the very inequality.



# Sumário

## INTRODUÇÃO \_

<b>A IDEIA DE UM INSTRUMENTO DE REFORMA URBANA</b>	<b>3</b>
--	----------

## PARTE 1 | CAPÍTULO 1

### **“REFORMA URBANA JÁ!” E “NUNCA ANTES NA HISTÓRIA DESSE PAÍS”: BORDÕES DE UM IMPASSE**

	<b>21</b>
<b>UMA PERIODIZAÇÃO DA REFORMA URBANA: CICLO(S)</b>	<b>22</b>
PRIMÓRDIOS: O SEMINÁRIO DE HABITAÇÃO E REFORMA URBANA PROMOVIDO PELO IAB EM 1963	24
A “LATÊNCIA” DA REFORMA URBANA DURANTE O REGIME MILITAR: HABITAÇÃO EM LARGA ESCALA, SUPERPLANOS, LUTAS PELA REDEMOCRATIZAÇÃO	29
A REFORMA URBANA NA CONSTITUIÇÃO: O MOVIMENTO NACIONAL DE REFORMA URBANA E A CONSTITUINTE	40
CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O NEOLIBERALISMO DOS ANOS 1990: O FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, EXPERIÊNCIAS DEMOCRÁTICAS E POPULARES LOCAIS E LUTA LEGISLATIVA	46
A REFORMA URBANA NA LEI E NO PODER: ESTATUTO DA CIDADE E MINISTÉRIO DAS CIDADES.	53
PAC E MINHA CASA, MINHA VIDA: O NOVO CICLO DO BRASIL URBANO?	65
<b>O LULISMO E A “(ENGANOSA) NOVA CLASSE MÉDIA”: TRILHAS DO IMPASSE</b>	<b>71</b>
E A CIDADE? E A REFORMA URBANA?	79

## PARTE 1 | CAPÍTULO 2

<b>FATO, DIREITO E MANUAL: ORIGENS E CONSOLIDAÇÃO DA IDEIA DO INSTRUMENTO</b>	<b>91</b>
<b>SEMENTES, FERTILIZAÇÃO, INFESTAÇÃO E PROMESSA: UMA PERIODIZAÇÃO DA IDEIA DA ZEIS</b>	<b>92</b>
AS SEMENTES: O CICLO PRÉ-CONSTITUIÇÃO DE 1988	92
A FERTILIZAÇÃO: AS ZEIS NO PERÍODO ENTRE A CONSTITUIÇÃO CIDADÃ E O ESTATUTO DA CIDADE	95
A INFESTAÇÃO: DEPOIS DO ESTATUTO DA CIDADE, A INCORPORAÇÃO NOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS E AS EXPECTATIVAS DIANTE DA PRODUÇÃO HABITACIONAL DE MERCADO POPULAR	98
<b>O ESTATUTO DA CIDADE “NÃO TEM” ZEIS: O INSTRUMENTO DE GUIAS, CARTILHAS E MANUAIS</b>	<b>115</b>
<b>A IDEIA DO INSTRUMENTO</b>	<b>122</b>

## PARTE 2 | CAPÍTULO 3

<b>AS ZEIS NA PRÁTICA: UM MOSAICO A PARTIR DE CASOS SELECIONADOS</b>	<b>129</b>
<b>UM CAMPO CONSTITUÍDO POR TRAJETÓRIAS PESSOAIS NA LUTA PELA REFORMA URBANA</b>	<b>129</b>
OS PERSONAGENS CONSTITUINTES DO CAMPO	131
<b>OS MUNICÍPIOS EM CONTEXTO METROPOLITANO: VISÃO EM SOBREVOO</b>	<b>145</b>
<b>AS EXPERIÊNCIAS DE APLICAÇÃO DAS ZEIS</b>	<b>150</b>
NOTAS CONCEITUAIS	150
<b>TABOÃO DA SERRA: PARTIR DO ZERO, MUDAR A CULTURA POLÍTICA E DISPUTAR COM O MERCADO</b>	<b>155</b>
CONTEXTO INTRAURBANO	155
O PLANO DIRETOR E AS ZEIS	157
<b>SANTO ANDRÉ: UMA EXPERIÊNCIA CONSOLIDADA DE GESTÃO DO INSTRUMENTO E SEUS LIMITES</b>	<b>170</b>
CONTEXTO INTRAURBANO	170
O PLANO DIRETOR E AS ZEIS	172
<b>SUZANO: UMA TENTATIVA FRUSTRADA E O COTIDIANO SEM OS INSTRUMENTOS</b>	<b>189</b>
CONTEXTO INTRAURBANO	189
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR REJEITADO NA CÂMARA E AS ZEIS COMO INSTRUMENTO	
ISOLADO	190
<b>HELIÓPOLIS: O CONSELHO GESTOR DE UMA ZEIS OCUPADA E AS ESTRATÉGIAS DE (DES)MOBILIZAÇÃO</b>	<b>200</b>
CONTEXTO GERAL DE HELIÓPOLIS	200
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO URBANÍSTICO E O CONSELHO GESTOR DA ZEIS	203
<b>NOVA LUZ: O CONSELHO GESTOR DE UMA ÁREA EM CONFLITO</b>	<b>212</b>
CONTEXTO DO BAIRRO E DO PROJETO NOVA LUZ	212
O PLANO URBANÍSTICO E O CONSELHO GESTOR DA ZEIS	218

## PARTE 2 | CAPÍTULO 4

<b>ENTRE O NÓ E O FATO CONSUMADO: HÁ LUGAR PARA OS POBRES NA CIDADE?</b>	<b>235</b>
<b>O FATO CONSUMADO</b>	<b>237</b>
<b>O NÓ</b>	<b>243</b>
<b>COMO EXPLICAR?</b>	<b>248</b>
<b>O QUE FAZER?</b>	<b>256</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>265</b>

**INTRODUÇÃO \_**

**\_ A *IDEIA* DE UM INSTRUMENTO DE REFORMA URBANA**

---



## INTRODUÇÃO

### ***A ideia de um instrumento de Reforma Urbana***

“A tese é sobre ZEIS”. Esta foi a resposta pronta à pergunta recorrente “sobre o que é seu doutorado?”, que é bastante comum a todos aqueles que estão em processo de pesquisa, em conversas sérias ou fortuitas.

Dependendo do interlocutor a resposta carecia de um tipo de explicação:

— Ah! Mas o que é ZEIS? – perguntavam os leigos.

— ZEIS são Zonas Especiais de Interesse Social. É uma categoria de zoneamento.

— Zoneamento?!

— É... Assim como temos áreas da cidade onde se podem construir prédios e outras onde só são permitidas casas térreas ou sobrados; assim como temos áreas onde pode haver comércio, indústria e outras onde só são permitidas residências, as ZEIS definem áreas onde é prioritária a construção ou a manutenção de habitação de interesse social, de moradias para os mais pobres. São áreas onde há favelas e loteamentos precários ou áreas vazias onde se pretende estimular a produção de habitações de interesse social.

— Tem isso é? Mas são terras públicas?! – indagavam.

— Não necessariamente. Mesmo em terras privadas, se forem submetidas a esse zoneamento, os proprietários são impelidos a regularizar os assentamentos nas áreas ocupadas ou a produzir habitações popular nas áreas vazias.

Diante de alguma surpresa pela existência de um instrumento como esse, a explicação poderia encerrar o assunto. Poderia, por outro lado, abrir portas para sua continuidade, quando havia alguma proximidade com o interlocutor:

— Sei... E qual é sua abordagem?

— Estou estudando a efetividade do instrumento. Como sua aplicação em alguns municípios realmente estimulou a produção habitacional de interesse social nessas áreas demarcadas como ZEIS, ou se e como as áreas de favela se beneficiaram dele.

Numa conversa mais especializada, com arquitetos-urbanistas, iniciados no assunto, o diálogo seguiria por outros caminhos:

— Ah! Mas é sobre todo tipo de ZEIS? – numa referência a classificações diversas que o instrumento recebe em cada município onde consta no Plano Diretor.

— Sim, quero tratar do instrumento em si, da ideia de que eles definem áreas onde moram ou devem morar os mais pobres. Quero tratar das ZEIS de áreas vazias e das ZEIS de áreas ocupadas. Mas reconheço que são instrumentos bastante diferentes entre si.

— E tem algum município ou caso específico? – continuavam os ainda mais raros interessados.

Já numa fase mais avançada do processo de pesquisa, eu respondia:

— Estou tratando de alguns municípios na Região Metropolitana de São Paulo e de dois casos específicos em São Paulo, que aplicaram o instrumento depois do Estatuto da Cidade: são três municípios cujos secretários tinham uma trajetória de luta pela Reforma Urbana, de ação direta junto a movimentos populares; e os dois casos em São Paulo são emblemáticos por terem avançado na construção de instâncias de participação que referendam as intervenções nas ZEIS, os Conselhos Gestores.

— Conselhos Gestores?!

— Os Conselhos Gestores são instâncias de participação criadas pelas prefeituras que reúnem interessados diversos na intervenção das ZEIS: proprietários, representantes de movimentos e associações de moradores, representantes de órgãos públicos – secretaria de habitação, subprefeitura, entre outros.

— E o que fazem esses Conselhos?

— Os Conselhos seriam responsáveis pela definição e aprovação dos parâmetros de intervenção na área, os Planos Urbanísticos, ou dos critérios de atendimento das demandas habitacionais...

E a conversa poderia se encerrar mais ou menos por aí ou enveredar por outros caminhos, que procurarei trilhar ao longo deste trabalho.

. . .

A análise do diálogo fictício apresentado acima <sup>1</sup> — apesar de ser bem plausível — chama a atenção para algumas premissas.

---

<sup>1</sup> O diálogo, e a tentativa de tornar o “urbanês” minimamente palatável, teve forte inspiração em *Planejamento sim e não: um modo de agir num mundo em permanente mudança*, de Francisco Whitaker Ferreira com ilustrações do cartunista Claudius (Rio de Janeiro: Paz e terra, 1979) e no texto “Brecht e o Plano Diretor”, de Flávio Villaça (em *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012)

Para os leigos a existência de um instrumento urbanístico que seja capaz de determinar locais para a produção de habitação para as classes populares ou para consolidação de seus locais de moradia aparecia como uma surpresa — quase tão surpreendente quanto a percepção de que há regras para o desenvolvimento urbano. Esta impressão tem relação óbvia com a realidade das cidades brasileiras, em que essa população se amontoa nas favelas, em loteamentos precários ou, quando o poder público assume o papel de produzir casas, em conjuntos habitacionais feios, distantes, localizados em “terra barata”, sem infraestrutura, sem equipamentos, com baixa oferta de comércio e serviços... Esse modelo aparece como “natural”, absolutamente incorporado pelo senso comum: “mas tem que construir longe porque a terra é mais barata!”, “não dá para um pobre querer morar como um rico!”. São alguns comentários possíveis, desconsiderados aqueles mais carregados de preconceito.

Não é raro que um diálogo como esse suscite a colocação do interlocutor na condição do proprietário de uma área que fosse submetida a esse instrumento, mesmo não sendo: “mas o proprietário é obrigado a fazer habitação para os pobres no seu terreno? Não se pode ser obrigado a fazer o que não quer! Isso não é papel do Poder Público?!”.

As respostas técnicas a perguntas aparentemente simples, por outro lado, estavam sempre baseadas numa espécie de *dever ser* do instrumento: no *discurso* sobre as ZEIS, no seu *potencial*, na *ideia* de que com elas — e com uma *potencial articulação* com outros instrumentos antiespeculativos previstos no Estatuto da Cidade — seria possível realizar a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada, a convivência entre classes, a participação nos processos decisórios sobre a intervenção na cidade. Por isso, num diálogo que continuasse num nível mais especializado, era possível aprofundar o intuito da tese em abordar a *efetividade* do instrumento: não apenas saber se essa categoria de zoneamento foi incorporada a Planos Diretores ou a outras leis municipais, mas observar como o instrumento foi (ou não foi) capaz de estimular a produção habitacional de interesse social, se essa produção ocorreu em áreas bem localizadas, ou se

a demarcação de favelas e loteamentos como ZEIS teria modificado a política de intervenção pública nessas áreas, ou ainda se houve possibilidades de participação de interessados de diversos setores nas definições dos parâmetros da intervenção e nos critérios de atendimento.

. . .

Surgido de forma quase marginal nos anos de 1980 — fruto de reivindicação pelo reconhecimento de núcleos de habitação precária em Recife, pela sua urbanização e regularização —, ao longo de quase trinta anos as ZEIS vêm figurando em planos, textos legislativos, normativas de programas públicos, recomendações, cartilhas e publicações variadas, produzidos nas diversas esferas estatais e em contextos diversos. Reivindicações pela demarcação de ZEIS constituem as principais bandeiras dos movimentos de luta pela moradia e Reforma Urbana nos processos de debate público para elaboração de Planos Diretores — nos raros momentos em que esses grupos pautam o Plano Diretor como parte de sua luta estratégica. O instrumento vem ganhando *status* de “salvador da pátria”, sobretudo depois do lançamento pelo governo federal do Programa Minha Casa Minha Vida, com uma inédita injeção de recursos financeiros para a produção habitacional de interesse social em larga escala e em nível nacional, pelo *potencial* de que ele impedisse a produção de moradias em áreas não dotadas de infraestrutura, distantes da mancha urbana... Vai se reforçando, portanto, seu caráter mítico!

O discurso sobre as ZEIS, portanto, aponta para uma série de *potenciais*. E não é por acaso que as explicações técnicas do instrumento recorrem ao *dever ser*:

- Seria o “**mais popular**” dos instrumentos, já que está entre as principais reivindicações dos movimentos e associações nos processos de elaboração dos Planos Diretores;
- Determinaria, ao menos indiretamente, “**o lugar dos pobres na cidade**”, ao reconhecer na ordem urbanística territórios construídos

à sua margem — ao trazer assentamentos precários e irregulares para o Plano Diretor e para o Zoneamento, indicando sua urbanização e regularização — ou ao induzir a produção habitacional de interesse social nas áreas vazias ou subutilizadas;

- Como **instrumento de zoneamento** — mesmo se tratando de um Zoneamento Especial — teria caráter “**autoaplicável**”.
- Permitiria a **associação com outros instrumentos antiespeculativos** previstos no Estatuto da Cidade, como a obrigação em parcelar, edificar e utilizar imóveis considerados vazios e subutilizados; o aumento progressivo das alíquotas do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) desses mesmos imóveis; a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; a preferência na compra pelo Poder Público; a utilização do imóvel como parte na negociação de dívidas do proprietário com a prefeitura; entre outros.
- Contribuiria para o **barateamento do preço da terra**: associado a instrumentos antiespeculativos que obrigariam o proprietário a construir — e a construir especificamente habitações populares no seu terreno —, e este precisaria, pelas regras de mercado, baixar o valor da terra, visando à viabilização do empreendimento.
- Teria o potencial de fazer cumprir a **função social da propriedade**, fosse pelo reconhecimento da cidade real — permitindo a regularização técnica, com intervenções em melhorias urbanas e habitacionais e a garantia da segurança na posse —, fosse ao obrigar áreas vazias ou subutilizadas a atenderem a demandas populares por habitação a partir da aplicação de medidas antiespeculativas.
- Permitiria superar uma antiga e problemática ausência de **relação entre a política urbana e a política habitacional**, tendo em vista os efeitos perversos que decorreram tanto da ocupação desordenada das periferias da cidade, quanto da construção de conjuntos habitacionais populosos em glebas distantes das áreas de urbanização completa.
- A demarcação de ZEIS em regiões urbanizadas e, principalmente, em regiões centrais, permitiria **reverter processos de periferriza-**

**ção**, de expulsão das classes populares para áreas e municípios distantes, e promover o repovoamento de regiões centrais, repletas de infraestrutura, ou de áreas com transformação de usos.

- Teria o potencial do estabelecimento da **relação direta entre instrumento urbanístico e intervenção física**, entre instrumento e projeto urbano. Quer dizer, como instrumento de zoneamento, que determina uso e ocupação do solo e ao obrigar ao cumprimento da função social da propriedade, são impostos prazos para o parcelamento, edificação ou utilização, nos casos de ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas; nos casos de áreas ocupadas, a demarcação da ZEIS obriga a municipalidade e eventualmente também os proprietários à intervenção em melhorias urbanas e habitacionais através da elaboração e execução dos Planos de Urbanização.
- Permitiria realizar em nível local e em relação de interesses imediatos — portanto mais facilmente apropriados pelos moradores — a **participação popular nos processos decisórios**. Os conselhos gestores das ZEIS, conforme desenhados pelo decreto paulistano<sup>2</sup>, por exemplo, devem ser no mínimo paritários e permitem estabelecer relações de representatividade política entre os moradores de determinada área, que assumem a corresponsabilidade pela discussão e aprovação de todas as etapas do Plano de Urbanização da ZEIS.

Para além desse rol de *possibilidades* a pergunta que orientava a pesquisa era: Mas essas promessas se realizaram em algum lugar? As ZEIS — não como instrumento isolado, mas associada a outros tantos instrumentos que foram historicamente defendidos em anos de luta pela Reforma Urbana — mudaram os padrões de segregação urbana? A *ideia* do instrumento foi levada à prática? A tese defendida nesse trabalho é que AS ZEIS NÃO CUMPREM SEU PROPÓSITO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA URBANIZADA COM A EFICÁCIA E NA MEDIDA DOS DISCURSOS PROFERIDOS NOS MEIOS ACADÊMICO,

---

<sup>2</sup> O Decreto 44.667/2004 regulamenta as ZEIS e os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS).

PROFISSIONAL, POLÍTICO OU DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, APESAR DO *POTENCIAL* DE REGULACÃO QUE O INSTRUMENTO CARREGA.

. . .

Para defender essa tese, propôs-se um **recorte temporal** que tem a sanção presidencial do Estatuto da Cidade (em 2001) e a criação do Ministério das Cidades (em 2003) — como marcos de um novo ciclo da política urbana no país, com um claro impacto sobre como o instrumento da ZEIS passou a ser tratado em escala nacional — até a atualidade. Ao longo dos capítulos, serão notados alguns recuos históricos (por vezes bastante longínquos) em relação a esse recorte, considerados necessários à explicação do contexto político da luta pela Reforma Urbana, da redemocratização dos anos 80, do neoliberalismo dos anos 90 e do desenvolvimentismo à Lula da primeira década de 2000, com seus reflexos na política urbana, analisada particularmente pela aplicação do instrumento da ZEIS.

É preciso ter em vista que, constitucionalmente, a política urbana, no contexto federativo, é de responsabilidade do município e como uma categoria de zoneamento, regulada pelo Plano Diretor ou por legislação municipal, as ZEIS acabam adquirindo conceitos (e mesmo nomenclaturas) diversos em cada município, com modos de aplicação ainda mais diversos. Esse fato trouxe grande dificuldade para a determinação do **recorte espacial**, para a seleção dos municípios ou dos casos a serem analisados. A pretensão desse trabalho é contribuir para a busca dos porquês da não realização das ZEIS em seu potencial pleno, para a prevalência dos discursos sobre as práticas e, nesse sentido, é difícil fugir de um olhar abrangente, em escala nacional. Exemplos de aplicação do instrumento, colhidos aqui e ali ao longo do processo de pesquisa, aparecerão com o intuito de apoiar a defesa da tese. O trabalho empírico, contudo, será concentrado em três municípios da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), selecionados pelo fato de que as “pessoas” que conduziram os processos de elaboração dos Planos Diretores, de definição do potencial, de demarcação das ZEIS como categoria de zoneamento da cidade e mesmo da gestão do instru-

mento no cotidiano da máquina pública, vinham de uma trajetória de militância na Reforma Urbana e assessoria direta a movimentos de luta pela moradia em São Paulo. Coincidentemente, os municípios estão em diferentes quadrantes da RMSP, mas foi a trajetória profissional dessas pessoas, que ocuparam cargos de primeiro ou segundo escalão na administração pública municipal na primeira década de 2000, concomitantemente à aprovação do Estatuto da Cidade e à criação do Ministério das Cidades no nível federal, o que determinou a seleção:

No quadrante sudoeste está **Taboão da Serra**, onde durante do governo do Dr. Evilásio, do PSB (Partido Socialista Brasileiro) coligado com o PT (Partido dos Trabalhadores), a arquiteta Ângela Amaral, que tinha passado pelo Sindicato dos Arquitetos de São Paulo, por cargos em administrações públicas e na assessoria parlamentar, ocupou o cargo de secretária de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio-Ambiente, pelo período de quase duas gestões.

Na região do Alto Tietê, quadrante nordeste da RMSP, encontra-se **Suzano**, onde a Secretaria de Política Urbana foi gerida pelo advogado Miguel Reis, nos dois governos do prefeito Marcelo Cândido do PT. Miguel vinha de uma trajetória na assessoria jurídica e apoio à União de Movimentos de Moradia de São Paulo.

Na região do ABCD, quadrante sudeste, fica **Santo André**, onde a arquiteta Rosana Denaldi fez uma longa carreira em três gestões do PT — duas do prefeito Celso Daniel e uma do prefeito João Avamileno — tendo sido diretora de Habitação e Secretária de Habitação<sup>3</sup>.

O município de São Paulo não poderia ser negligenciado, tendo em vista sua importância no cenário nacional e o modo como o seu Plano Diretor Estratégico (de 2002) e os Planos Diretores Regionais das Subprefeituras (de 2004) pautaram diferentes as categorias de ZEIS, logo após a aprova-

---

<sup>3</sup> Além de Rosana, o estudo sobre as ZEIS em Santo André contou com a contribuição da arquiteta Margareth Uemura, que foi responsável pela gestão cotidiana do instrumento.

ção do Estatuto da Cidade. Aqui, foram selecionados casos emblemáticos, em áreas de ZEIS onde foram criados Conselhos Gestores, com participação popular, e onde foram produzidos, discutidos e aprovados Planos de Urbanização: em **Heliópolis**, que é considerada a maior favela do município, com estimativa de 80 mil habitantes; e na **Nova Luz**, um projeto de intervenção urbana na área central da cidade, que engloba aproximadamente 50 hectares e que contém uma ZEIS.

É importante esclarecer que este trabalho não vai tratar dos Planos Diretores de Suzano, Santo André ou Taboão da Serra; tampouco da urbanização de Heliópolis ou do Projeto Nova Luz. O interesse é que esses cinco casos possam fornecer um mosaico de situações, de avanços práticos e limites do instrumento da ZEIS em cada contexto.

. . .

A tese está dividida em duas partes. A **Parte 1** agrupa dois capítulos que têm, por assim dizer, caráter conceitual. O **primeiro capítulo** foi intitulado “**Reforma Urbana já!**” e “**nunca antes na história desse país**”: **bordões de um impasse** em referência à palavra de ordem dos principais movimentos de luta pela moradia e a uma frase que caracterizou os discursos do presidente Lula ao longo de suas duas gestões. Trata da história do movimento pela Reforma Urbana, apresentada como uma sucessão de ciclos, de intensidades e características diferentes: nos anos de 1960, quando o conceito foi introduzido no seminário promovido pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil); no período do regime militar, quando uma série de reformas conservadoras foram implementadas; nos anos de redemocratização que culminaram com a aprovação da Constituição Cidadã, no final de 1988; no período denominado “neoliberal; na era Lula, quando as principais bandeiras da Reforma Urbana foram consolidadas na legislação (com a aprovação do Estatuto da Cidade) e no poder central (com a criação do Ministério das Cidades); chegando, enfim, aos impasses da atualidade, quando a melhora do padrão de consumo convive com estrutura de cidades desiguais e segregadas. O bordão dos discursos do presidente ex-

operário é ilustrativo como parte desse capítulo, justamente por focar o período recente, a chamada “era Lula” ou “Lulismo”, na primeira década de 2000, que ajudam a traçar as trilhas desses impasses urbanos contemporâneos.

O **segundo capítulo**, intitulado **Fato, direito e manual: origens e consolidação da ideia do instrumento**, aborda especificamente as ZEIS, que em suas duas formas mais comuns, reconhecem assentamentos precários e irregulares na ordem urbanística da cidade e demarcam áreas vazias, não utilizadas e subutilizadas para que sejam destinadas prioritariamente à produção de habitação de interesse social. Com origens históricas diferentes, localizadas nos anos áureos da Reforma Urbana, ou seja, a segunda metade da década de 80 e a primeira da década de 90, essas duas modalidades de ZEIS cumpririam, como se procurará demonstrar, um papel comum de determinar o “lugar dos pobres” na cidade. Mas é no momento seguinte, particularmente depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que o instrumento se consolida na legislação urbanística e em recomendações variadas — guias e manuais para elaboração de Planos Diretores e Planos de Habitação pelos municípios. O momento atual é ilustrado através de fontes secundárias e de dados gerais, de situações diversas de aplicação do instrumento, coletadas de modo não sistemático ao longo do processo da pesquisa.

A **Parte 2** trata do “campo”, dos dados empíricos sobre a utilização do instrumento, e é composta pelo **terceiro capítulo**, intitulado **As ZEIS na prática: um mosaico a partir de casos selecionados**. Esta seção traz os casos ilustrativos justificados acima como recorte espacial: Taboão da Serra, Suzano e Santo André; Heliópolis e Nova Luz em São Paulo.

O **quarto capítulo** foi intitulado **Entre o “nó” e o fato consumado: há lugar para os pobres na cidade?** e contém as considerações finais (sem pretensões conclusivas) da tese. O título resume o modo como o instrumento foi sendo observado no processo da pesquisa: as duas modalidades de ZEIS que aparecem mais frequentemente são justamente as “de vazios”

e de “áreas ocupadas”, com nomenclaturas que podem variar de município para município. A essas categorias acrescenta-se a pergunta provocativa: “há lugar para os pobres na cidade?”. Ou seja, apesar do instrumento existir e ter se consolidado na legislação, há perspectivas de superação da segregação socioterritorial? Esse capítulo procura iluminar o objeto para, mais que comprovar a tese, arrolar matrizes explicativas e — num exercício circunscrito, pelas condições atuais, ao campo da utopia — organizar algumas “recomendações”, diante dos enredamentos do Brasil contemporâneo e do esgotamento da Política.

. . .

*“A habilidade na formulação dos agradecimentos caracteriza o estudioso de classe. Pode acontecer que algum estudioso, ao término de sua tarefa, descubra que não precisa agradecer a ninguém. Não importa, deve inventar razões para agradecimentos. Uma pesquisa sem agradecimentos é suspeita, e de algum modo alguém deve receber sempre manifestações de gratidão” (Umberto Eco. “Como escrever uma introdução”. In Diário Mínimo. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 264)*

Nesta crônica, Umberto Eco brinca com o exercício dos agradecimentos em coleções de ensaios ou textos científicos. Ironicamente, sua gratidão se estende do Ministério de Educação da República Italiana à empresas que produziram o computador, o programa e a impressora que ele utilizou. Para mim, que tenho atração especial por essas seções, é nos agradecimentos que se revelam a rede pessoal que permitiu que o trabalho viesse a cabo. Por isso não precisei “inventar” nada: na solidão da redação da tese sempre recorri às memórias daqueles que me acompanharam nessa trajetória, na construção de um objeto estranhamente derivado do trabalho do mestrado sobre mutirão, na opção por uma pesquisa autofinanciada e compartilhada com experiências de trabalho prático: na docência em um pequeno Centro Universitário do interior paulista e, no último ano, em uma universidade pertencente a uma rede internacional do ramo da educação superior; e na atuação profissional numa grande empresa de consultoria e, sem-

pre, desde os períodos de graduação, na ONG de assessoria técnica, que me coloca no olho do furacão do fazer e da crítica.

No UNAR (Centro Universitário de Araras Dr. Edmundo Ulson), devo agradecimentos ao time que mais perdurou na árdua construção de um Curso de Arquitetura e Urbanismo: João Carlos Correia, nosso “grande” coordenador; Tércia Oliveira; Ana Luisa Miranda (e nossas discussões na madrugada); Raquel Ferreira (que me abrigou em sua casa semanalmente durante anos). Camila Moreno Camargo ficou pouco tempo no time, mas a afinidade dos temas de pesquisa nos aproximou. Aos alunos e alunas que tive por lá, dedico este trabalho, por terem me ensinado a ensinar, a responder perguntas de modo simples e direto, sem abandonar as provocações, que, a meu ver, são constituintes do ofício de professor.

Na Peabiru, foram muitos os amigos e colegas de trabalho; os interlocutores em prefeituras, em associações, movimentos sociais e de luta por moradia, em “comunidades” de favela — tantos que tenho dificuldades em nominá-los, para dizer que são com essas pessoas que construo e desconstruo minha visão de mundo. São mais de 15 anos... Neste trabalho, particularmente no último ano, contei com a colaboração direta e indireta dos atuais membros, queridos amigos, que cobriram minhas ausências, plenamente e com excelência que não teria capacidade de alcançar: Alexandre Hodapp, Andrea Castro, Fernando Rodrigues (Fefa), Maria Rita Horigoshi, Nunes Lopes dos Reis, Rafael Pereira. Ainda resseno as ausências e afastamentos (quicá temporários) de André Drummond (afilhado e compadre), Joana Barros, Leandro Coelho e Michele Souza. Muitas dessas pessoas entraram pelas minhas mãos nessa “doce roubada” de um trabalho instável e mal remunerado, em nome de um exercício profissional que (de fato) faz sentido. Marina Barrio foi a estagiária que eu “sequestrei” para me ajudar na produção dos mapas, o que ela fez com uma eficiência constrangedora diante do meu lento ritmo de produção dos textos na reta final; e a querida Andrea Castro me ajudou a expressar graficamente, na capa, o modo como a ideia das ZEIS vieram sendo construídas.

No período em que estive na Diagonal, entre 2009 e 2011, experimentando uma escala diferente de atuação como arquiteto e urbanista, fiz amizades novas, às vezes consolidando afinidades anteriores, com Wagner Germano, Alexandre Hodapp (que acabei indicando para trabalhar na Peabiru) e Edison Tsutsumi. Nossas discussões sobre as condições urbanas e sobre os projetos em outros cantos do país ajudaram a reconhecer as diferenças em relação ao nosso contexto metropolitano paulista.

Minha amiga, Ana Claudia Castro, é em grande parte responsável por este trabalho existir: ela fez minha inscrição (quase a revelia) na prova de proficiência, o que me obrigou a sair da inércia e, de última hora, tirar do forno o projeto de pesquisa com o qual fui admitido no processo seletivo do doutorado. Joana Mello foi também uma apoiadora frequente. Joana Barros foi, além de amiga e colega de trabalho na Peabiru, uma importante interlocutora: leu e fez observações ao projeto de pesquisa, a textos parciais, ofereceu referências bibliográficas que me ajudaram a organizar os argumentos. Junto com seu companheiro, Edson Miagusko, que me ajudou muito com leituras e comentários bem elaborados de versão intermediária do primeiro capítulo, me abriu sua casa no Rio de Janeiro, onde me hospedei para participar de eventos acadêmicos e profissionais.

As entrevistas que me foram concedidas para este trabalho não foram apenas as aspas que procurei para construção de argumentos previamente elaborados. Foram fontes de questionamento do impasse e foram elas mesmas constituintes etnográficas do campo da pesquisa, provavelmente num método incomum ao campo estrito do Planejamento Urbano. Agradeço profundamente a Angela Amaral (Taboão da Serra); Rosana Denaldi e Margareth Uemura (Santo André); Miguel Reis (Suzano); Cleide Alves, João Miranda, “Neguinha da Lagoa” e Manoel (UNAS / Heliópolis); Nelsão (da ocupação da Rua Mauá na hoje extinta “Nova Luz”). Espero que este trabalho seja mais uma oportunidade de compartilhar e confrontar ideias.

O Professor João Whitaker é um amigo que a formalidade da academia me impele a chamar orientador (o que faço com orgulho, diga-se). Ao escrever

esses agradecimentos, recordo-me daquela que talvez tenha sido nossa melhor orientação — tomando cerveja, em pé, em meio a um samba para brancos da “velha classe média”, numa das primeiras comunidades quilombolas reconhecidas oficialmente, na Pedra do Sal, Gamboa, área da operação do Porto Maravilha, Rio de Janeiro — onde começávamos a discutir os limites explicativos do patrimonialismo. Percebo que estávamos, nós mesmos, em plena cena urbana do estado de exceção.

É praxe agradecer aos membros das bancas de qualificação e final, como se sabe. Contudo, mais do que avaliadores, tenho em Flávio Villaça, Cibele Rizek — que me honraram e ajudaram sobremaneira com suas arguições na qualificação —, Ermínia Maricato e Maria Ruth Amaral de Sampaio alguns dos interlocutores imaginários que me acompanharam durante todo o trabalho: “o que eles pensariam disso?”. Flávio incutiu na minha mente e no meu olhar sobre as questões da cidade, para sempre, além do conceito de localização e de segregação que ele tão bem trabalha em sua obra, a pergunta que orientou a disciplina ministrada por ele, quando a cursei durante o mestrado, em 2001, ano da aprovação do Estatuto da Cidade: “como entender a permanência da ideia de Plano Diretor, apesar de sua inoperância e ineficácia?”. Com Cibele Rizek, tive desde o período do mestrado alguns diálogos impertinentes, repletos de perguntas e angústias. Tenho o prazer de fazer parte da equipe que ela coordena na pesquisa que se inicia sobre a modalidade “entidades” do programa Minha Casa Minha Vida, um labirinto em que nos metemos juntos para tentar apontar “saídas de emergência”. A tese do “fim do ciclo da Reforma Urbana” de Ermínia Maricato, as mensagens eletrônicas que trocamos na ocasião de lançamento do seu livro, e, enfim, o relato corajoso que ela não se furta fazer, por dentro da máquina pública, acenderam algumas luzes que me ajudaram a trilhar os caminhos desta pesquisa. Maria Ruth é minha mãe acadêmica na FAU e me acompanha desde a iniciação científica que iniciei há quase vinte anos. Com ela aprendi, quase sem querer, observando a objetividade e precisão de seus argumentos, muito do que sei sobre pesquisa empírica e sobre relações com a “comunidade”. Em evento recente tive a honra de ter lhe ren-

dido parte das homenagens que ela merece, em sua trajetória coerente como professora, como pesquisadora, como estimuladora da extensão universitária e da relação dos alunos com os problemas reais da cidade.

Quase dez anos depois do mestrado, minha irmã Janaina — num contexto totalmente diferente, morando em Palmas (Tocantins), com filho, trabalho e casa que com o que se preocupar — se dispôs fazer as revisões de texto, com a leitura leiga que me obrigava a deixar os temas do urbanês mais palatáveis. Meus sogros, Tami e Roberto, junto com meus pais, dão o suporte que precisamos (Mila, minha companheira, e eu) para trabalhar, cuidar da família, estudar... Como no período do mestrado, eles me ofereceram sua casa em Pindamonhangaba, onde me internei solitariamente, por dias e semanas intermitentes, para redigir a maior parte deste trabalho. Esta pesquisa — mais que a seleção, organização e sistematização de dados, mexe no âmago de opções na vida — e nesses momentos percebemos o quanto pai e mãe são referências permanentes, mesmo que seja pela oposição de convicções. A vocês, Celso e Sonia, sou grato pela integridade de formação.

Mila, minha companheira, minha mulher, meu amor, cuidou de casa, ou melhor, manteve os meninos entretidos, me amparou quando me desesperei, aceitou meu isolamento, me estimulou a terminar. Sou feliz por termos construído uma família linda e por termos que exercer juntos e cotidianamente a difícil tarefa de formar nossos filhos, Lucas e João, para a vida, para estar no mundo e transformá-lo em um lugar melhor.

PARTE 1 | CAPÍTULO 1 \_

\_ “REFORMA URBANA JÁ!” E “NUNCA ANTES NA HISTÓRIA DESSE PAÍS”: BORDÕES DE UM IMPASSE

---



## CAPÍTULO 1

### **“Reforma Urbana Já!” e “Nunca antes na história desse país”: bordões de um impasse**

As expressões que intitulam este capítulo têm origens diversas, mas ecoam, ao mesmo tempo, na arena em que este trabalho se insere. “Reforma Urbana já!” é a palavra de ordem que costuma ser estampada nas camisas e bandeiras dos movimentos urbanos de luta por moradia, sendo frequentemente entoada em encontros, atos e atividades de massa, como estratégia de mobilização e inflamação dos participantes. “Nunca antes na história desse país” é provavelmente a frase mais característica dos discursos do presidente Lula durante seus dois mandatos, ao ponto de ter sido repetida por praticamente todos os seus humoristas-imitadores, em suas construções caricaturais do personagem.

Ao colocar as expressões lado a lado e afirmar que se tratam de “bordões de um impasse”, o presente capítulo pretende construir parte representativa da cena contemporânea do Brasil urbano. São duas linhas de argumento, portanto, que se cruzam para formar esta cena. A história da Reforma Urbana é frequentemente tratada como a luta que reuniu diversas entidades profissionais, acadêmicas e populares no contexto de oposição à ditadura militar no final dos anos 70, retomando princípios que tinham sido construídos aproximadamente 15 anos antes, nos primeiros anos de

1960, como parte das reformas de base do governo João Goulart. A periodização, a divisão dessa luta em ciclos, com seus pontos de inflexão e mudanças de rota mais ou menos evidentes, é a estrutura sobre a qual se procurará pautar, de maneira abrangente, sua problemática ao longo de meio século. O bordão do presidente Lula, por sua vez, dá base para a segunda linha argumentativa, que tem importantes reflexos também no contexto da Reforma Urbana no momento atual, quando as lutas sociais por direitos são fortemente influenciadas pelo que tem sido chamado “Lulismo” ou pela ascensão de uma “nova classe média”<sup>4</sup>, com impactos na vida cotidiana nas cidades. Quer dizer, se o ciclo da Reforma Urbana se fechou com a criação do Ministério das Cidades, conforme argumento de Ermínia Maricato (MARICATO, 2011), o Lulismo, ou o “reformismo fraco”, na acepção de André Singer (SINGER, 2012) (DAVID e BECKER, 2013), é potencialmente tanto o responsável pelo fechamento do ciclo, quanto a nova possibilidade que se abre para a refundação da Reforma Urbana sobre outras bases.

### **Uma periodização da Reforma Urbana: ciclo(s)**

A apresentação da história da Reforma Urbana em ciclos decorreu da tese apresentada por Ermínia Maricato, que aponta o “fim de um ciclo”:

*(...) isto é, o fim de um período caracterizado pelo movimento social iniciado na luta contra a ditadura, que genericamente podemos denominar de Reforma Urbana, e que culminou com a criação do Ministério das Cidades no Governo Lula. (...) Acabou-se um ciclo que prenunciava*

---

<sup>4</sup> Usarei ao longo de toda a tese o termo “nova classe média” entre aspas, pois estou alinhado às análises feitas pelo economista Márcio Pochmann, segundo o qual a existência dessa classe parte de “abordagem rudimentar e tendenciosa” (POCHMANN, 2012). Voltarei ao assunto ao final deste capítulo.

*reformas urbanas, em especial a reforma fundiária e imobiliária. A experiência das 'prefeituras democráticas e populares' parece ter chegado ao limite. A produção acadêmica crítica está num impasse. Grande parte dos movimentos sociais e sindicais está contida entre o pragmatismo e o corporativismo. (MARICATO, 2011, p. 8-9)*

Da luta contra a ditadura e pela redemocratização do final dos anos 70 e ao longo dos anos 80 — que retoma a proposta de Reforma Urbana formulada nos anos 60, no governo do presidente João Goulart — até a eleição presidencial de Lula e a criação do Ministério das Cidades — passando por diversas conquistas legislativas e práticas em diversos níveis de governo e pela perda de ofensividade dos movimentos reunidos sob essa bandeira — a autora organiza os argumentos para a constatação de que houve nesse período uma piora das condições de vida nas cidades e de que “esse ciclo se fechou”<sup>5</sup>. Não parece haver muitas dúvidas sobre o argumento geral de que a política urbana e a luta pela Reforma Urbana vivem um momento de impasse. Apesar disso, propõe-se observar esse longo período a partir de suas nuances, a partir de alguns pontos de inflexão que procuram demonstrar que não se trata de um ciclo homogêneo que se encerra, mas de vários ciclos, com mudanças significativas na forma como os atores — indivíduos e organizações — forjados nesse contexto agem na arena pública. Ações que são determinadas, sobretudo, pela posição que esses atores ocupam

---

<sup>5</sup> A ideia de que a vida nas cidades piorou não é consenso na literatura. Para Ermínia Maricato, em passagens diversas do livro citado, essa piora está relacionada ao aumento do número de automóveis, à má localização dos novos conjuntos habitacionais, ao aumento da população moradora em favelas, aos desastres ambientais cada vez mais frequentes: “Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente das metrópoles. A ausência de controle no uso e ocupação do solo – questão central para garantir justiça social e preservação ambiental – é evidenciada pela ocorrência de enchentes e desmoronamentos (...). As conquistas institucionais não lograram mudar as forças que conduzem as cidades brasileiras para a condição de tragédia social e ambiental” (MARICATO, 2011, p. 77-78) Outros estudos que analisam os fenômenos em termos quantitativos, por sua vez, permitem afirmar que os indicadores de renda, escolaridade, acesso a equipamentos públicos, infraestrutura urbana, bens e serviços apresentaram significativa melhora nos últimos vinte anos (SARAIVA e MARQUES, 2011). A afirmação de Maricato é tomada aqui como uma espécie de provocação em relação às promessas de igualdade que se desenhavam no final dos anos de 1970 e que os indicadores não são capazes de demonstrar diante das abissais desigualdades que ainda persistem.

na possibilidade efetiva de decidir, no poder sobre a determinação do futuro das cidades.

A história da Reforma Urbana está aqui dividida em cinco períodos, que aparecem como “ciclos ativos” ou “latências” quanto às formas como a sociedade civil se mobilizou em sua relação com o poder e, sobretudo, nos modos como este último veio respondendo a essas demandas, por meio das políticas urbanas, ações diretas ou no campo legislativo. As divisões são determinadas por acontecimentos específicos que foram tomados como pontos de inflexão. Obviamente, estes acontecimentos não são absolutos, tampouco resultam em mudanças de rumo imediatas, tomando tempos diferentes para que sejam absorvidos e que impliquem em efetivas transformações de procedimentos ou visões sobre o tema.

O primeiro ciclo trata das proposições do Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil) em 1963; o segundo refere-se ao período do regime militar até a Assembleia Nacional Constituinte; o terceiro ciclo tem como marcos o início da vigência da Constituição Cidadã em 1988 e os primeiros anos da década de 2000, quando é sancionado o Estatuto da Cidade e eleito o presidente Lula. A criação do Ministério das Cidades e a implementação de uma série de ações visando à redução das desigualdades definem o ciclo da Reforma Urbana sob o Lulismo: o lançamento dos Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, e Minha Casa Minha Vida (MCMV), em 2009 é considerado outro ponto de inflexão, configurando em grande medida o contexto atual.

### ***Primórdios: o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo IAB em 1963***

Boa parte dos princípios que orientam ainda hoje a luta pela Reforma Urbana está presente no Seminário de Habitação e Reforma Urbana promo-

vido pelo IAB (Instituto de Arquitetos do Brasil), realizado em Quitandinha, Rio de Janeiro, e em São Paulo, em 1963. Este evento é frequentemente citado como o mais importante, como inaugural de um período de luta pela implantação de uma política habitacional e urbana, mas são raros os trabalhos ou artigos que indicam claramente quais foram os temas discutidos e as recomendações que vieram a pautar a luta anos mais tarde.

No centro do capitalismo mundial, os anos do pós-guerra até meados dos anos 70 são considerados os “trinta gloriosos”, pelas respostas do Estado a reivindicações populares, pelas conquistas de direitos de cidadania, pela prática do Estado de Bem-estar Social. No Brasil, depois de conquistadas as infraestruturas estatais varguistas que até hoje se mantêm, viveu-se um período caracterizado como de “internalização das decisões”, onde o espaço nacional estava no centro das decisões através da consolidação de uma burguesia nacional e de uma nova relação entre as classes<sup>6</sup> (OLIVEIRA, 2007). É nesse contexto dos anos de 1950 e primeira metade dos anos 60 que são discutidas as Reformas de Base do governo de João Goulart. Seu Plano Trienal elaborado para o período 1963-65 formulava um diagnóstico da realidade econômica do país e propunha objetivos e instrumentos visando à realização de reformas de base, num processo acompanhado de um sistema de proteção social (SANTOS JR., 1995). O prestígio que a classe dos arquitetos havia conquistado junto ao governo e à sociedade, com o projeto moderno que foi pretendido com a construção de Brasília, teria contribuído para a repercussão dos conteúdos discutidos nesse Seminário promovido pelo IAB. O evento contou com apoio de um órgão estatal (o IPASE — Instituto de Previdência e Assistência de Servidores do Estado) e tinha o propósito de discutir os temas do urbano e da habitação — que entravam na pauta pelos altos índices de urbanização daquele momento — e inseri-los nas discussões das reformas que prometiam estabelecer novos rumos para o país.

---

<sup>6</sup> “Bossa Nova, Cinema Novo (...) buscavam conhecer o país e suas novas classes sociais, operando uma transcendência de classes que a nova base material do desenvolvimento kubitschekiano propiciava” (OLIVEIRA, 2007)

O seminário de 1963 reuniu profissionais de especialidades diversas e anunciou uma pauta que prevalece há meio século. O próprio termo “Reforma Urbana” foi utilizado pela primeira vez naquela ocasião. A questão da habitação aparecia como tema central, orientando diagnósticos e propostas que foram consolidadas em documento resultante do seminário. O problema habitacional era observado como decorrente das condições de subdesenvolvimento e da desproporção entre renda da população e preços de aquisição ou locação da moradia — diagnóstico este que foi compartilhado por especialistas que analisaram a questão habitacional posteriormente (BOLLAFI, 1975).

Nas conclusões do evento afirmava-se a habitação como “direito fundamental do homem e da família”, como “elemento fundamental do padrão de vida”, preconizavam-se “limites ao direito de propriedade e o uso do solo”, sendo que a Reforma Urbana era definida como “*o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a todas as famílias*” (SERRAN, 1976, p. 56) (grifo meu). A especulação imobiliária era então qualificada como “sempre antissocial”, uma espécie de inimiga da Reforma Urbana, contra a qual deveriam ser adotadas medidas de cerceamento (SERRAN, 1976, p. 58).

As formas de enfrentamento e de concretização da Reforma Urbana tinham duas tendências: ao lado de uma aposta em soluções por meio da tecnocracia — ao afirmar que os planos deveriam estabelecer metas de atendimento e critérios objetivos de prioridade —, o seminário pautava claramente a “participação do povo em programas de desenvolvimento de comunidades” (SERRAN, 1976, p. 57), como se anunciasse a agenda que vigorou vinte anos depois.

Entre as propostas resultantes dos debates no seminário, destacavam-se a *reforma legislativa*, que viria para facilitar a desapropriação por interesse social, eliminando-se a exigência de indenização “prévia e em dinheiro” (SERRAN, 1976, p. 58) e a disposição em “*organizar as comunidades*”, com

“aproveitamento dos recursos dos grupos sociais” e de modo a “tornar produtiva a mão-de-obra ociosa local” (SERRAN, 1976, p. 66), em consonância com algumas críticas que já se faziam em nível internacional à produção massificada de habitações, característica do projeto moderno na arquitetura, e adiantando muito do que se verá nos programas de construção por ajuda mútua, autoconstrução ou mutirão, tempos depois<sup>7</sup>.

É, no entanto, a terceira proposta do seminário a mais desenvolvida e detalhada, por conter os pontos do que deveria ser a “*Política Habitacional e de Reforma Urbana*”. O que o seminário chama de “Órgão Central Federal, com autonomia financeira e com competência de jurisdição sobre todo o território nacional” (SERRAN, 1976, p. 59) tem muito do que veio a ser o BNH (Banco Nacional de Habitação) criado no ano seguinte, já sob o regime militar. Eram reforçadas as tendências tecnocráticas também nessa proposta, por meio da fixação de diretrizes, da elaboração de planos — que podem ter inspirado toda a atuação do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) que foi criado logo depois, vinculado ao BNH. As propostas também apostavam na centralização dos recursos federais — que incorporariam os da Fundação da Casa Popular e das Caixas Econômicas Federais.

O “Fundo Nacional de Habitação” seria composto por dotações orçamentárias “nunca inferiores a 5% da receita bruta da União” e por recursos oriundos de um “imposto de habitação” que incidiria sobre o registro de loteamentos, a venda ou cessão de terrenos e unidades residenciais e, num prenúncio de medida antiespeculativa, sobre “*imóveis urbanos não utilizados*”, qualificados como “terreno inexplorado ou unidade residencial vaga por mais de seis meses” (SERRAN, 1976, p. 60-62). Este imposto sobre o imóvel ocioso era apresentado nos documentos do seminário inclusive com as alíquotas, que seriam diretamente proporcionais às áreas dos imó-

---

<sup>7</sup> Voltarei pontualmente ao tema nos capítulos que se seguem, mas, desde já, vale a referência a Mike Davis (DAVIS, 2006), particularmente ao capítulo “As ilusões do construa-você-mesmo”.

veis, como que num ensaio sobre o que veio a ser a progressão espacial do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) (SILVA e SILVA, 2005).

As conclusões do seminário ensaiavam ainda a intervenção nas chamadas sub-habitações. Primeiramente, reconhecia-se o crescimento em números absolutos e relativos dessas formas de moradia, “favelas, cortiços, mocambos, malocas, barracos” (SERRAN, 1976, p. 55); depois se apontavam soluções, ainda numa perspectiva de que esses “problemas” eram algo como desvios no nosso desenvolvimento: deveriam ser propostas medidas de caráter emergencial, para melhoria de condições de habitabilidade, mas tais medidas eram consideradas etapa intermediária entre o estado dos assentamentos à época e os objetivos do Plano Nacional de Habitação que seria elaborado. Quer dizer, a solução definitiva estaria na *remoção total* dessas aglomerações e no reassentamento de seus moradores em outras bases urbanísticas, apontando-se que o aproveitamento social das áreas ocupadas e recuperadas das sub-habitações contribuiria para o atendimento dessa demanda (SERRAN, 1976, p. 65).

Outras proposições do seminário se mantêm até hoje, com impacto muito mais restrito e em geral circunscrito aos limites da classe dos arquitetos e urbanistas, pois estão relacionadas a parâmetros qualitativos da produção habitacional e da cidade e, possivelmente por isso, pouco foram incorporadas a medidas objetivas de programas e políticas habitacionais e urbanas da história que se seguiu. Em relação às características da moradia, era explícito que todos os planos habitacionais deveriam estabelecer “tipos e dimensões adequadas à realidade econômica e demográfica”, dando conta de soluções diversificadas, relacionadas às realidades regionais, mas não sem considerar a necessidade de “incremento da indústria de materiais de construção e desenvolvimento de processos tecnológicos, tendo em vista a padronização e standardização desses materiais, e a possibilidade de processos de pré-fabricação” (SERRAN, 1976, p. 58, 60). Havia ainda indicações de parâmetros de qualidade urbana dos núcleos habitacionais enquadrados no Plano Nacional de Habitação, ao se preverem “instalações necessárias aos serviços e equipamentos urbanos” ou ao se determinar

que “nenhuma construção para fins do Plano [fosse] realizada sem que as obras de urbanização correspondentes [estivessem] de acordo com o planejamento dos municípios onde [fossem] executadas” (SERRAN, 1976, p. 64-65). Estes parâmetros foram historicamente negligenciados tanto pela política do BNH quanto pelos programas habitacionais mais recentes e, por isso, produziram e continuam produzindo verdadeiros desastres urbanos no país.

### ***A “latência” da Reforma Urbana durante o Regime Militar: habitação em larga escala, superplanos, lutas pela redemocratização***

“O golpe de Estado de 1964 foi um abalo sísmico no sistema político (...) [mas] não significou a mudança de “modelo”” (OLIVEIRA, 2007, p. 19). A ditadura estatizou os principais setores de produção — numa escala que nem mesmo a esquerda poderia prever — e viu-se obrigada a realizar uma série de reformas, como resposta ao renascimento do sindicalismo, que atuava sob as bases da produção das multinacionais do automóvel, e aos novos movimentos sociais. Ou seja,

*construiu-se no período (...) uma nova sociabilidade e uma nova política, uma reinvenção política cuja base social podia ser reconhecida, e da qual as linhas de força emergiam com certa clareza, determinando as opções da política “policia” dentro do campo criado pelas poderosas transformações (OLIVEIRA, 2007, p. 20)*

### **Banco Nacional de Habitação (BNH)**

O BNH — criado no ano seguinte ao seminário, já sob o regime militar — e toda a produção habitacional (e de cidade) que o Banco financiou se inserem num contexto de “invenção política”, apontado por Oliveira. Paradoxalmente, o período de repressão violenta das ações de oposição ao regime teria propiciado essa “invenção”. O autor se vale de uma noção presente

em Rancière, segundo a qual “a política é a reclamação da parte dos que não têm parte” e aqueles que “fazem política distinguem-se por pautar os movimentos do outro, do adversário, por impor-lhe minimamente uma agenda de questões sobre as quais se desenrola o conflito” (OLIVEIRA, 2007, p. 15). Seguindo essa trilha, o BNH pode ser observado como uma ação estatal motivada de algum modo pela agenda imposta tanto pelas demandas sociais, quanto pelos opositores do regime: “o proprietário é aliado da ordem!” é a célebre frase de Sandra Cavalcanti, que presidiu o Banco no governo Castello Branco, e que demonstra que a ideologia da casa própria que vinha sendo construída há décadas, em decorrência da regulação do inquilinato e da expansão horizontal das cidades com os loteamentos de periferia (BONDUKI, 1998), assume naquele momento também um papel de arrefecimento das massas populares.

A criação do BNH ocorreu juntamente com a instituição de todo o sistema de financiamento do SFH (Sistema de Financiamento Habitacional), alimentado por recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo). As diversas fases de atuação do BNH, estudado por diversos autores, demonstram um recorrente desvio de sua missão precípua de prover habitações para as populações mais pobres, já que o sistema de financiamento — e a própria necessidade de conquista de legitimidade do regime autoritário — levaram a programas e políticas de atendimento de camadas de renda média, com maior capacidade de endividamento. Mesmo assim a produção promovida por meio dos financiamentos do banco foi bastante significativa e correspondeu a aproximadamente um quarto de toda a produção habitacional do período em que o banco existiu (1964-86), incluída a produção informal.

O espaço urbano que ações financiadas pelo BNH produziram já foi bastante criticado pela literatura e, com razão, os autores se referem ao espraiamento das cidades, remontando lógicas especulativas de criação de vazios ao invés de superá-las; à desvinculação entre políticas urbanas e habitacionais; à precariedade das habitações em sua relação com a cidade, em fun-

ção da carência de infraestrutura, oferta de equipamentos públicos, serviços urbanos, comércio, etc.; ao baixo padrão de qualidade das moradias em termos arquitetônicos e construtivos, que produziram bairros imensos sem identidade... (BOLLAFI, 1975) (MARICATO, 1987). Mas, apesar da produção do Banco não ter sido suficiente para dar conta do déficit habitacional crescente e dela própria ter gerado verdadeiros desastres urbanos, parece claro que o Estado se fazia mais presente na busca por soluções para questões sociais do que no modelo que vigorou após o chamado período neoliberal, movimentando-se no campo criado pelo outro — seguindo a análise de Oliveira baseada em Rancière —, pelo movimento estudantil, pelas ações das CEBs (Comunidades Eclesiais de Base) e Pastorais, pelo movimento contra a carestia, movimentos de loteamentos clandestinos entre outros de resistência ao regime (GOHN, 2011).

Portanto, apesar do período dos governos militares ser usualmente caracterizado como de “sufocamento” dos ideais da Reforma Urbana que só seriam retomados no período da redemocratização e da Constituinte, o contexto político de modernização conservadora ainda carrega um conteúdo de “invenção”. O termo “latência” foi utilizado nesse trabalho para caracterizar a Reforma Urbana durante os anos da ditadura militar justamente por isso, pelo fato de que, mesmo que não tenham sido empreendidas da forma como foram formuladas no início dos anos 60 e mesmo que tenham sido utilizadas como meio para legitimação do regime, houve ações concretas de massificação da habitação popular, determinadas pelo movimento do adversário: o “povo”, no caso, e num momento em que essa oposição ao Estado como inimigo era bastante evidente.

### **Planejamento Urbano**

Na área específica do planejamento urbano, a orientação pela “técnica”, que foi também gestada nos períodos anteriores, aprofunda-se com o SERFHAU, criado juntamente com o BNH e que durou até 1974. O órgão patrocinava a elaboração de Planos que foram largamente produzidos pe-

los municípios brasileiros. Villaça classifica os planos que predominaram na prática do SERFHAU como “superplanos”, que se diferenciavam dos planos anteriores por serem mais complexos e abrangentes — extrapolando os campos físico e territorial —, por serem obra de especialistas de escritórios privados e, por isso, serem peças da mais pura tecnocracia (VILLAÇA, 1999).

*“A questão de fundo, entretanto, era que quanto mais complexos e abrangentes tornavam-se os planos, mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação. Quanto mais problemas os planos abordavam, maior o fosso que passa a separá-los das questões que realmente preocupam a classe dominante e para as quais ela tinha e queria propostas.”*  
(VILLAÇA, 1999, p. 214)

A classe dos arquitetos, numa linha de diálogo com o poder em detrimento a oposições frontais, cobrava frequentemente destaque para o SERFHAU — o que ocorreu em 1966, quando o órgão passou efetivamente a financiar planos, reforçando esse caráter técnico do planejamento urbano. Aliás, o órgão foi responsável por um deslocamento da atenção da classe profissional para o “campo da prática”, assim:

*uma razoável parcela de arquitetos que até então se empenhava apenas nos aspectos crítico-teórico, passou a dedicar seu tempo na elaboração de planos de desenvolvimento local integrado para o SERFHAU (...) [o que] levou a uma redução no ímpeto da campanha ostensiva que o IAB desenvolvia no correr dos anos 65 e 66* (SERRAN, 1976, p. 18).

Entre os movimentos e respostas do Estado, tanto no campo das ações práticas, quanto no do planejamento, há linhas de diálogo e de enfrentamento do regime militar e o período que compreende a segunda metade dos anos de 1970 e início dos 80 é marcado por uma série de lutas e de construção de projetos para o país.

*Havia um clima de esperança, de crença da participação dos indivíduos na sociedade e na política. Havia também a crença na força do povo, das camadas populares, quando organizadas, para realizarem mudanças históricas que outros grupos sociais não tinham conseguido realizar no passado. Os moradores das periferias, das favelas, cortiços e outros submundos saem da penumbra e das páginas policiais para se tornarem os depositários das esperanças de ser novos atores históricos, sujeitos de processos de libertação e de transformação social. (GOHN, 2011, p. 114)*

### **A presença da Igreja Católica**

A presença decisiva da Igreja Católica nesse contexto e especificamente no campo do planejamento urbano resulta num documento produzido como resultado de uma Assembleia da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil) em 1982, intitulado *Solo Urbano e Ação Pastoral*<sup>8</sup> (CNBB, 1982). Partindo de um diagnóstico sobre a urbanização brasileira que responsabiliza a migração campo-cidade pelos problemas urbanos, em particular nos grandes centros, o documento conceitua de maneira clara a especulação imobiliária, afirmando-a — como já tinha sido feito no seminário do IAB quase duas décadas antes — como antissocial; convoca o Estado ao controle do solo urbano; ressalta as iniciativas populares; e se vale da doutrina cristã para apresentar o direito de propriedade como submetido ao direito fundamental e primário de moradia. As citações abaixo transcritas são primorosas e caracterizam tanto o clima de esperança, quanto a disputa:

*Deus deu aos homens o uso dos bens da natureza para sua realização humana. Todos têm, portanto, direito de acesso ao uso desses bens. (...) A propriedade desses bens, principalmente o primeiro deles, que é a terra, justifica-se na medida em que é necessária para a realização dos valores humanos de ordem material, cultural, moral e espiritual, espe-*

---

<sup>8</sup> Em documentos anteriores a esse, a CNBB já vinha tratando do problema da terra e da migração, como na Assembleia de 1980 (*Igreja e Problemas da Terra*) ou na Campanha da Fraternidade do mesmo ano *Migração: para onde vais?*

*cialmente para a garantia da liberdade. (...) O ensinamento da Igreja sobre direito de propriedade é bem definido por Santo Tomás de Aquino, que o enuncia em dois princípios. Primeiro: Deus destinou os bens a todos os homens. Segundo: é necessária a partilha tanto para a boa gestão dos bens como para a paz, pois a falta de partilha é fonte de conflitos. Nesta perspectiva, vê-se que o primordial no direito de propriedade é garantir a distribuição dos bens e, portanto, da terra, para todos, e não sua concentração nas mãos de alguns.*

*(...)*

*O direito ao uso de parcela do solo urbano que aranta a moradia adequada é uma das primeiras condições para a realização de uma vida autenticamente humana. Portanto, no caso de muitas ocupações lentas e até nas 'invasões', o título legítimo de propriedade, derivado e secundário, deve ser julgado diante do direito fundamental e primário de morar, decorrente das necessidades vitais das pessoas humanas. O direito à moradia, incluído entre os direitos universais e invioláveis, necessários para levar uma vida verdadeiramente humana, é requisito indispensável à sobrevivência da família (...) Pode-se aplicar o princípio geral enunciado pelo Concílio Vaticano II: 'Deus destinou a terra com tudo o que ela contém para uso de todos os homens e povos; de modo que os bens criados devem chegar equitativamente às mãos de todos (...) de resto, todos têm o direito de ter uma parte de bens suficientes para si e suas famílias (...) aquele, porém, que se encontrar em extrema necessidade, tem direito a tomar, dos bens dos outros, o que necessita. (...) Apenas um título jurídico sobre uma propriedade não pode ser um valor absoluto, acima das necessidades humanas de pessoas que não têm onde instalar seu lar (CNBB, 1982)*

Adotando esses princípios como doutrina, em documentos oficiais<sup>9</sup> daquela que é talvez a mais hierárquica e tradicional das instituições, não é es-

---

<sup>9</sup> Poderia me referir a outros estudos apoiados pela igreja que trazem à luz os problemas urbanos na ótica da injustiça social, como o famoso *São Paulo, 1975: crescimento e pobreza* (São Paulo: Loyola, 1976), que é a síntese de estudos realizados para a Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo com a contribuição de vários autores e a coordenação de Lúcio Kowarick e Vinícius Caldeira Brant. Considerando que

tranha a forte influencia que a igreja exerceu sobre os movimentos de moradia. Movimentos por água, luz e melhorias nas favelas, ocupações organizadas de terra ou reivindicações por financiamentos marcaram, em São Paulo, a virada dos anos 1970 para os 80<sup>10</sup>.

### **Articulações dos movimentos sociais urbanos**

A primeira metade da década de 80 é marcada por algumas articulações de movimentos que foram fundamentais no período posterior da história da Reforma Urbana apresentada aqui. A ANAMPOS (Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais) nasceu praticamente junto com o PT (Partido dos Trabalhadores) — que é, segundo Oliveira (2007, p. 22), “provavelmente a maior invenção política da história brasileira do século XX depois do PCB em 1922”, juntando egressos da luta armada, intelectuais de esquerda, setores progressistas da Igreja Católica e lideranças populares e sindicais. Essa articulação, que era uma espécie de representante das bases populares e sindicais, continua presente na memória de lideranças mais antigas dos movimentos de moradia, como originária de suas próprias organizações. A partir da ANAMPOS foram criadas as centrais sindicais e as articulações mais vinculadas às questões da moradia e da cidade. As centrais são criadas “segundo o leque das divergências político-partidárias” (GOHN, 2011, p. 123) que permeavam a articulação com alas Pró-PT e Pró-PMDB e PCdoB: a CUT (Central Única dos Trabalhadores),

---

estudos como esse e a interlocução da igreja com vários professores e intelectuais de esquerda foram determinantes para qualificar sua atuação nos anos de 1970 e 80, interessa aqui justamente o fato de que o documento da Assembleia da CNBB é baseado não diretamente em estudos técnicos, mas na doutrina da igreja. Ou seja, com todas as contradições que certamente há na prática eclesial, trata-se de uma “orientação” de procedimento nas paróquias.

<sup>10</sup> A trajetória dos movimentos de moradia em São Paulo foi tratada no Capítulo 3 de minha dissertação de mestrado, intitulado *Notas sobre a cena dos anos 90: sociedade civil, ONGs, movimentos, Estado e Espaços Públicos* (SANTO AMORE, 2004). Há uma vasta literatura sobre movimentos sociais urbanos nessa virada dos anos 70 para os 80, para citar algumas referências: de Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena*; de Paul Singer e Vinícius Caldeira Brant, *São Paulo: o povo em movimento*; de Vinícius C. Brant, *São Paulo trabalhar e viver*; além de vários títulos de Maria da Glória Gohn, entre os quais *Movimentos sociais e luta pela moradia*.

vinculada ao PT e representante do “novo sindicalismo” foi fundada em 1982 e, antes ainda, em 1981, a CGT (Confederação Geral dos Trabalhadores), vinculada sobretudo ao PMDB. No campo “popular”, a CGT promoveu em 1982 a criação da CONAM (Confederação Nacional de Associações de Moradores) e na ala ligada ao PT surge a ANSUR (Articulação Nacional do Solo Urbano)<sup>11</sup>, que teve papel fundamental no Movimento Nacional de Reforma Urbana que vigoraria no período seguinte e que “foi uma importante base de articulação de movimentos e especialistas, que cumpria também um papel de formação” (SANTO AMORE, 2004, p. 103)

### **Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano de 1983**

No campo do planejamento urbano, a resposta do Estado a todas essas demandas de organizações e articulações da sociedade civil pode ser identificada na tentativa de criação de um marco regulatório do desenvolvimento urbano que vinha sendo gestado no período e que foi consolidado num projeto de lei elaborado pelo executivo. O PL 775 de 1983, de acordo com sua ementa,

*“dispõe sobre os objetivos e a promoção do desenvolvimento urbano e dá outras providências (...) [e] define normas de ocupação do solo urbano, caracteriza a função social da propriedade urbana, fixa as diretrizes, instrumentos, equipamentos urbanos, equipamentos comunitários, dita normas para a regularização fundiária de áreas urbanas, cria o direito de preempção (preferência) e o direito de superfície em relação aos terrenos urbanos” (BRASIL, 1983).*

O documento apresentou um “novo conceito de propriedade urbana”, condicionada pelo “fator social” e introduziu uma série de instrumentos jurídicos que teriam a função de permitir maior controle sobre a propriedade e que estão presentes na agenda da Reforma Urbana até hoje, como por

---

<sup>11</sup> Ermínia Maricato relata ter participado de uma primeira reunião com a finalidade de criar a ANSUR ainda em 1979, sob iniciativa da CPT — Comissão Pastoral da Terra da CNBB. (MARICATO, 2000)

exemplo: a desvinculação entre direito de construir e direito de propriedade; as desapropriações com pagamento com títulos da dívida e não mais em dinheiro; o direito de preempção; a edificação compulsória como medida anti-especulativa; a progressividade do IPTU; entre outros (SILVA e SILVA, 2005, p. 147-148).

Numa perspectiva um tanto quanto diversa daquela que prevalecia vinte anos antes, quando as sub-habitações eram tidas como objeto de medidas emergenciais, mas fadadas à substituição, o PL de 1983 já pautava a regularização fundiária e “soluções para assegurar a propriedade à população já ocupante de áreas *buscando não remover as pessoas*” (grifo meu). Áreas públicas tendiam a ser entregues ao BNH para a execução de programas habitacionais e regularização fundiária; áreas particulares se valeriam de instrumentos que já eram disponíveis à época como a usucapião, a desapropriação por interesse social e até a perda da área por abandono (SILVA e SILVA, 2005). A participação popular aparecia em dois artigos do PL: um que apresentava intenções de incentivo à formação de associações comunitárias e outro que contaria com a “participação das comunidades (...) na elaboração dos planos, das normas, diretrizes e programas de desenvolvimento urbano”, que se daria basicamente através do acompanhamento de sua execução<sup>12</sup>.

Mesmo considerando que o conteúdo do PL tinha uma orientação tecnocrática, pode-se notar sua funcionalidade de “resposta” institucional e ideológica<sup>13</sup> a demandas populares em três eixos: a participação, a regularização fundiária e o controle sobre a propriedade. No ocaso do regime militar, é curioso que o poder executivo mencionasse em um Projeto de Lei de sua autoria que “incentivará[ia] a formação de associações comunitárias”; ou que reconheceria as ocupações irregulares e promoveria sua regularização

---

<sup>12</sup> Artigos 26 e 27 do PL 775/1983, citado em Silva & Silva, 2005, p148.

<sup>13</sup> O termo *ideológico* é utilizado aqui no sentido marxista, conforme tratado na *Ideologia Alemã*. Ou seja, prometem-se soluções para questões sociais, ao mesmo tempo em que se escondem os reais interesses das classes dominantes.

fundiária; e, por fim, incorporasse o discurso sobre limites à propriedade e sua submissão a questões sociais.

Ao mesmo tempo, as ações efetivas, as execuções de programas e obras habitacionais, sofriram, particularmente na segunda metade dos anos de 1970, uma nítida mudança de orientação. Os anos 70 produziram num contexto mundial um debate sobre a revisão do projeto moderno e iniciaram um processo de autonomização do capitalismo, que veio a se consolidar no Brasil nos anos 90, sob a égide do neoliberalismo. Mas foi a partir daquele momento que os organismos internacionais tiveram “um papel cada vez mais predominante na determinação de parâmetros da política habitacional e urbana” nos países do terceiro mundo. “Melhorar as favelas em vez de substituí-las tornou-se a meta menos ambiciosa da intervenção pública e privada<sup>14</sup>” (DAVIS, 2006), ideal que chegou ao Brasil no fim dos anos 1970 em ações diversas de urbanização de favelas e nos chamados “programas alternativos” do BNH, que em lugar da casa completa, passaram a oferecer os lotes urbanizados ou unidades embrião, e junto com experiências iniciais de mutirão, contavam com a “participação” dos beneficiários na construção dessas moradias<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> “Em vez da reforma estrutural da pobreza urbana imposta de cima para baixo, como havia sido tentado pelas democracias sociais da Europa no pós-guerra e defendido pelos líderes revolucionários-nacionalistas da geração dos anos 1950, a nova sabedoria do final da década de 1970 e início de 1980 exigia que o Estado se aliasse a doadores internacionais e, depois, a ONGs para tornar-se um ‘capacitador’ dos pobres. (...) a nova filosofia do Banco Mundial, influenciada pelas ideias do arquiteto inglês John Turner, insistia numa abordagem de oferta de ‘lotes urbanizados’ (fornecimento de infraestrutura básica de água e esgoto e obras de engenharia civil) a fim de ajudar a racionalizar e melhorar as habitações construídas pelos próprios moradores” (DAVIS, 2006, p. 79-80)

<sup>15</sup> Esse assunto foi tratado na minha dissertação de mestrado (SANTO AMORE, 2004), com uma importante referência em Rossetto (1993), com um argumento básico de que os programas de construção por mutirão e autogestão, ao contrário do que preconizavam seus idealizadores, continuava uma tendência presente no próprio BNH de oferta da moradia incompleta (lotes urbanizados e casas-embrião) e de incorporação da participação do beneficiário na produção e na gestão desses empreendimentos, respondendo a uma tendência de orientação dos organismos internacionais. O capítulo 4 do livro *Planeta Favela* de Mike Davis, intitulado *As ilusões do faça você mesmo* e com passagem citada acima, é fundamental para a compreensão dessa espécie de abandono dos pobres à própria sorte.

## **Ideologia e política no planejamento urbano**

Para Villaça, numa longa periodização que vai dos anos de 1930 a 1990 o planejamento urbano é marcado pelos “planos gerais”, pelo “plano intelectual, que pretende impor-se e ser executado porque contém boas ideias, tem base científica e é correto tecnicamente” (VILLAÇA, 1999, p. 204) e que vem substituir os anteriores “planos de melhoramento embelezamento”. O argumento do autor é que, com as crescentes manifestações das classes populares, não era mais possível às classes dominantes assumirem publicamente seus interesses e que os planos “discurso” cumpririam um papel “ideológico”, novamente no sentido marxista, prometendo realizar, para, de fato, ocultar os reais interesses das classes dominantes.

As respostas do Estado e as nuances desse “ciclo latente” revelam pelo menos dois sentidos de como a “política” — no sentido apresentado por Rancière, de dissenso e determinação dos movimentos do outro (RANCIÈRE, 1996) — se processava. Tais sentidos dão algumas pistas de como o tema foi tratado na história que se seguiu: nas ações práticas e no campo do planejamento. No primeiro caso, a produção habitacional em massa, promovida com recursos do BNH, ocorreu ao lado de um progressivo reconhecimento, ainda que de modo pouco explícito, da cidade real, das áreas de urbanização precária, das moradias irregulares. As intervenções nesta cidade real recebiam então um tratamento de consolidação, de regularização, num abandono de soluções de caráter totalizante, de reassentamento em novas bases urbanísticas. É um campo em que a “participação” se realizava com a doação de força de trabalho para que o produto da casa fosse completado ou com a contribuição a uma boa gestão dos espaços depois de sua construção. Por outro lado, no campo do planejamento urbano, ou da “ideia” de intervenção na cidade, os “superplanos” e “planos sem mapa”<sup>16</sup> vigoraram nos anos de 1970 e 80 e, com um conteúdo

---

<sup>16</sup> “Com a expressão ‘plano sem mapa’ pretende-se designar o novo tipo de plano que a ideologia dominante inventou nas suas constantes tentativas de dar a impressão de que está cuidando do planejamento e ‘aperfeiçoando-o’ continuamente. O novo tipo de plano apresenta ‘apenas objetivos, políticas e diretrizes’. Já que é assim, o diagnóstico e a gran-

tecnocrático, cumpriam um papel junto à opinião pública e à grande imprensa de, aparentemente, dar respostas às manifestações populares que tomavam a cidade como arena de disputas. Em outras palavras, era como se esses planos fossem em si o meio para se solucionar os problemas urbanos que se agravaram naquele período.

### ***A Reforma Urbana na Constituição: o Movimento Nacional de Reforma Urbana e a Constituinte***

O período da Assembleia Nacional Constituinte é considerado, de modo geral na literatura, o momento em que os temas da Reforma Urbana são retomados depois do sufocamento a que foram submetidos durante o regime militar. De um modo complementar, o argumento desenvolvido aqui procura dar conta de que não houve propriamente um período de “trevas”, um vazio, mas, ao lado de taxas de urbanização assustadoras, de um aumento progressivo da precariedade das condições de vida, o período que compreendeu a ditadura foi, também no campo do urbano, um período de “invenções”. Para além das respostas do Estado que seguiam um padrão de modernização conservadora, a perspectiva da redemocratização da virada da década, inclusive com a eleição de governos estaduais e municipais de partidos que se opunham ao regime, parecia trazer para o campo institucional aquelas reflexões que vinham sendo aquecidas no seio da sociedade.

*A Nova República institucionalizou a redemocratização após a queda da ditadura sob a forma de uma transição feita ‘por cima’, prussina-mente, pois o controle da redemocratização ficou mezzo a mezzo entre o partido de oposição à ditadura, agora Partido do Movimento Demo-*

---

de quantidade de mapas e estatísticas são dispensados. O plano sem mapa em geral enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso elimina as discórdias e oculta os conflitos. (...) A ideia do plano diretor de princípios e diretrizes está associada à de ‘posterior detalhamento’, e isso nunca ocorre. Passam, então, a aparecer os planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos. (...) é o plano predestinado à prateleira.” (VILLAÇA, 1999, p. 221)

*crático Brasileiro (PMDB), e os amplos 'salvados do incêndio' no Partido da Frente Liberal (PFL), mas já fortemente temperado pelo surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT)... (OLIVEIRA, 2007, p. 22)*

A Assembleia Constituinte teve para o campo da Reforma Urbana, portanto, o papel aglutinador das forças que criticavam o modelo de desenvolvimento urbano e o planejamento tecnocrático que tinha prevalecido até então. Importante mencionar que não se tratava exatamente de forças “populares”<sup>17</sup>, mas de técnicos que tinham construído uma trajetória de relação com o “povo”, de apoios diversos e assessorias a grupos nas periferias, visando a ações efetivas de melhorias de condições urbanas, melhorias habitacionais e regularização de loteamentos<sup>18</sup>. Àquela altura, o apoio à organização popular já estava mais institucionalizado, por meio das redes que vinham se constituindo desde o início dos anos 80. Foram essas instituições que formaram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) como um canal de organização das demandas e pressão junto à Assembleia Constituinte para que a pauta urbana fosse incluída no texto constitucional. O MNRU era formado inicialmente por “setores da igreja de tendência progressista, por setores não-governamentais e técnicos de assessoria aos movimentos urbanos e pelas próprias lideranças de movi-

---

<sup>17</sup> “Como demonstram alguns trabalhos sobre o seu surgimento e desenvolvimento, o MNRU não é uma entidade com características de movimento de massas, no sentido tradicional. Sempre contando com uma forte presença de organizações não-governamentais, o MNRU é um ‘movimento descontínuo e fragmentado’, de ‘expressão nacional’ que ‘se expressa em formas extremamente diversas de participação popular pelas várias cidades do país, ora de maneira articulada, ou simplesmente desarticulado enquanto movimento, em outras localidades’. Mesmo sem adquirir a mesma visibilidade política dos movimentos reivindicativos, (...) o Movimento Nacional pela Reforma Urbana representa ‘a emergência de novas formas de luta política, onde a questão da criação de novos direitos de cidadania e a busca de maior justiça social se dá através de novas relações entre movimentos sociais e o plano jurídico-institucional’” (SANTOS JR., 1995, p. 44)

<sup>18</sup> Ver 3 belos depoimentos dos arquitetos Ermínia Maricato, José Fábio Calazans e Luís Fingermann sobre atuações pontuais junto a grupos da periferia de São Paulo nos anos de 1970 (MARICATO, CALAZANS e FINGERMANN, 1983). Chama a atenção também trabalhos de assessoria jurídica em São Paulo, particularmente na regularização de loteamentos clandestinos, desempenhados dos Centros Acadêmicos como o XI de Agosto (da Faculdade de Direito da USP) e do XXII de Agosto (da Faculdade de Direito da PUC-SP), como se pode ver na trajetória de Miguel Reis em entrevista concedida para essa pesquisa.

mentos urbanos” (MARICATO, 2000, p. 143), que se faziam representar por meio de entidades como a FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, a ANSUR (Articulação Nacional do Solo Urbano), MDF (Movimento de Defesa dos Favelados), Associação dos Mutuários, FAMERJ (Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro), FNA (Federação Nacional dos Arquitetos), Federação Nacional dos Engenheiros<sup>19</sup>. Esse rol de entidades dá uma clara dimensão de que os setores das ONGs e das entidades de classe prevaleciam sobre os setores populares, afinal, a dinâmica legislativa exigia que os debates e as proposições de emendas tivessem conteúdos técnicos.

### **O projeto de emenda constitucional da Reforma Urbana**

O processo constituinte previa a participação da sociedade civil com projetos de emenda constitucional que poderiam ser apresentados por pelo menos três entidades e com adesão por abaixo-assinado de no mínimo trinta mil eleitores. O MNRU formulou então um projeto de emenda e o apresentou à Assembleia Nacional Constituinte em 1987, com o apoio de seis entidades e cerca de 150 mil assinaturas (SANTOS JR., 1995). A emenda continha vinte e três artigos, divididos em cinco capítulos: (1) dos direitos urbanos, (2) da propriedade imobiliária urbana, (3) da política habitacional, (4) dos transportes e serviços públicos e (5) da gestão democrática da cidade<sup>20</sup>.

Vale destacar que o direito à moradia, ao transporte público, saneamento e gestão democrática da cidade, entre outros, era apresentado no texto da emenda como obrigação do Estado e que “o direito a condições de vida urbana digna condiciona[ria] o exercício ao direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos” (art. 2). Instrumentos urbanísticos eram relacionados com vistas a assegurar os chamados “direitos

---

<sup>19</sup> Martins, M. L. R. *Movimentos populares urbanos e o direito à cidade*. São Paulo: Fase, 1997 *apud* Silva, C.A., 2002.

<sup>20</sup> O texto integral do projeto de emenda constitucional consta como anexo (Anexo V) da dissertação de mestrado de Éder Roberto Silva (SILVA, 2003).

urbanos”, alguns dos quais viriam fazer parte do conteúdo do Estatuto da Cidade aprovado treze anos depois: o imposto progressivo, parcelamento e edificação compulsórios, direito de preferência (preempção) e a usucapião urbano como meio de regularização da posse. A política habitacional aparecia pautada pela regularização fundiária de áreas ocupadas irregularmente, pelo acesso a programas habitacionais de locação ou aquisição da moradia, pela regulação do mercado e pela oferta de assessoria técnica na construção da moradia; e indicava a criação de uma agência que coordenaria as políticas gerais de habitação. Em relação à gestão democrática, a emenda propunha audiências públicas, conselhos municipais de urbanismo, conselhos comunitários, plebiscitos ou referendos populares como meios que garantiriam a participação da comunidade, com suas entidades representativas, na implantação de planos de uso e ocupação do solo e transporte e na gestão dos serviços públicos. Alguns desses mecanismos também foram incorporados no Estatuto da Cidade.

Pode-se notar que o conteúdo da emenda de fato recuperava alguns dos preceitos que haviam sido propostos nas iniciativas anteriores. Entretanto, os parâmetros que limitavam a propriedade já estavam bem mais frouxos e a política habitacional se curvava definitivamente à consolidação de situações irregulares, inclusive com a proposta de assessoria técnica à construção da moradia, que sugere a prática do mutirão ou da institucionalização da autoconstrução. Em relação à gestão democrática, o texto apontava para uma série de mecanismos oficiais de controle, como se pretendesse trazer para a dinâmica do Estado a participação.

Há na literatura uma concordância geral de que o resultado das negociações junto aos constituintes “não foi favorável” (SANTOS JR., 1995), já que o Capítulo *Da Política Urbana* que foi incorporado à Constituição considera apenas algumas das propostas contidas na emenda popular, sendo composto de dois artigos. O artigo 182 define o poder público municipal como responsável pela política urbana, define o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana, tornando-o obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, e indica sanções sucessivas às proprieda-

des urbanas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas: o Parcelamento e Edificação Compulsórios e o Imposto Progressivo. O 183 institui a usucapião especial, que permite que a propriedade do imóvel utilizado para moradia seja requerida pelo cidadão que exerça sobre ela a posse por pelo menos cinco anos.

Contudo, a derrota não estava apenas no fato de que as propostas da emenda popular não foram incorporadas, e sim naquilo que não constava do texto da emenda popular e que foi consolidado no texto constitucional: o Plano Diretor<sup>21</sup>! Segundo vários autores que participaram ativamente do MNRU, o Plano Diretor não nasceu das demandas populares e sua inclusão é analisada sob a hipótese de que prevaleceu uma visão tecnocrática que apostava que o planejamento poderia sanar os males do crescimento urbano desordenado; ou sob a hipótese de que era necessário conter os avanços que resultariam da unificação dos movimentos populares, para o que a pulverização da política urbana pelos municípios seria útil (Guimarães e Abicalil *apud* Santos Jr., 1996). Ou ainda, segundo Rolnik (*apud* Villaça, 1999 e Santor Jr., 1996), tratou-se, enfim, da aliança entre tecnocratas e o setor conservador do congresso.

O fato é que as conquistas, tímidas no aspecto legislativo, mas extremamente vigorosas na experiência de articulações nacionais e mobilizações em torno do tema, deveriam determinar uma nova arena de disputas no cenário dos anos de 1990. Estavam desenhados alguns caminhos para garantia de direitos de cidadania, para uma nova relação com o Estado e para melhorias efetivas de condições de vida. Mesmo no âmbito do planejamento urbano, o instrumento do Plano Diretor tendia a assumir um novo pa-

---

<sup>21</sup> “Diante da mobilização popular dos anos de 1980, a facção da classe dominante com interesses no espaço urbano reagiu exatamente como a ditadura militar reagiu em 1964: com plano diretor! Essa resposta à pressão foi um retrocesso de seis décadas, consubstanciado na exigência constitucional desse plano para as cidades com mais de 20 mil habitantes (art. 2º, par. 1º), novamente ofuscando as questões centrais da reforma urbana. Esse artigo representou a solução ‘apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho do Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana’. Não surgiu do Movimento Nacional de Reforma Urbana” (VILLAÇA, 1999, p. 232-33).

pel, como se verá adiante. No campo da crítica e da academia — com óbvios rebatimentos na prática, pelas experiências de prefeituras autodenominadas “democráticas e populares” que se iniciavam — o ambiente da segunda metade dos anos de 1980 fomentou o que Maricato chama, “com alguma cautela”, *nova escola do urbanismo*:

*“urbanização de favelas, requalificação de áreas degradadas, regularização urbanística e fundiária, assistência jurídica gratuita e novas formas de segurança na posse do imóvel, construções individuais ou coletivas com assistência técnica de arquitetos e engenheiros, abertura de canais participativos na gestão urbana, prevenção e recuperação de áreas de risco geotécnico, esgoto condominial, componentes pré-fabricados de argamassa armada para infraestrutura ou equipamentos coletivos, novas técnicas de urbanização de córregos a céu aberto, e, especialmente, a perseguição a um novo arcabouço legal de planejamento urbano que inclui operações urbanas e zoneamentos especiais com finalidade social. Estes foram alguns dos exemplos que atraíram profissionais, especialmente arquitetos e urbanistas, que tentavam um caminho que se diferenciava da arquitetura de mercado, além de admitir um engajamento social.” (MARICATO, 2011, p. 101)*

Tratava-se de um novo olhar sobre a cidade, de “jogar luz sobre o que estava oculto”, de reconhecer que a cidade ilegal — construída fora dos padrões determinados pela lei — é a regra em relação às “ilhas de primeiro mundo”. E sua consolidação ao longo das décadas que se seguiram, de uma forma que praticamente leva a uma atual indiferenciação de discursos, está no fato de que boa parte dos teóricos desse novo olhar sobre a realidade urbana transitavam entre academia, assessoria direta a movimentos sociais, com presença nas redes de articulação e em cargos públicos de governos.

### ***Constituição Cidadã e o neoliberalismo dos anos 1990: o Fórum Nacional de Reforma Urbana, experiências democráticas e populares locais e luta legislativa***

As trilhas abertas no período da redemocratização traziam promessas de que o país caminharia no sentido da construção de uma sociedade mais justa e igualitária, realizações que se dariam particularmente no urbano. A nova relação entre Estado e Sociedade Civil estava pautada em mudanças que podiam ser sentidas nestes dois polos. O Estado estaria mais permeável à participação e ao controle social e criava canais institucionais para isso; a Sociedade Civil vinha num processo de mobilização e articulação que tendia a qualificar a luta, apontando para uma mudança do caráter reivindicatório para o propositivo, como se costuma dizer.

Com o papel preponderante que os municípios assumiram a partir da Constituição, em particular na condução da política urbana que era claramente uma atribuição dessa esfera, as gestões “democráticas e populares” passaram a realizar diversas experiências com essa nova perspectiva de reconhecimento da cidade real, aberturas à participação, inversão de prioridades... Na política urbana, houve experiências de elaboração de Planos Diretores que se utilizaram de novos instrumentos de caráter antiespeculativo, de redistribuição de renda fundiária ou de reconhecimento da cidade real. Na política habitacional, foram inúmeras as experiências de urbanização de favelas e regularização fundiária, de programas de produção de moradias em regime autogestionário. Na gestão da cidade, Orçamentos Participativos e Conselhos Gestores em setores diversos realizaram esses “encontros”, ou Espaços Públicos criados entre Estado e Sociedade Civil (DAGNINO, 2002). De outro lado, as mobilizações populares da década de 1980 propiciaram uma organização das lutas travadas na sociedade em instituições que lograram se articular nacionalmente — os movimentos nacionais de luta pela moradia são exemplos disso. E no campo da Reforma Urbana, a articulação de entidades que havia formado o MNRU se con-

solidou no Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) no período posterior à Constituinte.

### **O Fórum Nacional de Reforma Urbana**

O FNRU se caracteriza como “um grupo de organizações brasileiras que atua em prol da construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis” e que segue os princípios do Direito à Cidade, da Gestão Democrática e da Função Social da Propriedade e da Cidade, reunindo entidades de todas as regiões do país (FNRU, 2010). Àquelas que compunham o Movimento na época da Constituinte, foram se juntando outras entidades, em geral organizações que têm em si o caráter de articulação nacional, cada uma atuando no seu “segmento”. A coordenação atual — o que quer dizer, as entidades que participam e se fazem representar no Fórum — é formada por: quatro movimentos populares, todos com abrangência nacional e organizados nos anos 90 — a CONAM (Confederação de Associações de Moradores), a CMP (Central de Movimentos Populares), o MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia) e a UNMP (União Nacional por Moradia Popular); doze ONGs, de porte, atuação e abrangência diversas, algumas pertencendo a redes internacionais — IBASE (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), Habitat para a Humanidade – Brasil, Action Aid – Brasil, Rede Observatório das Metrôpoles, Terra de Direitos, Fundação Bento Rubião, CENDHEC (Centro Dom Helder Câmara), CAAP (Centro de Assessoria à Autogestão Popular), ANTP (Associação Nacional de Transportes Públicos), FASE (Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional) e Instituto Pólis —; e sete entidades profissionais, incluindo uma federação de estudantes — ABEA (Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo), FENEA (Federação Nacional de Estudantes de Arquitetura e Urbanismo), AGB (Associação de Geógrafos Brasileiros), FNA (Federação Nacional de Arquitetos e Urbanistas), FISENGE (Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia), FENAE (Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica Federal), Conselho Federal de

Serviço Social. Além disso, é fomentada a criação de Fóruns Regionais, que devem congregiar entidades de caráter mais local ou que, efetivamente, não tenham estrutura para participar da articulação nacional<sup>22</sup>.

O FNRU adota uma prática de secretaria executiva rotativa que se renova a cada dois anos nos seus Encontros Nacionais. Até o último encontro de 2010, a secretaria foi revezada por ONGs — ANSUR, FASE e Pólis — e apenas nesse ano saiu do poder desse segmento para ser exercida pelos movimentos populares, numa proposta de secretaria compartilhada pelos quatro movimentos nacionais, mas que parece ser efetivamente operacionalizada pela UNMP. Dois eventos internacionais são destacados como marcantes na história do FNRU: as conferências da ONU ECO-1992, realizada no Rio de Janeiro, e o Habitat-1996, que ocorreu em Istambul, na Turquia (SILVA, 2002). O primeiro é tido, inclusive, como fundamental para o reconhecimento e para o aumento numérico das ONGs no país. Esses dois eventos acabaram credenciando o FNRU como um interlocutor internacional para as questões urbanas, potencializando as oportunidades de financiamento de agências de cooperação internacional, que sempre foram fundamentais para sua sustentação. A entidade responsável pela secretaria executiva rotativa assume o gerenciamento desses financiamentos, o que reforça ainda mais o peso político dessa atribuição.

Durante a década de 1990, o FNRU desempenhou um papel de capacitação, procurando disseminar através de suas entidades filiadas os preceitos da Reforma Urbana. Diferente do que os discursos podem levar a crer, tais conceitos não são facilmente apreendidos na “base”, em particular nos movimentos que lidam com demandas mais imediatas e que, afinal, dão “legitimidade popular” para o Fórum quando este se faz presente nos tais “encontros” com o Estado. De qualquer forma, o próprio caráter do movimento popular que se fazia representado no MNRU e o que se vê atualmente no FNRU é bastante diverso: na época da Constituinte, o MDF, com atuação bem localizada, apoiada diretamente pela igreja católica; atual-

---

<sup>22</sup> Informações obtidas no sítio do FNRU: [www.forumreformaurbana.org.br](http://www.forumreformaurbana.org.br)

mente quatro grandes redes nacionais de movimentos, associações e organizações diversas com atuação e articulação local na área da moradia — em níveis estaduais e municipais. Mas é no campo do *lobby* e *advocacy* legislativo<sup>23</sup>, inclusive por ter sido uma prática característica de sua própria constituição, que o FNRU contabiliza as principais conquistas do período em questão<sup>24</sup>.

Três foram os projetos de lei que mantiveram o Fórum e, de alguma forma, todas as organizações do campo da Reforma Urbana, mobilizados na pauta nacional: (1) a lei federal que regulamentaria os artigos constitucionais, (2) a revisão da lei federal de parcelamento do solo e (3) a proposta de criação de um fundo nacional para habitação.

A proposta do fundo, chamado FNMP (Fundo Nacional por Moradia Popular) no início da década, foi o primeiro projeto de lei de iniciativa popular apresentado ao Congresso Nacional, algo previsto pela nova Constituição Federal, desde que fossem coletadas assinaturas de pelo menos 1% dos eleitores. O projeto foi apresentado em 1993 com a assinatura de mais de um milhão de pessoas e todo o processo de coleta de assinaturas é considerado um importante evento para a história das organizações. A pauta nacional foi trazida para os movimentos de moradia e impulsionou a construção de suas redes nacionais, particularmente para a UNMP, que até então tinha uma ação bastante localizada em São Paulo e na Região Metropolitana.

Foi, contudo, o Estatuto da Cidade, a principal ação legislativa do FNRU — já que a revisão da lei federal de parcelamento do solo é tema ainda pen-

---

<sup>23</sup> *Lobby* e *advocacy* são termos utilizados pelas ONGs, trazidos da relação com agências de cooperação internacional e de certa forma herdados do *lobby* praticado nos Estados Unidos. Representam formas de pressão e negociação sobre o Estado e em particular na esfera legislativa para interferência em projetos que são do interesse da rede do Fórum.

<sup>24</sup> “Esta atuação se dá através da interlocução e pressão junto aos parlamentares; promoção e participação em debates sobre os projetos de lei; divulgação de informações sobre o andamento dos projetos para outros atores da sociedade civil e articulações de ações comuns com esses para travar a interlocução e pressionar os deputados a apreciarem os projetos referentes à política urbana” (SILVA, 2002, p. 156)

dente na pauta legislativa, na prática abandonado pelas forças da Reforma Urbana. O projeto de lei do Estatuto tramitou no Congresso Nacional por quase treze anos e sua aprovação foi resultado direto da pressão do FNRU junto aos senadores e deputados, sobretudo nas Comissões e Relatorias.

É certo que o Estatuto da Cidade inaugurou uma nova etapa na luta pela Reforma Urbana, na medida em que regulamentou os artigos constitucionais e ofereceu a “caixa de ferramentas” para os municípios elaborarem seus Planos Diretores. Mas ainda antes de sua aprovação, e já que esse era o “instrumento básico da política urbana”, houve iniciativas tomadas por prefeituras e um esforço geral para se qualificar esses Planos a partir de um modelo diferente do que vinha sendo produzido, marcado pelo discurso tecnocrático e especializado. Num texto publicado no fim dos anos de 1990, Villaça apontava aquela década “como fim de um período na história do planejamento urbano brasileiro porque marca o início do seu processo de politização, fruto do avanço da consciência e organização populares” (VILLAÇA, 1999, p. 235-36). O autor se refere à metodologia de Planos que vinham sendo elaborados naquele período, que se recusavam “ao diagnóstico técnico como mecanismo ‘revelador’ dos problemas”, e aos conteúdos que se atinham a aspectos que eram compreensivos à esfera municipal de governo e que elegeram “como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo”. A atitude frente aos Planos Diretores desse período, ao contrário de um determinismo físico, adequava-os à alçada de governo, à dimensão físico-territorial, e os qualificaria como peças *políticas* a partir da autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos incorporados.

As forças que atuavam diretamente no campo da Reforma Urbana também procuraram superar o caráter tecnocrático e prescrever os “novos Planos Diretores” como instrumentos de Reforma Urbana, a partir do momento em que este definisse o que era “função social da cidade e da propriedade”; tivesse papel “redistributivo de renda e poder político”, indicando inversão de prioridades; e que fosse instrumento da “gestão política”, ao propor um “pacto” territorial. A *Carta de Princípios sobre o Plano Diretor*, elaborada

da pelo FNRU no seu segundo Encontro Nacional, em 1989, indicava a adoção de instrumentos antiespeculativos, o estabelecimento de ZEIS e padrões diferenciados de uso e ocupação do solo, instituição de programas de urbanização de favelas, de instrumentos de controle de adensamento (solo criado) e de transferência de rendas imobiliárias para áreas “menos favorecidas”, a preservação de áreas de proteção ambiental e a instituição de Conselhos de Desenvolvimento Urbano como forma de garantir a gestão democrática e a participação (SANTOS JR., 1995, p. 55-56).

Apesar do enorme esforço para se colocar os temas da Reforma Urbana num outro patamar — mesmo considerando que se tratou de um ganho de escala, de interação entre Estado e Sociedade, de avanços institucionais importantes — *não se conseguiu reverter as práticas que produzem a desigualdade na cidade*. As condições da vida urbana vieram piorando e praticamente ironizam as ações institucionais. Na década de 90, enquanto houve ganhos “no varejo”, “no atacado”<sup>25</sup> o país sofreu com o progressivo afastamento do Estado na sua responsabilidade de garantir direitos. A onda neoliberal que se iniciou nos países centrais no final dos anos de 1970 — a ver pelas recomendações e interferências dos organismos internacionais nas políticas habitacionais e urbanas que já foram destacadas acima — chegou ao Brasil num momento de ressurgimento da sociedade civil e de forte mobilização popular em torno de reformas e conquistas de direitos e provavelmente o seu efeito devastador atrasou e só começou a ser sentido de fato nos anos de 1990<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Recordo-me de um comentário de Ermínia Maricato, com a ênfase que costuma caracterizar seus depoimentos: “A gente põe de colher, eles tiram de caminhão!”

<sup>26</sup> Apoiando-se basicamente em uma bibliografia etnográfica, essa indefinição, esse impasse, a que o país foi submetido nos anos 90 e que se aprofundou na década seguinte foi tratado na disciplina *Pobreza e território*, ministrada pelas Profas. Cibele Rizek e Isabel Georges no IAU (Instituto de Arquitetura e Urbanismo) da USP de São Carlos. Em linhas gerais, essa situação está ancorada na perda de centralidade do trabalho assalariado tradicional e da perspectiva de uma justiça social que se cumpriria pela sua formalização e assalariamento, com correspondente esvaziamento do poder dos sindicatos; pela explosão da violência urbana, organizada em poderosas e capilares máfias que imiscuam narcotráfico, crime e poderes constituídos; na incrível adesão de fiéis a religiões evangélicas fundamentalistas, que operam na perspectiva de resultados mais imediatos; entre outros.

Num texto escrito às vésperas da primeira eleição de Lula, em 2002, Francisco de Oliveira contrapõe esse período à “era das invenções”, denominando-o a “era de indeterminação”, onde a financeirização do capital e sua “mundialização”, sua circulação que se processa virtualmente e na velocidade da luz, levava a uma produtividade em níveis jamais vistos, de modo que “o consumo de trabalho vivo de uma parte considerável da força de trabalho começava a ser irrelevante: uma massa marginal, não-funcional para a acumulação de capital” (OLIVEIRA, 2007, p. 25). “A sociedade plasmada na época do trabalho como categoria central, do trabalho fixo, previsível, a longo prazo, base da produção fordista e do consenso welfarista, dançou” (OLIVEIRA, 2007, p. 27) e toda a sociabilidade gestada na época da ditadura se mostrou frágil a partir da Nova República: “era falsa a nova transparência” que parecia haver entre interesses de classes e representação. Essas pistas são importantes para entendimento desse novo momento, no sentido de uma virada em termos de perda da perspectiva integradora, que se aprofundará na década seguinte. E, paradoxalmente às aberturas do Estado, há, na leitura de Oliveira, o desaparecimento da Política, que se dá pelo desaparecimento da alteridade, da previsão do movimento dos atores.

A “crise dos movimentos sociais” nos anos de 1990 já foi tratada por vários autores que, em geral, argumentam sobre a prevalência dos assessores técnicos e ONGs nesse período — pelo deslocamento de uma pauta reivindicativa para outra propositiva —, gerando uma crise em termos de representatividade dos interesses da base. Por outro lado, a crise pode ser definida pela dificuldade de definição do “inimigo”, já que até meados dos anos de 1980 este era personalizado na figura do Estado opressor. O “trânsito”<sup>27</sup> de projetos e de pessoas entre Sociedade Civil e Estado foi bas-

---

Os reflexos dessas tendências estão nos absurdos indicadores de desemprego, pobreza e concentração de renda que vigoraram durante toda a década.

<sup>27</sup> “Trânsito que exigiu um aprendizado por vezes doloroso para seus protagonistas. Em várias versões, provavelmente todas verídicas, a anedota que circulava, nas administrações municipais das Frentes Populares, dá conta desse aprendizado: ouvindo as reivindicações dos membros de movimentos populares pela moradia, o executivo da Secretaria de Habitação protesta: ‘Mas não é possível, o Estado tem que enfrentar essa questão!’. Ao

tante intenso, também pela consolidação da “nova escola do urbanismo” caracterizada por Maricato e mencionada anteriormente, com implicações na orientação das ações do Estado. Uma série de canais de participação foi criada — Conselhos Gestores, Orçamento Participativo, Conferências — mas muito poucos realmente foram ou são capazes de mudar o rumo da política mais geral. A institucionalização de praticamente todas as formas de participação e pressão<sup>28</sup> — que vão da presença “ordenada” em audiências, reuniões de conselhos e outras, à própria forma de organização de ações diretas como atos ou mesmo as ocupações de edifícios que ocorreram de modo bastante intenso no centro de São Paulo nos últimos anos da década — submetem todos a comportamentos predeterminados e administrados, institucionalizados, numa situação que será ainda mais evidente no período seguinte.

### ***A Reforma Urbana na lei e no poder: Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades.***

Dois acontecimentos que ocorreram num intervalo de pouco mais de um ano são considerados aqui como pontos de inflexão dessa nova fase da luta pela Reforma Urbana. Primeiro, a sanção presidencial da lei federal 10.257, denominada Estatuto da Cidade, em julho de 2001, e que foi com-

---

lado, o assessor imediatamente lhe sopra no ouvido: ‘Escuta, o Estado, agora, somos nós!’” (DAGNINO, 2002, p. 282)

<sup>28</sup> Dois exemplos: Em uma conferência regional de habitação, que pretendia recolher informações e demandas que seriam debatidas na conferência municipal e pautariam a política habitacional da cidade, o representante da prefeitura — uma antiga liderança do movimento popular — procurava organizar as falas dos presentes: “não é para apresentar os problemas pontuais: tem que asfaltar aqui, tem que canalizar córrego ali, tem que construir casa acolá! Essa conferência é para tratarmos dos problemas gerais da cidade!” Qual seria o tipo de reivindicação que ele estaria esperando, diferente das óbvias demandas gerais?. Outro: Em reuniões regionais de Orçamento Participativo num município, eram comuns filas quilométricas de munícipes que, quando chegavam ao microfone instalado na frente do prefeito, reclamavam, elogiavam, comentavam sobre ações do governo, enquanto os assessores anotavam de forma aleatória aquela enorme relação de demandas.

plementada pela edição da Medida Provisória 2.220, em setembro do mesmo ano; depois, todo o processo que levou à eleição de Lula no final de 2002 e o início do seu governo em 2003. Com o Estatuto, a Reforma Urbana estava teoricamente consolidada na lei federal, o que indicava que nas esferas dos municípios a luta por uma cidade mais justa, igualitária, ganhava um amparo legal que permitiria iniciar um processo de elaboração de planos e de intervenção sob novas bases. No início do governo Lula, foi criado o Ministério das Cidades, respondendo a uma antiga demanda dessas forças sociais ao dar ao tratamento das questões urbanas um *status* de ministério<sup>29</sup>.

### **O Estatuto da Cidade**

O Estatuto regulamentou os artigos constitucionais e incorporou experiências, práticas e instrumentos que vinham sendo utilizados de maneira dispersa em municípios ao longo dos anos 90. Uma vez que na Constituição o Plano Diretor foi tornado obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes — numa operação para desviar o Estado do enfrentamento real dos problemas urbanos, como se viu — o Estatuto da Cidade funcionaria como

*“uma espécie de ‘caixa de ferramentas’ para uma política urbana local... [Seria] a definição da ‘cidade que queremos’ nos Planos Diretores de cada um dos municípios, que determina[ria] a mobilização (ou não) dos instrumentos e sua forma de aplicação” (BRASIL, 2001).*

A lei é composta por cinquenta e oito artigos, divididos em cinco capítulos. No *Capítulo I*, estão relacionadas as diretrizes gerais mediante as quais se faria cumprir a “função social da cidade e da propriedade urbana”. O *Capítulo II* é o mais longo, relaciona os instrumentos da política urbana e trata

---

<sup>29</sup> No governo de Fernando Henrique Cardoso, havia apenas uma Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), vinculada ao gabinete da presidência.

alguns<sup>30</sup> deles em detalhes: as sanções sucessivas que deveriam ser aplicadas a imóveis não utilizados ou considerados subutilizados — Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória; IPTU progressivo no tempo e Desapropriação com pagamento com títulos da dívida pública; o instrumento para regularização de posse de áreas privadas — a usucapião especial urbana; o direito de superfície; o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; as operações urbanas; a transferência do direito de construir; e o estudo de impacto de vizinhança. No *Capítulo III*, são abordados critérios básicos para o Plano Diretor e renovado o seu papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, particularmente quando a ele é imputada a responsabilidade de definir, em cada município, o que é “função social da propriedade”. No *Capítulo IV* são relacionados os instrumentos através dos quais se realizaria a gestão democrática da cidade e, finalmente, o *Capítulo V* traz as disposições gerais, que apresentam interfaces desta com outras legislações federais e responsabiliza o prefeito pela não aplicação da lei. Uma seção que constava do Capítulo II e que tratava do instrumento de regularização da posse em áreas públicas foi vetada pelo então presidente da república e seu conteúdo foi editado como Medida Provisória — a MP 2220, em setembro do mesmo ano, tratando da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Além do Plano Diretor, que costuma ser conceituado de modo a diferenciá-lo daqueles produzidos sob a égide do planejamento tradicional, as análises do Estatuto costumam dividir em três grupos os instrumentos, que uma vez incorporados ao Plano, poderiam ter caráter autoaplicável (BRASIL, 2001). No primeiro, estão os *instrumentos com finalidade antiespeculativa, de “indução” do cumprimento da função social da propriedade e do desenvolvimento urbano*: as sanções a terrenos vazios, não utilizados ou

---

<sup>30</sup> Uma menção que ajudará à compreensão de argumentos que será tratados adiante: as ZEIS estão entre os instrumentos da política urbana relacionados e somente aí, não foram “eleitas” para serem detalhadas nesse mesmo capítulo do Estatuto. Essa presença tão pontual inspirou a afirmação retórica de que “o Estatuto não tem ZEIS”, como se verá no próximo capítulo.

subutilizados — parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com títulos da dívida; o direito de preempção ou preferência do poder público na aquisição de imóveis de interesse; e a transferência do direito de construir — aplicável, por exemplo, como compensação ao proprietário de imóvel em áreas tombadas pelo patrimônio ou com ocupações irregulares sujeitas à regularização. Nesse grupo há ainda instrumentos que cumpririam a função de *financiamento da política urbana* — como a outorga onerosa do direito de construir, as operações urbanas, consórcios imobiliários — que basicamente preconizavam a inviabilidade financeira de ações como as desapropriações, que usualmente elevam sensivelmente os valores imobiliários, e pressupunham “parcerias mágicas” e transferências de renda fundiária para áreas mais carentes da cidade. No segundo grupo, estão os *instrumentos de regularização fundiária*: a usucapião especial urbana e a concessão especial para moradia contida na Medida Provisória. No terceiro, os *instrumentos de participação e gestão democrática da cidade*: órgãos colegiados, audiências públicas, estudos de impacto de vizinhança.

### **Processos de capacitação e o “jogo das cidades”**

Com a sanção presidencial do Estatuto, as entidades do campo da Reforma Urbana se apressaram em ocupar um espaço de “capacitação”, voltada a lideranças populares, agentes públicos de municípios e estados da federação, empreendedores, etc. Com a Reforma Urbana na lei, aquelas pautas defendidas há anos pareciam se consolidar e renovavam as esperanças de realizações práticas. A ideia era “fazer do limão uma limonada”, realizar no meio urbano o capitalismo produtivo que tenderia a tomar o lugar da especulação imobiliária, no momento em que os municípios definissem e fizessem cumprir a função social da propriedade, evitando a reserva privada de estoques de terra e imóveis que ficam vazios ou subutilizados, valorizando-se com os investimentos da coletividade em seus entornos.

O Instituto Pólis, filiado ao FNRU, por exemplo, produziu em parceria com a Secretaria Especial da Presidência da República — que a rigor antecedeu o Ministério das Cidades no governo de Fernando Henrique Cardoso —, com a Câmara dos Deputados e a Caixa Econômica Federal um *Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*, que junto com outro guia de regularização fundiária, cartilhas, vídeo e um jogo compunha um “Kit”, denominado Kit das Cidades — de distribuição gratuita e que contou ainda com o apoio da FAPESP, do Lincoln Institut e da Oxfam, agência de cooperação internacional.

O kit reunia um amplo material para que se realizassem essas capacitações e o “Jogo das Cidades” ocupava um papel especial, por orientar uma dinâmica com grupos a serem capacitados. O jogo pretendia simular uma mesa de negociação a partir de situações-problema dadas em três cidades hipotéticas diferentes: uma com características de região metropolitana, outra litorânea e com interesse turístico e outra de menor porte. As situações-problema eram diversas e estabeleciam relação com o perfil dos municípios, mas traziam questões como a construção de um shopping ou outro empreendimento de grande impacto, questões relativas à expansão urbana, proteção de áreas de manancial, moradias precárias e déficit habitacional, entre outras.

O público que participava dessa dinâmica recebia cartas com personagens emblemáticos — o prefeito, o líder sindical, o líder popular, a mulher do prefeito, a jornalista, o vereador, o empresário, o professor universitário, etc. — e procurava, naquela espécie de brincadeira, incorporar os interesses do seu personagem e resolver a situação-problema dada utilizando as cartas que apresentavam os instrumentos contidos do Estatuto. Nessa simulação, as pessoas reais exerceriam papéis diferentes daqueles que exercem cotidianamente — uma liderança poderia brincar de ser prefeito, por exemplo — e assim experimentar participar de negociações em condições inusitadas e negociar com interesses que eles considerariam pertinentes àqueles personagens emblemáticos. Trata-se de um jogo — ou dinâmica de grupo — onde não há vencedores e perdedores, onde a vitória é

de todos na medida em que as negociações tenham sido bem feitas e contemplado os interesses diversos!

Esse kit, talvez o mais representativo e completo, mas certamente não o único, correu o Brasil e a dinâmica do Jogo das Cidades foi aplicada a lideranças e grupos ligados a movimentos de moradia, a agentes públicos, a estudantes, etc.<sup>31</sup>, e tornou o período entre a aprovação do Estatuto e eleição de Lula relativamente intenso para as entidades da Reforma Urbana que pareciam “voltar às bases” para informar sobre a matéria legislativa e estimular uma participação qualificada. Era quase num movimento de pressão de cima para baixo, contrário ao que tinha caracterizado o movimento.

### **Governo Lula e Ministério das Cidades**

Esse curto e intenso período de capacitação dos instrumentos do Estatuto da Cidade é afinal potencializado com a eleição de Lula no final de 2002. A política urbana passou a ser tratada pelo Ministério das Cidades, ele mesmo mencionado como uma demanda daqueles que lutavam pela Reforma Urbana, tido como espécie de sequência lógica de toda a luta relatada nesse capítulo<sup>32</sup>. O cargo de ministro foi ocupado pelo ex-governador do Rio

---

<sup>31</sup> No papel de assessor técnico de movimentos de moradia (e não de pesquisador), eu mesmo utilizei esse material com grupos de base, com formação e origem diversas. Tratava-se de uma tentativa de popularizar os instrumentos do Estatuto e, eventualmente, qualificar pessoas para um período de elaboração de Planos Diretores que viria a seguir. Entretanto, a complexidade dos instrumentos urbanísticos tornava a compreensão muito difícil e, mesmo com explicações e exemplos que procurávamos dar antes de iniciar o jogo, os resultados em relação a ter esses instrumentos como “cartas na manga” em processos reais de negociação podem ser considerados pífios, se não negativos. O jogo da cidade real parecia mais duro, mesmo porque certos personagens usualmente não respeitam as regras ou fazem as negociações por “debaixo da mesa”, e a dinâmica não passava de uma brincadeira!

<sup>32</sup> “O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil. (...) Não se esperava nenhuma grande e muito menos uma rápida mudança (...) Mas era esperada, sim, a abertura de um canal para o qual convergissem a articulação de todos os que lidavam com os dramáticos e crescentes problemas urbanos”. (MARICATO, 2011, p. 24-25)

Grande do Sul, Olívio Dutra<sup>33</sup>. Para as secretarias que compõem o ministério e para os escalões inferiores foram escolhidas, como era de se esperar, várias pessoas que tinham suas trajetórias intimamente ligadas à Reforma Urbana, no apoio mais direto a movimentos, ou a serviços prestados em administrações “democráticas e populares” ao longo dos anos de 1980 e 90. A secretaria executiva foi ocupada por Ermínia Maricato — chamada publicamente de “a ministra” pelo próprio Olívio, para demonstrar o peso de suas decisões na proposta de organização do ministério; não custa lembrar, professora da FAUUSP, assessora da ANSUR, ex-secretária de habitação no governo Erundina em São Paulo. As demais secretarias demonstravam qual seria o teor da política urbana: Habitação, Saneamento, Transporte e mobilidade e Programas Urbanos. Para a Secretaria de Habitação, foi nomeado o arquiteto Jorge Hereda, que tinha construído uma carreira em cargos técnicos nas prefeituras petistas da Região Metropolitana de São Paulo; e para a de Programas Urbanos, a arquiteta Raquel Rolnik, à época professora da PUC-Campinas, coordenadora atuante no Instituto Pólis e que tinha participado do governo Erundina como diretora na Secretaria de Planejamento. Daí para baixo, foram nomeados vários técnicos historicamente comprometidos com a Reforma Urbana, com trajetória de trabalhos desenvolvidos em ONGs filiadas ao FNUR e em movimentos populares<sup>34</sup>. Tantos, que se pode afirmar que a Reforma Urbana, cujas bandeiras principais tinham sido consolidadas na legislação federal, estava também no poder central, na pasta com a atribuição de pautar a política urbana, habitacional, de saneamento e de transporte nacionalmente.

---

<sup>33</sup> Numa conversa informal com uma liderança de um movimento de moradia bastante atuante naquele estado, o rapaz relatava uma ocasião em que Olívio, então prefeito de Porto Alegre, abriu as portas do palácio onde funcionava o executivo municipal para abrigar e proteger o movimento que, durante uma manifestação, fugia da repressão dos “brigadeiros” (como são chamados os policiais militares): “Ele ganhou para sempre o movimento!”.

<sup>34</sup> “A primeira equipe que compôs o time que dirigiu o MCidades resultou numa convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos” (MARICATO, 2011, p. 26)

## Conferências e Conselho das Cidades

Já no final do primeiro ano da gestão, o ministério promoveu um processo nacional de Conferências das Cidades que tinha por objetivo debater as diretrizes da política urbana e escolher os representantes da sociedade civil no Conselho das Cidades, cuja primeira gestão tomou posse em abril de 2004. Os municípios organizavam suas conferências seguindo uma orientação nacional, já esta elaborada por uma comissão de que participavam lideranças de movimentos e representantes de ONGs, que determinava os temas básicos a serem debatidos localmente, de modo que as propostas fossem sistematizadas e levadas às conferências de nível estadual e dessas à conferência nacional. Do nível municipal ao nacional, a representação era definida por delegações eleitas entre os “segmentos” que deveriam se fazer representar no Conselho Nacional que seria eleito na conferência realizada como final do processo: Movimentos Populares, ONGs, Entidades Acadêmicas e de Pesquisa, Entidades Profissionais — e até aí não se pode negligenciar a coincidência com a estrutura do FNRU, que, aliás, em todas as composições do Conselho teve representação em mais de um segmento, com as entidades que lhe são filiadas. A esses segmentos foram acrescentados os Empresários (chamado Setor Produtivo) e o próprio Poder Público (das três esferas legislativas). O Conselho Nacional das Cidades está atualmente em sua quarta gestão e composição, com eleição que sempre respeitou o procedimento das Conferências e, além dos oitenta e seis membros titulares que o compõem, os oitenta e seis suplentes participam também das Câmaras Técnicas atinentes a cada uma das Secretarias Nacionais e que tratam dos temas setoriais: programas urbanos, habitação, saneamento e transporte.

Este canal de participação, negociação e concertação, criado e mantido ao longo das duas gestões de Lula e até o momento, tem produzido muitas discussões e resoluções que “recomendam” ações ao Ministério<sup>35</sup>. Local-

---

<sup>35</sup> O Conselho Nacional vive um recorrente embate por desempenhar caráter deliberativo, ainda que o decreto que o regulamenta o defina como “órgão de natureza deliberativa e consultiva”.

mente, as Conferências são frequentemente relatadas como responsáveis pela criação de um processo de discussão dos problemas urbanos e muitos municípios tomam as delegações eleitas nesses processos como seus próprios Conselhos da Cidade. Interessa notar também que a cultura desses espaços de participação, mais afeita a práticas dos movimentos e das ONGs, acabou sendo absorvida por setores que mantinham outras práticas. Os empresários se fazem representar no Conselho por suas associações e sindicatos patronais e o próprio Poder Público acaba se organizando em entidades que fazem pressões por políticas ou liberação de recursos de uma forma conjunta. Obviamente não são eliminadas as pressões diretas ou as práticas de favorecimento, mas há toda uma arena regular de negociação<sup>36</sup>.

Contudo, de um papel central na direção da política urbana num país em que mais de 80% da população habita as cidades, o ministério acaba submetido a determinações mais estratégicas do governo e finda enfraquecido pelas ações no varejo. Mais uma vez recorrendo a Francisco de Oliveira, em texto escrito no segundo ano da primeira gestão de Lula e que trata de como tinha sido composto o governo e de como este estava enredado nos determinismos do neoliberalismo e do “cumprimento de contratos”:

*Muitos ministérios não têm a menor importância (...) o próprio PT contemplou todos os derrotados nas disputas dos principais governos estaduais com um ministério de má fatura e escassa verba. (...) A desimportância dos ministérios não se deve sequer às personalidades do primeiro e do segundo escalão...: tem a ver com a disfuncionalidade entre os arranjos do sistema político e o nível de complexidade do capitalismo no Brasil. (OLIVEIRA, 2007, p. 267)*

---

<sup>36</sup> Conforme o Ministério das Cidades declara em seu sítio, ao apresentar o Conselho das Cidades: “Na trajetória de atuação do ConCidades, uma das principais lições aprendidas é que a democracia muda de qualidade quando o Poder Público se une à experiência acumulada da sociedade civil organizada e potencializa a sua participação na elaboração e execução dos programas e das políticas públicas”, disponível em [http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=10&Itemid=161](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=10&Itemid=161), acesso em jan. 2012.

O relato crítico, por dentro, que Ermínia Maricato faz sobre avanços e impasses do ministério, disputas internas pela natureza da condução da política urbana, a submissão de suas ações e orçamento à política mais geral, por sua vez, acaba corroborando com os argumentos acima. A autora revela o modo como o ministério e, portanto, a política urbana, ficava refém da política econômica, com cuja orientação o governo Lula não rompeu. Nos primeiros anos, o parco orçamento era contingenciado e ainda engolido por emendas parlamentares, além do que:

*“o Ministério da Fazenda exercia uma verdadeira ditadura sobre o que era chamado ‘gasto’ (o que pelo conceito do FMI poderia significar toda a despesa que não podia ser privatizada, como por exemplo, água e esgoto em favelas)” (MARICATO, 2011, p. 31)*

Com vistas a manter a chamada “governabilidade”, o eufemismo para a troca de favores visando ao apoio parlamentar, o ministério foi rifado e entregue (uma situação que se mantém até hoje, no governo Dilma, e que teve reflexos também na composição das secretarias municipais de São Paulo) a um partido de base conservadora, o PP (Partido Progressista), o que determinou a saída de Ermínia da secretaria executiva.

### **Algumas ações impulsionadas pelo Ministério das Cidades**

Com todas as limitações, há evidentes contribuições de programas e ações do Ministério das Cidades no plano geral do governo de redução das desigualdades. Uma importante conquista é identificada na melhora do acesso ao crédito, especificamente o crédito habitacional, para as populações de mais baixa renda. Primeiramente pela criação de um programa que estabelecia financiamentos a juros-zero e com prioridade para as faixas de renda com menor renda, onde naturalmente se concentra a esmagadora maioria do chamado déficit habitacional, e que inaugurava em nível federal a possibilidade da “autogestão”, da parceria com organizações e movi-

mentos populares: o Programa Crédito Solidário, lançado em 2004<sup>37</sup>. Depois houve mudanças sensíveis nas regras de financiamento habitacional com recursos do FGTS, que aumentavam os subsídios de forma crescente conforme a renda fosse menor. Foram medidas que colaboraram com a “ampliação do mercado” para a população de menor renda.

Além disso, foi iniciada a construção do chamado Sistema Nacional de Cidades, que teria um funcionamento inspirado no SUS (Sistema Único de Saúde), com a centralização de recursos num Fundo Nacional e distribuição para os fundos dos demais entes federativos, cada qual controlado por Conselhos Gestores paritários, inaugurando um procedimento de transferência de recursos mais transparente e com controle social, já que a adesão dos municípios e estados seria condicionada a existência desses conselhos e de planos locais. Como parte dessa política, foi aprovada em 2005 a lei 11.124, que instaurou do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social — SNHIS/FNHIS (CARDOSO, 2008), que na prática foi a concretização do Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado por entidades da Reforma Urbana nos anos de 1990, comentado anteriormente.

### **Plano Diretor Participativo**

À construção desse Sistema, opunha-se, na leitura de Ermínia Maricato, uma centralidade ao Plano Diretor, renovada por um predicado que procurava agora, a partir da instituição-Estado, diferenciá-lo das práticas tec-

---

<sup>37</sup> Durante o percurso do doutorado coordenei, através de minha atuação em uma ONG de assessoria técnica a movimentos, uma pesquisa financiada por uma agência de cooperação internacional que tratou desse programa e especificamente da produção promovida por associações ligadas aos 4 movimentos de abrangência nacional, que se fazem representar no FNRU e no Conselho das Cidades. A pesquisa procurou mapear essa produção pelo país, selecionou experiências diversas e procedeu a visitas e pesquisas de campo em Alfenas — MG, Recife — PE, Belém — PA, Palmas — TO, além de visões mais panorâmicas em empreendimentos realizados no estado de São Paulo — Americana, Campinas e capital — e na Região Metropolitana de Porto Alegre — RS. Especificamente sobre o programa, ver o mestrado de Fernanda Accyoli Moreira, *O lugar da autogestão no governo Lula* (MOREIRA, 2009)

nocráticas. O Plano Diretor deveria ser também “Participativo” e o Ministério promoveu a partir de 2005 a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”<sup>38</sup>. A Campanha tinha uma estrutura descentralizada, com núcleos estaduais organizados de forma autônoma pelas entidades locais dos diferentes segmentos que tinham assento no Conselho e que promoveram oficinas regionais para esclarecer o papel dos instrumentos do Estatuto e mobilizar organizações sociais e prefeituras para a realização desses processos de revisão dos Planos municipais. De algum modo, ampliava-se a escala daquelas ações desenvolvidas alguns anos antes a partir da sociedade civil e procurava-se capacitar técnicos, agentes públicos, lideranças populares, empresários e população em geral, sobre as novas bases que deveriam orientar a elaboração desses planos. Capacitação que era fomentada pelo prazo de cinco anos estabelecido pela lei do Estatuto da Cidade para que os municípios com obrigação de elaborar seus Planos Diretores o fizessem.

Os princípios do Plano Diretor Participativo estavam contidos em outro guia que foi produzido e fartamente distribuído, com textos de especialistas — que àquela altura operavam dentro ou fora do Estado — e particularmente definidos por duas Resoluções do ConCidades: a Res. 25, que aborda como deve se dar o processo participativo, e a Res. 34 que emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo. Metodologicamente, o diagnóstico era substituído por “leituras da realidade” que deveriam mesclar os olhares “técnico” e “comunitário” e os instrumentos — que em última análise respondiam às bandeiras da Reforma Urbana — deveriam ser definidos nesses processos amplos e participativos de concertação, de negociação pública e transparente e do estabelecimento de um pacto territorial no “jogo ‘real’ das cidades”.

---

<sup>38</sup> Entre 2006 e 2007 participei de reuniões periódicas no núcleo paulista da Campanha, apoiado à época pelo CREA-SP e com a participação de movimentos e ONGs. A partir dessas reuniões foram organizadas oficinas regionais no estado para sensibilização em relação aos instrumentos e visando às revisões dos Planos Diretores, algumas das quais também tomei parte.

### ***PAC e Minha Casa, Minha Vida: o novo ciclo do Brasil urbano?***

Depois de ter enfrentado uma forte crise política por conta de escândalos de corrupção que ganharam grande repercussão midiática, a direção da política central do governo adquiriu uma feição “desenvolvimentista” no final da primeira gestão de Lula e que perduraria por toda a segunda gestão. Para atingir o objetivo de gerar empregos e estimular a implantação de infraestrutura foram lançados dois programas num intervalo de aproximadamente dois anos e com impacto direto no território. Tais programas são tomados como mais um ponto de inflexão na política urbana e nas próprias estratégias das forças da Reforma Urbana: em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em particular em seu viés das áreas de Saneamento e Habitação; no início de 2009, o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV). Ambos são curiosamente elaborados e implementados por fora do Ministério das Cidades, fortalecendo a figura da então ministra da Casa Civil, Dilma Roussef, que, ao ser chamada “mãe do PAC” pelo presidente Lula, iniciou a construção de uma imagem que culminou com sua eleição como presidenta em 2010.

Esses dois programas, pelo forte impacto que têm sobre o território urbano são observados aqui como inaugurais de uma espécie de “novo ciclo”, considerando-se a tese de Ermínia Maricato que inspirou esse capítulo. É verdade que não se pode dizer que há propriamente transformações nos padrões de urbanização, mas com o PAC e o MCMV os níveis de financiamento para a produção do espaço urbano se alteraram profundamente, a construção civil retomou um importante papel na economia nacional, na geração de empregos, e a produção habitacional de mercado popular ganhou uma escala inédita. A baixa qualidade arquitetônica e urbanística desses milhares de empreendimentos e os impactos na valorização imobiliária são evidentes, além de serem temas bastante recorrentes na produção acadêmica atual<sup>39</sup>. O Ministério das Cidades, apesar de grande esforço,

---

<sup>39</sup> Para me restringir a uma referência, cito o trabalho desenvolvido pelo LabHab (Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos) da FAUUSP, coordenado pelo Prof. João S.

assiste a essa produção, impotente diante dos ditames “do mercado” ou da permissividade dos governos locais no controle da localização e qualificação desses empreendimentos. Antes de iniciar a discussão sobre o impasse — que, na verdade, alinhava toda a pesquisa — cabe mais um exercício descritivo desses programas.

. . .

O PAC apareceu como a novidade do segundo mandato de Lula (2007). Naturalmente, o tom desenvolvimentista — sob um novo contexto do capitalismo mundial financeirizado, diverso, portanto, daquela “internalização das decisões” que prevalecia nos anos de 1950 — foi corroborado por uma política econômica que tomou o mercado interno como a salvação da lavoura, tanto como consumidor, quanto como produtor. O PAC, em suas ações setoriais, prometia caminhar na diminuição de um importante déficit de infraestrutura, acumulado durante os anos de crise econômica e do neoliberalismo que praticamente coincidiram com o período de redemocratização, e elevar o potencial de crescimento do capitalismo brasileiro. Com o PAC saneamento, voltado a levar infraestrutura a favelas e áreas de ocupação irregular, o governo ainda cobria com um véu social a injeção de recursos públicos na reprodução do capital: por um lado, melhorando efetivamente as condições de vida da população mais pobre e, assim, inserindo-a como consumidora, inclusive dos serviços privatizados de saneamento; por outro, gerando empregos — ou melhor, “trabalho e renda”, já que a precariedade no trabalho como condição estrutural (LEITE, 2011) preenche todos os poros do estágio atual do capitalismo — num setor que tradicionalmente absorve uma mão-de-obra com baixa formação em educação formal. Transformar o país num canteiro de obras era (e continua sendo) o lema!

---

Whitaker Ferreira, que analisa a produção do programa Minha Casa Minha Vida e procura apresentar parâmetros de qualidade em termos de inserção urbana, implantação e da unidade habitacional (FERREIRA, 2012).

O MCMV repetiu a combinação do estímulo à reprodução do capital com o “interesse social”. Com ampla cobertura da mídia especializada e geral, a Medida Provisória 459 publicada em 25 de março de 2009 e convertida em lei federal (BRASIL) dispôs sobre o programa que foi apresentado como a principal medida do governo contra a crise financeira mundial que ocorreu no segundo semestre de 2008 e que teve a quebra de um grande banco estadunidense de investimentos imobiliários como seu marco. Seguindo a toada da geração de empregos de baixa qualificação, o investimento na construção de habitações ainda tem o que se chama de efeito “anticíclico”, por mobilizar uma enorme cadeia produtiva que vai da indústria de materiais básicos de construção à de eletrodomésticos. O setor da construção civil vivia um momento de prosperidade que vinha provocando, desde 2006, aumento nos investimentos em tecnologia e industrialização da construção e na já tradicional aquisição de estoque de terras baratas (MOURA, 2011) (SHIMBO, 2010). Além disso, tinha inaugurado uma nova forma de financiamento e captação financeira na bolsa de valores a partir da abertura de capital das empresas maiores do setor, ao lado dos tradicionais fundos públicos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo) que vinham num processo progressivo de facilitação do acesso ao crédito.

Vencendo um desinteresse histórico, um “novo mercado” foi descoberto — voltado para as “classes” que tinham, agora, maior acesso a crédito — e organizado a partir de empresas especializadas no atendimento a esse público ou abertas como subsidiárias das grandes para tal. Todo esse investimento que se processava desde meados da década de 2000, contudo, sofreu o revés da crise financeira mundial e o setor acabou pressionando o governo para que a política habitacional de construções novas fosse tomada como resposta a esta crise.

A lei do MCMV, contudo, não trata apenas de como se equilibram as operações financeiras para se estimular a *nova produção* habitacional para população com renda de até 10 salários mínimos, muito embora este tenha sido objeto quase que exclusivo das críticas e saudações do programa

(ARANTES e FIX, 2009) (ROLNIK e NAKANO, 2009). A lei é estruturada em três capítulos, sendo que o *Capítulo I* trata justamente do programa Minha Casa, Minha Vida; e os quase anônimos *Capítulos II e III*, dos Registros Eletrônicos e da Regularização Fundiária, respectivamente.

No que se refere à produção habitacional, são claros e já foram mencionados os objetivos e os meios para a geração de empregos no setor da construção e ou aquisição de moradias *novas* destinadas às famílias com renda de 0 a 10 salários. Toda a estrutura deste *Capítulo I* da lei apresenta as medidas para o equilíbrio financeiro das operações de crédito, de modo a se viabilizarem os empreendimentos: os seguros das prestações são anulados ou barateados e a União fica autorizada a transferir recursos a fundo perdido para o FDS (Fundo de Desenvolvimento Social), responsável pela estruturação do Programa Crédito Solidário e acessado em geral por entidades populares, para o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e para o FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), ambos acessados pelo mercado. Além disso, a União fica autorizada a participar do FGHab (Fundo Garantidor), que dá garantias de recebimento ao órgão financiador, a investir em infraestrutura e a subvencionar o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Social) com recursos para a cadeia produtiva. Como novidade e para além do equilíbrio financeiro da operação, realizada com pesada injeção de recursos públicos, essa produção habitacional deveria estar baseada também em genéricos determinantes regionais. Os recursos seriam destinados às regiões de forma proporcional a da distribuição do déficit habitacional<sup>40</sup>. Os estudos do déficit também foram utilizados para se determinar de que modo as faixas de renda seriam atendidas, aí com certo disparate, já que o setor que concentra mais de 90% do déficit deveria receber 40% dos investimentos previstos.

---

<sup>40</sup> Os estudos mais utilizados para medição do déficit habitacional são feitos pela Fundação João Pinheiro a partir dos dados do Censo do IBGE. À época do lançamento do programa, esses estudos vinham sendo considerados na elaboração do Planhab (Plano Nacional de Habitação), como uma das ações do Ministério das Cidades.

O *Capítulo II* trata da modernização do sistema de registros públicos, determina a disponibilização dessas informações pelos cartórios sem ônus à União e estabelece descontos significativos de custas e emolumentos, de maneira inversamente proporcional aos valores das unidades habitacionais ou à renda familiar.

Já o *Capítulo III* apresenta definições e conceitos gerais que eram dúbios ou inexistentes no marco legal do Estatuto das Cidades (como os conceitos de assentamentos urbanos, assentamentos irregulares ou de ZEIS, que será abordado no próximo capítulo) e estabelece critérios para as regularizações fundiárias de interesse social e de interesse específico. Neste capítulo, merece destaque o que tem sido chamado de “usucapião administrativo”, que seria viabilizado através do expediente do “auto de demarcação urbanística” e subsequente “legitimação da posse”. Ocorre que os poderes públicos municipais têm muita dificuldade legal para intervenção em assentamentos irregulares localizados em áreas privadas e a sobreposição de títulos cartoriais é praticamente regra no território nacional, inviabilizando o parcelamento, mesmo que por frações ideais de terreno, e a individualização dos títulos de propriedade. A demarcação urbanística definida nesta lei permite ao município identificar áreas passíveis de regularização de interesse social; cadastrar seus ocupantes, garantido o tempo constitucional de defesa e contestação pelos proprietários originais; implementar obras de melhoria e infraestrutura ;e finalmente legitimar a posse para aqueles ocupantes, anulando, inclusive, perímetros de matrículas e registro de imóveis anteriores.

PAC e MCMV foram programas que tiveram o Ministério das Cidades num papel coadjuvante, pois foram negociados diretamente entre os setores econômicos e o governo federal, através da Casa-civil, sem escalas nos espaços de concertação dos conselhos gestores dos fundos e das políticas públicas (MARICATO, 2011). O próprio caráter “social” e reformista que reveste esses programas é secundário no papel preponderante de dar as

bases para a reprodução do capital... Situações que atordoam as forças em defesa da Reforma Urbana.

Apesar de enormes dificuldades na sua operacionalização, na falta de estrutura em recursos financeiros e técnicos dos governos locais para elaborar projetos e “captar recursos” do PAC, as intervenções em favelas, por exemplo, têm demonstrado o intuito de trazer urbanidade para regiões consolidadas da cidade. Por outro lado, em termos gerais e não pragmáticos, o caráter dessas intervenções revela a inexorabilidade das condições precárias da cidade, como que num abandono final das possibilidades de integração urbana desses territórios.

O MCMV revela a reprodução do capital em sua forma mais voraz — numa associação entre setor produtivo e especulativo. Com óbvias e raras exceções, o padrão geral da produção é de baixa industrialização e prevalência da manufatura, do trabalho desqualificado explorado em seu limite, sendo que o mínimo cuidado com o conforto do trabalhador — também para que seu trabalho renda no limite da produtividade — fica reservado a obras promovidas pelas grandes construtoras que operam num mercado voltado para rendas mais altas. Os locais onde os enormes conjuntos são implantados ignoram os preceitos da política urbana, da prevalência das regras do Plano Diretor e de critérios públicos, que foram o mote da Reforma Urbana na última década. Essas realidades são tanto mais graves nas ditas cidades pequenas e médias, particularmente aquelas localizadas em Regiões Metropolitanas, onde o controle do solo urbano é ainda mais sujeito a interesses locais, que associam sem barreiras poder político, propriedade fundiária e poder econômico. Os empreendimentos ocupam áreas longínquas, que aumentam o custo de infraestrutura e criam vazios especulativos. E nesse contexto, exigir qualidade arquitetônica e urbanística no desenho desses conjuntos parece um “luxo”.

## O Lulismo e a “(enganosa) nova classe média”: trilhas do impasse

Toda a periodização da Reforma Urbana apresentada acima teve por intuito montar o cenário onde se desenrola a história das ZEIS, que será apresentada no próximo capítulo. Há certa unanimidade em afirmar que os preceitos da Reforma Urbana, ou melhor, do grande ciclo defendido por Ermínia Maricato, iniciado na luta contra a ditadura e que se encerraria com a criação do Ministério das Cidades, partem de uma agenda construída no contexto das Reformas de Base. Pelo menos três eixos desta agenda ainda são apresentados como atuais: (1) a participação popular ou a gestão democrática nos processos de produção da cidade; (2) o direito dos posseiros e a regularização de assentamentos precários; e (3) o cumprimento da função social da propriedade, tendo a produção de moradia em terra urbana bem localizada como uma de suas realizações<sup>41</sup>. E a defesa da atualidade desses temas tem correspondência com a percepção de algumas lideranças populares quando se deparam com a afirmação de que o ciclo se fechou: “não se fechou porque não se completou!”<sup>42</sup>.

O longo recuo histórico a que se recorreu no decorrer deste capítulo, contudo, demonstrou que houve uma série de nuances em cada período, que mudaram os rumos desses eixos. O controle e a regulação sobre a propriedade, ou a determinação de que esta cumprisse sua função social, foram

---

<sup>41</sup> No mais recente Encontro da ANPUR (em 2011, no Rio de Janeiro), a fala de Benny Schasberg em uma das mesas era intitulada: “Quem disse que seria fácil?” e o professor da UnB (Universidade de Brasília) e ex-secretário nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades apresentava a permanência da agenda da Reforma Urbana, defendendo as ações que colocaram o planejamento urbano em pauta, por meio dos debates que tomaram o país na Campanha e nos processos de elaboração dos Planos Diretores Participativos: “ruim com o Estatuto da Cidade, pior sem ele!”.

<sup>42</sup> O comentário foi feito por Antônio José de Araújo, liderança do Movimento Nacional de Luta por Moradia em São Paulo, durante um evento na 9ª Bienal Internacional de Arquitetura onde se debateu justamente a tese de fim de ciclo de Ermínia Maricato. Lideranças de outros movimentos, quando questionadas sobre esta tese, usavam o argumento de que esse debate é acadêmico, para justificar que os movimentos continuam fazendo ações diretas de ocupação.

sendo paulatinamente afrouxados e o Plano Diretor, tornado obrigatório na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, acabou exercendo um papel exacerbado, projetando essas definições para um futuro longínquo e assim “fingindo” cumprir essa tarefa. A regularização fundiária passou de uma perspectiva efetivamente integradora dos assentamentos precários à ordem urbanística — representada pela remoção total dos mesmos e atendimento das famílias moradoras em sub-habitações em moradias regulares — a ações tópicas, em que a titulação se torna central em detrimento das intervenções físicas<sup>43</sup>. A participação popular, por sua vez, disseminou-se por todas as esferas de governo e setores da política pública, institucionalizada, garantida em lei, por meio de Conselhos, audiências, conferências e reuniões de toda ordem. Contudo, esses espaços reais de debates, transformados em “centro das atenções e da militância”, não lograram tocar nos elementos que determinam a segregação socioterritorial e transformar as realidades urbanas<sup>44</sup>. Esses argumentos são centrais para a leitura de todo este trabalho e serão frequentemente retomados ao longo dos capítulos que se seguem.

---

<sup>43</sup> “Opondo-se à remoção de tais bairros, a reivindicação de novos mecanismos legais, que possibilitassem a regularização da posse aos moradores e a disponibilidade de recursos públicos, necessários para a urbanização e programas habitacionais, passa a ser uma das questões prioritárias nas reivindicações da Reforma Urbana de 88, pois representa a afirmação do direito de propriedade conquistado pelas ocupações urbanas e a preservação de seus laços sociais e econômicos com o território. Será por esta porta que os advogados adentram o projeto da Reforma Urbana, possibilitando que o Direito Urbanístico assumira um papel preponderante no movimento, tanto no período constituinte quanto após a aprovação da Carta Magna (...)” (BURNETT, 2011, p. 33).

<sup>44</sup> “a retomada da questão urbana (...) anima as lideranças nacionais e os técnicos do poder central sobre reais possibilidades de retomada da Reforma Urbana e de seu caráter transformador. Entretanto, os desafios de tal proposta — isto é, mexer na lógica de acumulação e reprodução do capital imobiliário e enfrentar os interesses e privilégios dos proprietários fundiários — são bem mais estruturais e poderosos para serem comparados sequer com as demandas dos movimentos por saúde e educação que, ao fim e ao cabo, representam a imediata realização de interesses privados. Contrariamente, o atendimento das demandas habitacionais por ‘terra urbanizada e bem localizada’ — apesar de, potencialmente, movimentarem os negócios da construção civil — significa não apenas intervir na macroeconomia enquanto ‘coração do sistema’, mas também tocar em privilégios seculares ligados ao setor fundiário e suas ramificações com o poder político local” (BURNETT, 2011, p. 269).

A compreensão de que a agenda da Reforma Urbana — com o “já!” do bordão que demonstra um clamor pela urgência de realizações — está num impasse tem muito a ver com o atual momento do país, que tem implementado uma série de programas e ações com reflexos na redução das desigualdades, no aumento do emprego formal e da renda, na melhora no padrão de consumo na base da pirâmide social. Trata-se de um período que tem sido denominado na literatura como “Lulismo”.

Críticas pela esquerda ao governo Lula têm sido feitas desde as eleições de 2002: enigma, indeterminação, avesso, contradição, hibridismo, impasse... São alguns dos nomes que vêm sendo dados para qualificar o governo que se propôs a realizar reformas sem interferir na estrutura da sociedade; que realizaria pactos para que “todos ganhassem” — ricos e pobres — como “nunca antes na história desse país!”.

A ascensão ao poder central do ex-operário, importante liderança sindical da virada dos anos 70 para os 80, e do partido construído com a participação dos novos movimentos sociais e de setores progressistas da Igreja Católica, deu-se em contexto diferente das três eleições anteriores em que Lula fora derrotado. A *Carta ao povo brasileiro*, escrita por ele às vésperas da eleição de 2002 cumpria o objetivo de tranquilizar “o mercado” de que não haveria mudança significativa dos rumos da política e da economia, de que os contratos seriam cumpridos<sup>45</sup>. De qualquer modo, nas coalisões dos partidos “nenhuma linha de força pode[ria] ser estabelecida”, e como Oliveira colocava em texto escrito à época:

---

<sup>45</sup> A imprensa noticiava amplamente as avaliações de risco do país, promovidas por agências internacionais, que aumentavam na medida em que Lula se consolidava na liderança das pesquisas eleitorais. A *Carta* criticava abertamente o modelo de desenvolvimento implementado pelo então presidente e o “novo modelo” era apresentado em tom ameno: “O novo modelo não poderá ser produto de decisões unilaterais do governo, tal como ocorre hoje, nem será implementado por decreto, de modo voluntarista. Será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social, capaz de assegurar o crescimento com estabilidade. Premissa dessa transição será naturalmente o respeito aos contratos e obrigações do país” (Lula. *Carta ao povo brasileiro*, junho de 2002).

*“Os programas são parecidíssimos porque todos estão pautados pela herança do desastre do neoliberalismo de FHC, e todos buscam representar o irrepresentável: a burguesia nacional, que já não manda; o capital financeiro, que é o obstáculo ao desenvolvimento e que já se desligou de qualquer representação de classe e cujos interesses promovem a exclusão, a classe trabalhadora, cujos recursos políticos foram grandemente danificados no período neoliberal” (OLIVEIRA, 2007, p. 40-41)*

O conceito de Estado de Exceção, tomado por Francisco de Oliveira em trabalhos diversos elaborados ao longo da última década (SANTOS, 2007), tem forte efeito explicativo da realidade brasileira desigual e combinada à expansão do capitalismo<sup>46</sup> e sucede o período que o próprio Oliveira denominara “totalitarismo neoliberal” (OLIVEIRA e PAOLI, 1999). Na virada do século, a “indeterminação do *momentum* brasileiro”, para o autor, não significava “o estancamento das experimentações inventivas”, mas que essas experimentações não haviam “cristalizado o campo de conflitos dentro do qual os atores deve[riam] se movimentar doravante” (OLIVEIRA, 2007, p. 43). E a eleição de Lula poderia ser considerada

*“uma virtualidade na conjuntura da indeterminação criada pelo turbilhão da desregulamentação do período Fernando Henrique Cardoso, caracterizada pela suspensão das relações entre a economia e a política, entre classes e representação” (OLIVEIRA, 2007)*

No modo como a política econômica foi conduzida nos primeiros anos da gestão Lula, os estudiosos e a mídia em geral apontavam elementos de continuidade em relação ao governo anterior. As diferenças foram se consolidando particularmente a partir do segundo ano do primeiro mandato,

---

<sup>46</sup> O conceito de Estado de Exceção é do teórico do nazismo, Carl Schmitt e desde os anos 20 vem sendo trabalhado por autores diversos, como Walter Benjamin (AGAMBEM, 2004). O texto de Laymert Garcia dos Santos (Brasil contemporâneo: estado de exceção?, 2007) aborda justamente o conceito de estado de exceção em três trabalhos de Francisco de Oliveira: *Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento* (OLIVEIRA, 2007), *O ornitorrinco* (OLIVEIRA, 2003) e *O momento Lênin* (OLIVEIRA, 2007). Todos se referem aos primeiros anos do governo Lula e à forma como o presidente acaba cumprindo um papel de anulação da política.

na política externa, na extensão das políticas sociais — que teriam superado um aspecto focalizado para ganhar “contorno de massa” —, no aumento do emprego formal, do poder de compra do salário mínimo e numa espécie de novo desenvolvimentismo sustentado pelo consumo popular (SADER, 2009) (RICCI, 2010)<sup>47</sup>.

Essas mudanças de rumo constituem a base do que André Singer denominou Lulismo. Baseando-se em dados do desempenho eleitoral de Lula — já que em 2006, na sua reeleição, ele contabilizou mais votos entre eleitores de baixíssima renda e dos “grotões” do país, mudando a base tradicional do PT (classe média, de alta escolaridade, ligada a movimentos sociais) — Singer vincula as medidas que tiveram impacto junto aos mais pobres a uma aderência desse modo próprio de governar ao subproletariado, ou “sobrepopulação trabalhadora superempobrecida permanente”, conforme denominação que utiliza para esse recorte de classe (SINGER, 2012). Ao mesmo tempo, para o autor, os setores de classe média se alinharam eleitoralmente ao PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), sobretudo depois da crise decorrente da ampla divulgação midiática do evento que ficou conhecido como “mensalão”. Juntando-se a outros analistas, ele aponta, de diferentes modos, que esse realinhamento eleitoral é possivelmente fruto de uma percepção de que o Estado poderia finalmente fazer algo para melhorar efetivamente a vida dos pobres, sem “confrontar a ordem”, sem romper as estruturas de dominação<sup>48</sup>.

O “novo ciclo expansivo”, a “segunda cara do governo Lula” (SADER, 2009), estariam, portanto, firmemente fincados na “ajuda aos pobres”, na popula-

---

<sup>47</sup> “O resultado dessas políticas é um híbrido, de difícil caracterização. Nas palavras de Lula, no momento de sua reeleição: ‘Nunca os ricos ganharam tanto, nunca os pobres melhoraram tanto seu nível de vida’. Qualquer análise unilateral conduz a sérios equívocos, a tal ponto que é mais fácil dizer o que não é o governo Lula do que aquilo que ele efetivamente é”. (SADER, 2009, p. 84-85)

<sup>48</sup> “O subproletariado, reconhecendo na invenção lulista a plataforma com que sempre sonhara — um Estado capaz de ajudar os mais pobres *sem* confrontar a ordem —, deu-lhe suporte para avançar, acelerando o crescimento com redução da desigualdade no segundo mandato, e, assim, garantindo a vitória de Dilma em 2010 e a continuidade do projeto ao menos até 2014” (SINGER, 2012, p. 21)

ridade do presidente, na sua identificação com a redução das desigualdades, que foram bastante divulgadas como ascensão de uma “nova classe média”. Autores diversos mostram que os programas sociais de transferência de renda, o acesso ao crédito, os empregos formais, a melhora no padrão de consumo e do poder de compra do salário tiveram de fato impacto entre os brasileiros mais pobres. Contudo, esses dados são normalmente apresentados em termos genéricos e acabam negligenciando informações que contribuem para melhor organizar as trilhas do impasse.

*(...) entende-se que não se trata da emergência de uma nova classe — muito menos de uma classe média. O que há, de fato, é uma orientação alienante sem fim, orquestrada para o sequestro do debate sobre a natureza e a dinâmica das mudanças econômicas e sociais, incapaz de permitir a politização classista do fenômeno de transformação da estrutura social e sua comparação com outros períodos dinâmicos do Brasil. (...) Talvez não seja bem um mero equívoco conceitual, mas expressão da disputa que se instala em torno da concepção e condução das políticas públicas atuais. (POCHMANN, 2012, p. 8, 11)*

A pesquisa de Pochmann, que presidiu o IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), desmonta a ideia de “nova classe média”. Muito embora reconheça as transformações na base da pirâmide social, os dados do IBGE trabalhados por ele indicam duas tendências opostas desde o início do Plano Real: perda da renda do trabalho e crescimento da renda da propriedade entre 1995 e 2004; e recuperação destes mesmos índices entre 2004 e 2010, fazendo com que o país, na verdade voltasse aos patamares do início da estabilização monetária. A retomada do crescimento, depois de duas décadas de regressão neoliberal, teve impacto real na estrutura produtiva, absorveu as classes populares trabalhadoras e resgatou-as da condição de pobreza. Mas no momento em que essas transformações são relacionadas em termos midiáticos e ideológicos como nova classe “média”, divulgam-se parâmetros de consumo que são associados, por exemplo, à privatização dos serviços de saúde ou educação, frequentemente

desmoralizados na “opinião pública” para distanciá-los da condição de direitos que devem ser garantidos pelo Estado (POCHMANN, 2012).

A grande maioria das ocupações do trabalho esteve localizada no setor terciário (particularmente nos pequenos negócios), da construção civil e da indústria extrativa; de baixa remuneração (até 1,5 salários mínimos mensais), alta rotatividade (POCHMANN, 2012) (DAVID e BECKER, 2013). Há também uma grande massa de trabalhadores “para famílias”, quer dizer, prestando serviços domésticos para os mais ricos. Estas são pistas de que “está em curso uma crescente polarização entre os dois extremos com forte crescimento relativo: os trabalhadores na base da pirâmide social e os detentores de renda derivada da propriedade” (POCHMANN, 2012, p. 22). Ainda somos um país de poucos ricos e muitos pobres, que não podem ser considerados classe média<sup>49</sup>.

Há que se reconhecer ainda, de forma naturalmente panorâmica, duas outras dificuldades metodológicas. Primeiro, a própria noção do que seja classe social<sup>50</sup>; depois, a quase impossibilidade de se medir quem são os ricos do Brasil (CALLARI, 2004).

*Metodologicamente (...) as rendas do capital são estimadas por dedução, enquanto as rendas do trabalho são medidas diretamente na fonte. Medidas indiretas sugerem, e na verdade comprovam, o crescimento da desigualdade: o simples dado do pagamento do serviço da dívida in-*

---

<sup>49</sup> “Com isso, uma parcela considerável da força de trabalho conseguiu superar a condição de pobreza, transitando para o nível inferior da estrutura ocupacional de baixa remuneração; embora não seja mais pobre, tampouco pode ser considerada de classe média. Esta, por sinal, praticamente não sofreu alteração considerável, pois se manteve estacionada na faixa de um terço dos brasileiros (...)” (POCHMANN, 2012, p. 20)

<sup>50</sup> “Classe é um dos conceitos mais difíceis da sociologia. Parece fácil e tem tanta força que se incorporou à linguagem comum. Mas [para se definir uma] classe é preciso ter uma posição na produção, é preciso ter uma ideologia, é preciso ter um projeto de poder e é preciso ter uma experiência de classe. E isso é muito difícil de reunir numa sociedade de massas. Nós estamos num processo de elevação de renda numa sociedade de massas. Mas não é uma classe social formada com os requisitos que a teoria social pede. Está longe de ser.” (Francisco de Oliveira em entrevista ao programa Roda Viva, TV Cultura, em 02/07/2012, Bloco 3, 12:30 min., disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=hY-VOTAVZZFQ>, acesso em fevereiro de 2013).

*terna, em torno de 200 bilhões de reais por ano, contra os modestíssimos 10 bilhões a 15 bilhões do Bolsa Família, não necessita de muita especulação teórica para a conclusão de que a desigualdade vem aumentando. Marcio Pochmann (...) calculou que uns 10 a 15 mil contribuintes recebem a maior parte dos pagamentos do serviço da dívida. Outro dado indireto, pela insuspeita — por outro viés — revista Forbes, já alinha pelo menos 10 brasileiros entre os homens e mulheres mais ricos do mundo capitalista. Por último, a Fundação Getúlio Vargas divulgou (...) uma pesquisa que prova que a classe que mais cresceu proporcionalmente, de 2003 a 2008, não foi a C nem a D. Foi, isso sim, as classes A e B, que têm renda familiar acima de 4.807 reais — e o dado não leva em conta a valorização da propriedade, ações e investimentos financeiros. (OLIVEIRA, 2010, p. 374)*

São observações que reforçam nossa estrutura social extremamente polarizada, sendo que ao optar pelo “reformismo fraco” — num ritmo “tão lento que parece eternizar a desigualdade”, como reconhece o próprio André Singer (DAVID e BECKER, 2013) — o Lulismo reforça mitos e ignora as fragilidades do sistema que desmobiliza, abandona o conflito, mantém as estruturas de dominação, ao mesmo tempo, procurando integrar o chamado “subproletariado” à ordem capitalista.

*O mito de que o Brasil estaria vivendo um surto de desenvolvimento que abriria a possibilidade de superação da pobreza e da dependência externa simplesmente ignora a fragilidade das bases que sustentam o ciclo expansivo dos últimos anos e seu efeito perverso de reforçar a dupla articulação responsável pelo caráter selvagem do capitalismo brasileiro: o controle do capital internacional sobre a economia nacional e a segregação social como base da sociedade brasileira. (...) O substrato do modelo econômico brasileiro repousa, em última instância, na crescente exploração do trabalho – a verdadeira galinha dos ovos de ouro do capitalismo brasileiro. A gritante discrepância entre os ganhos de produtividade do trabalho e a evolução dos salários põe em evidência que, mesmo numa conjuntura relativamente favorável, o progresso não beneficiou os trabalhadores. (SAMPAIO JR., 2012)*

## ***E a cidade? E a Reforma Urbana?***

Num esforço de fechamento de temas tão amplos, é fundamental relacionar essas reformas e mudanças na base da pirâmide social à cidade, e interligando os temas que permearam este longo capítulo. Por isso, as perguntas: E a cidade? E a Reforma Urbana? Observadas as três agendas da Reforma Urbana, consideradas ainda atuais, como se viu anteriormente — a regularização de assentamentos, a função social da propriedade e a gestão democrática —, podem-se tatear alguns dos efeitos do impasse do Lulismo, como figura simbólica da política brasileira contemporânea no meio urbano.

### **A agenda da regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários**

A urbanização e regularização de assentamentos precários têm duas perspectivas: por um lado, a “dimensão fundiária” foi assumida definitivamente como parte dos processos, que assim acabam organizando meios e pautando os agentes do sistema jurídico — cartórios, Poder Judiciário, Ministério Público — não apenas para o reconhecimento, mas para o registro de propriedades para os ocupantes e posseiros. Contudo, o reconhecimento desse direito na ordem jurídica é ainda bastante frágil e dependem de uma ação determinante dos poderes públicos municipais. Ao mesmo tempo, a dimensão jurídico-fundiária pode facilmente substituir as ações concretas de melhoria das condições habitacionais, já que uma “canetada do prefeito”, como se diz, pode conceder Direito Real de Uso, passível de ser registrado em cartório inclusive, sem identificação dos limites daquele simulacro de propriedade, podendo estar em área de risco ou sobre um córrego. No debate entre *segurança da posse* e *intervenção física*, o primeiro procedimento daria garantias legais que tenderiam a proteger o posseiro de possíveis remoções forçadas, empreendidas pelo proprietário legal ou pelo próprio poder público. Ao mesmo tempo, diante da pretensão da urbanização pelo poder público de uma área hipotética na qual os mo-

radores de alguma forma tenham registrado aquele “pedaço de chão”<sup>51</sup>, a defesa incondicional da propriedade de “lotes” ínfimos<sup>52</sup> e da permanência por parte dos ocupantes, particularmente em assentamentos com altos níveis de precariedade e alta densidade, em municípios metropolitanos, pode ser impeditivo da urbanização, da implantação de infraestrutura e da realização de melhorias das condições urbanas e habitacionais nesses territórios.

A outra perspectiva é o caráter da intervenção física. Conforme apresentado ao longo do capítulo, a agenda veio perdendo progressivamente o efeito integrador dos assentamentos precários à ordem urbanística. Da ideia e da prática das remoções totais de núcleos de favela — prevalentes até início da década de 80 — a intervenções pontuais de implantação de redes de infraestrutura específicas para esses locais<sup>53</sup>, evitando remoções promover melhorias significativas na habitabilidade das moradias — que deram a tônica das intervenções entre os anos 80 e 90 —, algumas intervenções recentes, indicam tendências a mudanças de paradigmas. A relativa elevação no nível dos financiamentos, particularmente capitaneados pelo PAC, tem levado a intervenções mais abrangentes, que reconhecem os assenta-

---

<sup>51</sup> O registro de propriedade no direito brasileiro dificilmente reconhece situações encontradas em áreas de “urbanização espontânea”, onde o posseiro original oferece (mediante pagamento, num mercado informal) a laje para que outro construa sua casa. Numa leitura simplista, a área de projeção poderia ser dividida por dois, em fração ideal de 50% para cada morador. Contudo, não é incomum que essa situação seja rejeitada por ambos, que reconhecem no acordo informal que o chão pertence a um e o espaço aéreo ao outro. O “direito de laje”, que pode corresponder ao direito de superfície que o Estatuto da Cidade estabelece, vem sendo discutido em processos recentes de regularização fundiária.

<sup>52</sup> O alto adensamento de favelas se dá pela ocupação de praticamente todos os espaços livres possíveis e pela verticalização das moradias, como no exemplo da nota anterior. Muitas vezes, a individualização dos “lotes” é praticamente impossível, dada a sobreposição, subdivisões, ampliações. Isso resulta na titulação, mesmo que por instrumentos precários, de áreas que não seriam adequadas sequer para a construção de um dormitório, que dirá uma habitação completa. Eu já participei de um estudo para uma favela na Zona Leste de São Paulo, onde uma casa ocupava um “lote” de 8 m<sup>2</sup>. O município de Taboão da Serra chegou a ter uma lei que admitia, para fins de regularização, lotes de 18 m<sup>2</sup>.

<sup>53</sup> São muitos os sistemas de infraestrutura especiais utilizados nesse tipo de urbanização: reservatórios de água para consumo coletivo, tubulações aéreas, abastecimentos diários por caminhão pipa; redes de esgotos compartilhadas a redes de drenagem; medidores especiais de energia elétrica; redes de escadões e vielas; canalizações de córregos com elementos pré-moldados, etc.

mentos como territórios específicos, mas procuram efetivamente integrá-lo às redes de infraestrutura da cidade. No Rio de Janeiro, são famosas as intervenções no Complexo do Alemão, com os teleféricos que se servem de cenário a principal telenovela atual; em São Paulo, as urbanizações de favela passaram a ser mais abrangentes e envolverem a construção de edificações novas, edifícios verticais, assinados por grandes arquitetos, que seguem a diretriz de aproveitamento do potencial construtivo, com grande número de remoções. É necessário dizer que esses diferentes modelos de intervenção (remoção total, intervenção pontual e intervenções integradas) sempre coexistiram e coexistem ainda hoje. Trata-se, apenas, de observar a referência que prevalece em cada época.

São, portanto, duas perspectivas que se afinam no esforço de reconhecimento desses territórios: na ordem jurídica, reconhecendo a posse e a propriedade; e na ordem urbanística, por meio de intervenções mais abrangentes. Por outro lado, revelam contradições na titulação de situações inadequadas de moradias ou na intervenção que promove um “arrasa quarteirão” e resulta em muitas remoções, sem que haja efetivamente produção de habitações novas capaz de absorver essas famílias, que ficam submetidas a situações provisórias de moradia, em casas de parentes ou recebendo, por anos que atravessam diferentes gestões, auxílio público para o aluguel.

### **A agenda da função social da propriedade e da produção habitacional**

O Plano Diretor, na agenda da função social da propriedade, elevado de “instrumento” a “eixo” da Reforma Urbana<sup>54</sup>, revelou-se, mais uma vez, pe-

---

<sup>54</sup> O argumento de que o Plano deixa de exercer um papel de “instrumento” para se converter ele mesmo em “eixo” da política urbana é de Frederico Burnett: “Por isso, quando examinamos a proposta e os resultados do PD como ‘instrumento de Reforma Urbana’ (...) aquela sua radicalidade além de aparente é, também, contraditória e negativa. Pois, ao demandar igualdade e racionalidade urbana no interior da cidade capitalista, utilizando um instrumento sob rígido controle do Estado, não apenas se luta por uma ilusão como também se adota algo ilusório como arma prioritária. A ilusão da ‘cidade de todos’ (...)”

ça da tecnocracia, com poucos efeitos práticos no controle sobre uso e ocupação do solo. Na avaliação de Planos Diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade, encomendada pelo próprio Ministério das Cidades, afirma-se que as ferramentas da lei federal foram “incorporadas” aos Planos estudados. Essa incorporação significa, a rigor, que os instrumentos regulamentados pelo Estatuto aparecem nos textos das legislações municipais. A própria pesquisa reconhece, porém, “deficiências e debilidades técnicas” (grifo meu), evidenciando as dificuldades de autoaplicabilidade e dos rebatimentos territoriais dessas “diretrizes e instrumentos” (SANTOS JR e MONTANDON, 2011)<sup>55</sup>. Quer dizer, mesmo numa avaliação encomendada e editada pelo próprio ministério responsável pela capacitação e orientação para a elaboração desses planos, que tenderia a amenizar as críticas, é inevitável constatar a ineficácia dos Planos.

É certo que a obrigatoriedade de que os Planos Diretores fossem “participativos”, de que se realizassem Audiências Públicas ou Conferências, envolvendo todos os segmentos da sociedade para debatê-los e aprová-los, foi muitas vezes usada para impedir que interesses explícitos do capital imobiliário ou de poderes locais fossem consolidados como lei, por meio de ações do Ministério Público que levaram o executivo a retirar da Câmara o Projeto de Lei que instituiria o Plano. Contudo, o adjetivo não pode ser tomado como a superação de seu viés tecnocrático. Ao contrário, a especialidade de realizar o Plano Diretor de maneira participativa implica em acrescentar ao seu processo de elaboração todo um léxico que se soma à difícil compreensão técnica de complexos instrumentos da política urbana<sup>56</sup>.

---

pretende ser alcançada tendo como instrumento outra ilusão, o planejamento urbano, originado na e para a cidade capitalista” (BURNETT, 2011, p. 260).

<sup>55</sup> Voltarei a esse assunto adiante, mas vale observar desde já o dado desta pesquisa de que 81% dos Planos pesquisados “incorporam” as ZEIS, embora menos da metade defina sua localização e que a maior parte refira-se apenas a territórios já ocupados por assentamentos precários (SANTOS JR e MONTANDON, 2011, p. 38)

<sup>56</sup> No trabalho citado anteriormente de Frederico Burnett, são mencionados depoimentos, justificativas e visões de especialistas que alimentam “um consenso implícito em torno da validade do PD, abonando sua capacidade para ‘politizar o debate’, expondo a injustiça

A agenda da moradia sempre foi bastante forte para a Reforma Urbana e a produção de habitação em “terra urbana bem localizada” seria um modo evidente de cumprimento da função social da propriedade. O impacto do programa Minha Casa, Minha Vida no meio urbano é brutal, particularmente em municípios menores, não metropolitanos, onde há terras disponíveis e seu preço é mais atrativo à produção de mercado. Diante da ineficácia dos Planos Diretores no controle do uso e ocupação do solo, menos ainda na imposição de limites ao preço da terra, a localização dos novos conjuntos habitacionais acaba totalmente determinada pelas regras do mercado, com a produção de enormes conjuntos, muitos sem infraestrutura ou oferta de equipamentos adequados, em locais de expansão, repetindo um padrão de crescimento espraiado e formando vazios especulativos.

*A maior parte da localização das novas moradias — grandes conjuntos sendo alguns, verdadeiras cidades — será definida nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado imobiliário, sem obedecer a uma orientação pública, mas à lógica do mercado. Não podemos afirmar que prefeituras e governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações. Essa não tem sido a regra. (...) Há quase quatro décadas é feita a crítica sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares e sobre a sua causa, que é a disputa pela renda imobiliária. (...) Mas apesar da base legal para fazer as mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação de renda fundiária e imobiliária continua a orientar o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil. (...) O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PCMV. (MARICATO, 2011, p. 69,70)*

A inédita injeção de recursos para a construção de habitação ironiza todo o discurso da Reforma Urbana e da função social da propriedade, que alimentou inclusive o conteúdo das capacitações promovidas, primeiro pelas

---

urbana, os interesses privados e a omissão/opção do poder público, com claras consequências para o espaço da cidade” (BURNETT, 2011, p. 258).

ONGs e depois com o próprio impulso do governo na última década. Se o lema era “aplicar os instrumentos para se controlar a especulação, para evitar a valorização”, com a mudança no padrão de financiamento, essas lições parecem ter sido esquecidas e a esmagadora maioria dos empreendimentos simplesmente ignora a existência de qualquer um desses instrumentos, sequer como meio para negociação de valores mais baixos. O custo da terra, numa operação convencional de mercado imobiliário, é considerado na composição dos investimentos e, aliás, este tem sido o principal responsável pelas mudanças de normativas do programa que aumentam progressivamente os valores limite do financiamento habitacional.

### **A agenda da gestão democrática**

A participação é bastante transversal às duas agendas anteriores. “Nunca fomos tão participativos” (MARICATO, 2011), é o modo como Ermínia Maricato se refere a esse momento em que a Reforma Urbana é tomada por reuniões, viagens, audiências, participações em Conselhos Gestores. A luta foi completamente institucionalizada e se houve uma série de conquistas (reais) no campo legislativo, institucional, os impasses se revelam nas condições da vida na cidade<sup>57</sup>.

Em ações de urbanização de favelas, por exemplo, a terceira dimensão que se soma à urbanística e fundiária acima mencionadas, e recomendadas como procedimentos contemporâneos, é justamente a “dimensão social”. Por este viés estariam incluídas as ações de cadastro socioeconômico, consultas à população, organização de assembleias para apresentação dos projetos, recolhimento de propostas de alteração, aprovações dos projetos, pactos para implantação das obras, capacitações para operação dos sistemas de infraestrutura implantados e sua manutenção, entre outras. Novamente, como nos processos de Plano Diretor, a participação incorpo-

---

<sup>57</sup> Voltarei a esse tema no final, mas vale, desde já, a referência ao conceito de “exclusão participativa” de Sérgio Baierle (cuja indicação de leitura agradeço a Cibele Rizek).

ra tantas demandas que acabam prevalecendo uma série de “técnicas de controle”, que findam atribuídas a empresas que assumem o chamado “trabalho técnico social” (RIZEK, 2011), tanto em processos de urbanização, quanto nos de produção habitacional para as faixas de menor renda. Há, inclusive, reservas de recursos nos financiamentos para isso.

*“Técnicas de controle e violência operam, portanto, num mundo esva-  
ziado de política autêntica e de espaços públicos que poderiam acolhê-  
la, talvez até mesmo nos atos que criam dispositivos de participação  
popular voltados para formas democráticas de discussão e deliberação  
ampliadas, que, não obstante, podem ser eles próprios constituídos  
previamente por desenhos técnicos que delimitam a espontaneidade do  
debate e previnem transbordamentos indesejáveis. Em outras palavras,  
é possível que, no próprio ato em que se desenrola discussão e delibera-  
ção, casse-se o ato original da política” (PAOLI, 2007, p. 225)*

Naturalmente, sob a rubrica “trabalho social” estão possibilidades diversas de trabalho. Mas, importa aqui observar como a racionalidade técnica acaba por determinar as intervenções públicas e privadas na cidade, administrando carências, domesticando-as e, assim, despolutizando-as. E vale notar que a prevalência dessa “racionalidade”, de todo um jargão, uma linguagem que determina o olhar sobre a realidade, começa a ser construída lá atrás, talvez de modo um pouco nublado pela empolgação dos “novos tempos” que se anunciavam na redemocratização e pareciam ser renovados no início do governo Lula. A diferença entre a presença “popular” e de “técnicos” na composição do MNRU e, depois, em toda a trajetória política do FNRU de certa forma atesta isso. Mas não só, pois a própria “presença popular” muda radicalmente e cria essa especialidade em lidar com alguns conceitos que antes eram laterais e intrinsecamente presentes na luta: cidadania, participação, organização popular, reconhecimento de direitos, capacitação, atores sociais, comunidades, etc.

O próprio papel do FNRU padece de certa indefinição no momento em que o “embate” parece ter desaparecido na interlocução com velhos “companheiros de luta”:

*“A predominância das demandas institucionais e abstratas ganhou mais e mais importância, com o tempo, no processo de constituição e militância do Fórum. Um vocabulário técnico, jurídico e urbanístico — próprios dessas esferas profissionais e demandas restritas a avanços formais institucionais — tornou-se hegemônico e até absoluto. O FNRU afastou-se das ações de confronto político, de autonomia, de independência política e utopia social, além de incorporar um discurso genérico de direito à cidade, que deverá ser alcançado por meio do aperfeiçoamento legal, institucional e da ampliação da participação popular. Cursos de capacitação de funcionários públicos e lideranças sociais sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo se multiplicaram em todo o país, disseminando conceitos abstratos que são repetidos de forma oca, sem qualquer eficácia. Partindo de uma posição crítica ao Plano Diretor e ao planejamento urbano em seus primórdios, o FNRU passou a localizar esses temas como centro de sua ação a partir de 2003 e especialmente em 2005 durante a Campanha do Plano Diretor Participativo, promovida pelo Ministério das Cidades.”*  
(MARICATO, 2011, p. 152-53)

A cidade faz saltar aos olhos os impasses do Lulismo. Se para André Singer esse modo de governar visa a um “ponto de equilíbrio” (SINGER, 2012) (DAVID e BECKER, 2013) — a partir do qual é possível atender ao dito subproletariado e, ao mesmo tempo, ao capital, onde “todos ganham” — o urbano revela com nitidez “desequilíbrios” do sistema. O PAC e o MCMV são programas exemplares de como o duplo atendimento poderia se dar: por um lado, promovem o acesso à infraestrutura e à moradia, criam emprego (principalmente de baixa qualificação), estimulam à elevação do nível de consumo; por outro, viabilizam as operações das grandes construtoras, impulsionam a valorização imobiliária (nas favelas, inclusive) e a criação de vazios especulativos.

Então, qual seria o desequilíbrio? Parece que é efetivamente no momento em que essas operações são espacializadas, assumem um “lugar” no território urbano. Onde mora a (enganosa) “nova classe média”? Essa massa de novos consumidores (não cidadãos), trabalhadores instáveis e com baixa

remuneração mora na favela! Podem, alternativamente, serem um dos novos endividados de uma moradia do Minha Casa, Minha Vida, construída em terras baratas, sem infraestrutura e equipamentos públicos por perto, distante de tudo, mal localizada! Morando em favelas ou nos novos conjuntos, essa nova classe média habita justamente os potenciais territórios demarcados como ZEIS: assunto do próximo capítulo.



PARTE 1 | CAPÍTULO 2 \_

\_ FATO, DIREITO E MANUAL: ORIGENS E CONSOLIDAÇÃO DA *IDEIA* DO INSTRUMENTO

---



## CAPÍTULO 2

### **FATO, DIREITO E MANUAL: origens e consolidação da *ideia* do instrumento**

Praticamente desde que as ZEIS surgiram como instrumento urbanístico, artigos, teses, manuais e outras produções acadêmicas vêm sendo elaborados, apontando seus avanços, seus limites. A seção que introduz esses trabalhos, invariavelmente aponta para as referências iniciais, para as origens do instrumento: Recife, em meados dos anos 80, e Belo Horizonte, logo depois, utilizaram o instrumento para demarcar áreas públicas ocupadas por assentamentos precários como forma de promover a sua regularização; ao longo dos anos 90, Diadema inovou ao demarcar também áreas vazias, como forma de estímulo à produção de habitações de interesse social e foi seguido por Santo André e São Bernardo do Campo. Depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e particularmente depois da criação do Ministério das Cidades, um novo impulso parece ter sido dado para a aplicação das ZEIS, quando o instrumento se prolifera nos Planos Diretores Participativos dos municípios.

Esta é a “historinha” resumida do instrumento e esta tese não fugirá a isso. A proposta aqui é — sem pretender repetir em demasia esse histórico já tratado em outros trabalhos e praticamente como continuidade do capítulo anterior — organizar seus diferentes momentos, ciclos e períodos,

apontando nesse percurso os pontos de inflexão e procurando problematizar as diferentes fases a partir de um olhar geral.

### **Sementes, fertilização, infestação e promessa: uma periodização da *ideia* da ZEIS**

#### ***As sementes: o ciclo Pré-constituição de 1988***

A consolidação da favela e dos assentamentos precários como local de moradia da população mais pobre correspondeu na história da moradia no Brasil ao processo de transição gradual da redemocratização e da emergência dos movimentos sociais urbanos na cena pública, particularmente a partir da segunda metade dos anos 70. No final desta década, o BNH (Banco Nacional de Habitação) criou uma série de “programas alternativos”, que incorporam a autoconstrução e a participação do usuário no processo produtivo e decisório, permitindo a intervenção em favelas em outras bases e revendo a ideia de remoção total que ainda prevalecia. Aquela tendência revelava uma espécie de reconhecimento dos desvios sistemáticos do Banco em prover habitação para as camadas de menor renda da população e respondiam a uma série de críticas de nível internacional — com o apoio decisivo das agências de financiamento — da produção massificada de habitação<sup>58</sup>.

No mesmo período a lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei Lehmann 6.766/1979) foi instituída como forma de disciplinar nacionalmente

---

<sup>58</sup> Sobre como a crítica à produção massificada de habitações se converte em orientações das agências de financiamento internacional, corroborando para o processo de abandono pelo Estado, ver *As ilusões do construa você mesmo* (DAVIS, 2006)

esse procedimento e, ao evitar aberturas de loteamentos sem condições mínimas de infraestrutura, sem atendimentos a parâmetros mínimos de dimensões de lotes e destinação de áreas públicas, também acabou, segundo alguns críticos, resultando na diminuição da oferta de área urbanizada para a população mais pobre. Ainda assim a lei previa a adoção de parâmetros especiais para “áreas de urbanização específica” e para “conjuntos habitacionais de interesse social”<sup>59</sup>.

É, portanto, nesse contexto que surge em Recife, na lei municipal de uso do solo de 1983, a primeira experiência de demarcação de áreas de “urbanização específica”, denominadas Zonas Especiais de Interesse Social e

*“caracterizadas como assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, existentes e consolidados, onde são estabelecidas normas urbanísticas especiais, no interesse social de promover a sua regularização jurídica e sua integração na estrutura urbana” [Lei municipal 14.511/1983 apud (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009)]*

Praticamente ao mesmo tempo, em 1985, o município de Belo Horizonte também aprovou em sua lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo os “Setores Especiais”, que foram “aplicados a 128 perímetros de favelas, visando à regularização fundiária e implementação do programa de urbanização PROFAVELA” (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009, p. 10). Entretanto, é o exemplo de Recife que passa a ser referência em todo o país, particularmente depois da regulamentação do instrumento em 1987, na Lei do PREZEIS (Planos de Regularização das ZEIS), que contou com a participação de movimentos sociais, de ONGs e de importantes setores ligados à igreja católica. Nessa regulamentação, previa-se a adoção de parâmetros especiais de urbanização, a regularização

---

<sup>59</sup> “os lotes terão área mínima de 125m<sup>2</sup> (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes” Capítulo II, Art. 4º, item II da (Lei federal 6.766/1979)

jurídica por usucapião e Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) e o impedimento ao remembramento dos lotes — como forma de manter o padrão de pequenas posses e minimizar as possibilidades de expulsão da população. Era previsto ainda um “complexo sistema de gestão participativa” (FERREIRA e MOTISUKE, 2007) dessas áreas, com a criação de Comissões de Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMULs), da qual participavam “representantes das comunidades que acompanhavam o projeto de urbanização e os procedimentos de regularização fundiária” (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009) e ainda com o estabelecimento do Fórum do PREZEIS, que reunia todo o conjunto das ZEIS do município e estabelecia — já a partir de 1993 — critérios e prioridades para aplicação dos recursos oriundos do Fundo Municipal do PREZEIS.

A experiência de Recife batizou o instrumento e inspirou sua aplicação em vários outros municípios com “orientação progressista”, em um momento em que a ideia de urbanizar as favelas substituía a de removê-las e que era necessário um novo arcabouço jurídico para que o reconhecimento dos assentamentos precários fosse levado a cabo. Essa divulgação foi particularmente impulsionada pelas articulações nacionais de ONGs, entidades de classe, acadêmicas e movimentos sociais em torno da pauta da Reforma Urbana, no período constituinte e, sobretudo, com a aprovação da Constituição Cidadã de 1988.

No Recife contemporâneo, mesmo depois de várias revisões na legislação municipal e da incorporação da pauta da Reforma Urbana na legislação federal, tem-se que

*“a temática da urbanização e da regularização fundiária das ocupações espontâneas não assumiu o status pretendido pelo movimento popular e pelas ONGs. O assunto sempre foi visto muito mais com fins eleitorais e clientelistas do que, de fato, como um direito, reclamável, portanto. Atualmente, existem 66 ZEIS, somente 34 com Comuls instaladas, num universo de cerca de 500 “favelas”, onde vive, em condições precárias, subumanas, mais da metade da população do Recife” (ALVES, 2005)*

*“O Prezeis não é autoaplicável. Por isso, ainda hoje, resta muito a ser feito nas ZEIS da Cidade do Recife. Para que a Lei do Prezeis passe a ser efetiva, é necessário, de um lado, haver mobilização e organização popular; do outro, que sejam definidos recursos no orçamento público municipal para sua implementação” (SOLER, 2005)<sup>60</sup>*

### ***A fertilização: as ZEIS no período entre a Constituição Cidadã e o Estatuto da Cidade***

A Constituição Federal — como se viu no capítulo anterior, em decorrência da pressão da sociedade civil organizada em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana que apresentou à Assembleia Nacional Constituinte proposta de emenda — incorporou algumas das reivindicações que vinham sendo debatidas ao longo da década no Capítulo II (Da política urbana), artigos 182 e 183, que estabeleceram a função social da propriedade e o bem-estar dos seus habitantes como objetivo da política de desenvolvimento urbano. A possibilidade de que o poder público municipal penalizasse o proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado passou a ser incorporada no procedimento de demarcação de áreas determinadas do território municipal, agora não apenas como reconhecimento de uma situação existente, mas como forma de direcionar a ocupação, facilitar o acesso à moradia pela população de baixa renda.

Alguns municípios tentaram aplicar esse conceito, mas não há casos de pleno sucesso. Em São Paulo, por exemplo, o Plano Diretor elaborado durante a gestão Luiza Erundina (1989-92) não foi aprovado na Câmara Municipal. De qualquer forma, a estratégia de demarcação de áreas ocupadas por assentamentos foi apropriada na revisão da própria Lei 6.766 nesse período, a partir da redação dada pela Lei 9.785 de 1999, em que se consi-

---

<sup>60</sup> Ambas as citações estão contidas na publicação do CENDHEC (Centro Dom Helder Câmara) que faz uma atualização dos impactos do instrumento, com artigos e depoimentos de moradores e técnicos que participaram das discussões que levaram à aprovação da Lei do Prezeis e que participaram das COMULs que foram implantadas.

dera haver a primeira referência ao instrumento em legislação nacional: são reduzidas as exigências para a implantação de infraestrutura básica em parcelamentos do solo situados em ZHIS (Zonas Habitacionais de Interesse Social) (artigo 2º § 6º).

### **AEIS de áreas desocupadas em Diadema**

Mas a principal inovação do período entre a Constituição e o Estatuto da Cidade foi a submissão de áreas vazias ao uso habitacional de interesse social. Em 1994 isso ocorre no município de Diadema, quando seu Plano Diretor definiu as Áreas Especiais de Interesse Social tipo 1 (AEIS 1), como “terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados”, necessários à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social. Essa modalidade figurava ao lado das AEIS tipo 2, àquela altura mais comuns, e que se referiam aos assentamentos precários.

O momento específico de forte participação do movimento popular de luta por moradia, associado a uma sequência de gestões de orientação progressista em prefeituras, é tido como fundamental para que a proposta de demarcação das áreas vazias fosse viabilizada. Diadema tinha se emancipado de São Bernardo do Campo no fim dos anos 50 e, em seu primeiro zoneamento, 60% do território era destinado a uso industrial. A alta densidade e a existência de áreas de proteção ambiental limitavam as áreas vazias passíveis de ocupação. Nesse contexto, o percentual de 3% do território demarcado como AEIS 1 (desocupadas) foi bastante significativo. O processo descrito por Laila Mourad (2000) divide em três fases o impacto das AEIS em Diadema. Na primeira fase (entre 1993 e 96) a autora aponta a mediação determinante da prefeitura, apresentando o instrumento e as alternativas aos proprietários que a rigor não tinham se dado conta dos efeitos desse zoneamento sobre seus terrenos. Nessa fase, há negociações em que a prefeitura intervém decisivamente, *desapropriando* amigavelmente parte dos imóveis, sendo que as associações comunitárias adquiriam a outra parte, parcelada em várias prestações. Na transição entre o uso

industrial e o uso restritivo de interesse social, a autora concorda com o levantamento feito pela prefeitura (HEREDA, NAGAI, *et al.*, 1997), que dá conta de uma redução nos valores imobiliários. Na segunda fase (entre 1997-98), a autora menciona um processo de disputa das áreas pelos movimentos e associações que passaram a ser agentes diretos na negociação. Nesse momento, o custo da terra aumenta, vindo a explodir na terceira fase (de 1998 até 2000, data do trabalho), quando as negociações passam a ser intermediadas pelos agentes tradicionais do mercado imobiliário.

Tanto no trabalho de Mourad quanto no de Tsukumo (2002) são identificados dois padrões de ocupação das AEIS 1, o padrão vertical e o horizontal. O primeiro foi resultado das ações da iniciativa privada ou de financiamentos públicos em parceria com movimentos; o segundo foi predominante, promovido pela prefeitura ou pelas associações que empreenderam conjuntos autofinanciados. Nesse último caso, Isadora Tsukumo destaca deficiências qualitativas no ambiente urbano, que praticamente igualam os empreendimentos novos às áreas de favelas que sofreram processos de urbanização. No padrão vertical, exceto pela referência a um empreendimento realizado em mutirão com autogestão, com projeto específico elaborado por assessoria técnica, as autoras destacam a arquitetura repetitiva e massificada. Além disso, ambas as autoras apontam que o público atendido apresentava renda superior àquela inicialmente intencionada pelas AEIS.

A bibliografia é absolutamente concordante com o fato de que a implementação do instrumento no município foi fruto de consistente pressão dos movimentos de luta por moradia no município e de três gestões seguidas do PT (Partido dos Trabalhadores). Apesar disso, a valorização dos imóveis não pôde ser contida, sendo possível observar a variação de preços dos imóveis no contexto da desindustrialização da região do ABCD nos anos 90: de uma expectativa de comercialização de terras para uso industrial, passa-se a um “mercado” real, lastreado inicialmente pela prefeitura — que acaba formando um banco de terras ao desapropriar amigavelmente os terrenos em ZEIS — e posteriormente pela população organizada nos

movimentos de moradia, que possivelmente constituíam a maior parte da demanda habitacional do município. As conclusões de que houve democratização no acesso à terra são pautadas pela participação dos movimentos no processo de produção da cidade e fazem ressalva ao *não atendimento das famílias de mais baixa renda*, com até quatro salários mínimos.

A experiência de Diadema é paradigmática, ainda que Santo André tenha demarcado terras vazias como AEIS, essas só vieram a ser implementadas tempos depois. A contenção da valorização da terra, quando não é justificada, nas análises de autores diversos, pela falta de vontade política, esbarra na dificuldade de associação das AEIS com outros instrumentos antiespeculativos, presentes no texto constitucional, porém não regulamentados. A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 representava, então, uma nova esperança de efetivação dos propósitos do instrumento.

***A infestação: depois do Estatuto da Cidade, a incorporação nos Planos Diretores Participativos e as expectativas diante da produção habitacional de mercado popular***

Normalmente, da segunda metade da década de 90 até a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, há na literatura poucas referências a novas aplicações ou tentativas de aplicação das ZEIS: elas se referem muito mais à consolidação das experiências originais. Já a primeira metade dos anos 2000 é marcada por uma combinação de acontecimentos que deram um novo impulso para a inclusão do instrumento nos Planos Diretores municipais: Estatuto da Cidade (2001) — Governo Lula / Ministério das Cidades / Conselho das Cidades (2003) — Campanha do Plano Diretor Participativo (2005).

A presença das ZEIS no Estatuto das Cidades é absolutamente pontual, como se verá adiante. É (apenas) citada como um dos institutos jurídicos e políticos e, a partir daí, passa a fazer parte de todos os guias, manuais e

cartilhas que orientaram e vêm orientando municípios a incorporarem os instrumentos do Estatuto em seus Planos Diretores. O município de São Paulo, além de ser uma referência natural pelo seu tamanho, pelo nível da disputa imobiliária, ou pela própria importância no cenário nacional, iniciou o processo de elaboração de seu Plano Diretor logo no primeiro ano da gestão Marta Suplicy — quando o PT voltou à prefeitura depois de oito anos daquela tentativa de aprovação de um Plano Diretor que tinha como base os instrumentos defendidos na luta da Reforma Urbana. Foi exatamente o ano em que o Estatuto da Cidade foi sancionado, e o Plano Diretor Estratégico findou aprovado na Câmara no ano seguinte, em 2002.

### **As ZEIS no Plano Diretor de São Paulo**

As ZEIS no Plano paulistano são definidas como “porções do território destinadas à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de habitações de interesse social (HIS) ou do mercado popular (HMP)”, denotando a incorporação dos dois conceitos principais que tinham consagrado o instrumento até aquele momento: as áreas ocupadas, sujeitas a urbanização e regularização, e as áreas vazias, onde se estimularia a produção de habitações populares. Foram definidos quatro tipos de ZEIS: as ZEIS 1 abrangem áreas ocupadas por favelas, loteamentos clandestinos e irregulares ou conjuntos habitacionais e têm a finalidade de promoção de recuperação urbanística e regularização fundiária; as ZEIS 2 são as áreas vazias com predominância de glebas ou terrenos não edificadas ou subutilizadas, localizados nos distritos que estão mais à periferia e onde há interesse de promoção de HIS e HMP; as ZEIS 3, como áreas com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas localizadas nos distritos centrais, com oferta de serviços urbanos e oferta de empregos; e as ZEIS 4, referentes a glebas ou terrenos não edificadas e adequados à urbanização, localizados em áreas de proteção aos mananciais.

As classificações do instrumento no Plano de São Paulo induzem à diferenciação de áreas submetidas a esse zoneamento onde se pretende estimular

a produção habitacional de interesse social e de mercado popular: áreas centrais, periféricas e ou sujeitas à proteção ambiental. Os Planos Regionais, aprovados dois anos depois (2004), instituíram o zoneamento a partir dos territórios administrativos das Subprefeituras e reviram os perímetros gravados no Plano Estratégico, com ligeiro aumento de área total. Segundo levantamentos feitos por Nisimar Caldas (2009), as ZEIS dos Planos Regionais Estratégicos (os Zoneamentos das Subprefeituras) representam pouco mais de 9% do território municipal, sendo que a esmagadora maioria (8,1%, ou 87,8% do total das ZEIS) refere-se às ZEIS 1, as áreas ocupadas por assentamentos precários.

Os critérios para demarcação das ZEIS variaram de acordo com a modalidade. As ZEIS 1 foram definidas pelos cadastros pré-existentes de favelas, loteamentos informais e conjuntos habitacionais, recortados os assentamentos caracterizados pela ocupação por população de baixa renda (CALDAS, 2009). As áreas demarcadas como ZEIS 2 vieram de fontes diversas, inclusive da indicação por movimentos de moradia<sup>61</sup>. As ZEIS 3, particularmente aquelas contidas nos distritos da Subprefeitura da Sé, foram demarcadas a partir de levantamentos feitos por assessorias técnicas, contratadas pela Cohab/Procentro para identificar situações de precariedade habitacional — cortiços, pensões e outras formas de moradia precária — e áreas potenciais para a provisão habitacional, as quais foram definidas pela concentração de imóveis vazios (edifícios, galpões ou terrenos) e subutilizados (onde foram incluídos, por exemplo, terrenos utilizados como estacionamentos)<sup>62</sup>. As ZEIS 3 foram concebidas inicialmente como Perímetros de Reabilitação Integrada do Habitat (PRIH), que seriam áreas para a intervenção integrada, para a realização de políticas setoriais — de assistência social, habitação, infraestrutura —, para concertação entre proprietários, empreendedores imobiliários e demandas por habitação,

---

<sup>61</sup> Lembro-me de lideranças populares comentando que rodavam os bairros em seus carros velhos procurando áreas para indicar como ZEIS.

<sup>62</sup> Participei (como arquiteto do escritório de assessoria técnica contratado pela Cohab/Procentro) dos levantamentos e do estabelecimento de critérios para a demarcação dos PRIHs e das ZEIS 3 nos distritos do Cambuci, Liberdade e Bela Vista e das primeiras ações que visaram à implantação do Escritório Antena do Cambuci-Glicério.

com o objetivo de realizar o “repovoamento do centro”, de reverter processos históricos de esvaziamento populacional dessa região. Esse projeto ocorreria por meio da organização de “Escritórios-Antena”, por inspiração em experiências internacionais<sup>63</sup>, que promoveriam essa articulação das políticas setoriais e estimulariam a viabilização de empreendimentos habitacionais. Foram implantadas, diretamente pelo PROCENTRO (órgão ligado à Secretaria de Habitação), dois Escritórios desses: na Luz e no Cambuci-Glicério. Pode-se dizer que a ação mais efetiva no campo habitacional foi a viabilização de um empreendimento privado de HIS e HMP localizado na Rua 25 de Janeiro, em área que pertencia à Cúria Metropolitana, ainda que o atendimento efetivo de famílias de baixa renda, originárias de cortiços ou outras habitações precárias no centro seja bastante pontual (TSUKUMO, 2007).

A legislação paulistana que se relaciona com as ZEIS foi ainda complementada por dois decretos que procuraram definir parâmetros para HIS e HMP e estabelecer as porcentagens mínimas para a produção desses usos nas áreas vazias, isso no último ano da gestão Marta Suplicy (2004): num primeiro momento — no decreto 44.667, do mês de abril — foram definidos os percentuais de 70% para HIS e 30% para outros usos, em revisão do que estava colocado nos Planos Estratégico e Regionais; menos de quatro meses depois — no decreto 45.127, do mês de agosto — esses parâmetros foram flexibilizados, pois submetidos a aprovações específicas na Secretaria da Habitação, que se deveria, em cada caso, se manifestar quanto à exigência de destinação de porcentagem para HIS. Quer dizer, não há efetivamente uma regra a seguir e tudo fica dependente da boa vontade da Secretaria! A indefinição quanto a regras de aprovação dos empreendimentos é, inclusive, apontada por Caldas como um dos motivos para o desinteresse do mercado em produzir habitação de interesse social nesses locais. Ressalte-se que no período levantado pela autora o chamado mer-

---

<sup>63</sup> À época, foram promovidos encontros com agentes de experiências na França (PACTARIM) e em Portugal.

cado popular ainda não tinha os incentivos de financiamento que existem atualmente.

O decreto de abril também estabelece a obrigação de criação de Conselhos Gestores paritários para as ZEIS, contando com a participação de pelo menos quatro membros, dois representando os moradores, dois o poder público municipal, que teriam a incumbência de debater e aprovar os Planos de Urbanização das ZEIS (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2004). Numa estimativa bastante conservadora — considerando os 964 perímetros de ZEIS (dos três tipos) e quatro representantes do poder público por perímetro (no Conselho Gestor de Heliópolis são doze; no da Nova Luz são oito de cada segmento, por exemplo) — seria necessário um verdadeiro exército de mais de quase quatro mil funcionários para integrar esses conselhos! Além de outros quatro mil representantes de moradores, famílias beneficiárias, proprietários ou empreendedores. Ou seja, o texto legal promete algo que dificilmente pode se cumprir e, ainda que se instituem esses Conselhos, ainda que se elaborem os Planos de Urbanização, a realização das obras ainda é submetida a outros meandros da administração pública. Entre 2004 e 2012, foram instituídos por Portaria 32 Conselhos Gestores de ZEIS e aprovados por Decreto apenas 17 Planos de Urbanização no município de São Paulo<sup>64</sup>.

### **As ZEIS nos Planos Diretores brasileiros**

A aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, como se viu no capítulo anterior, provocou uma grande mobilização das ONGs e, em geral, das entidades filiadas ao Fórum Nacional de Reforma Urbana para a realização de oficinas e outras dinâmicas que pretendiam sensibilizar diferentes atores a respeito dos instrumentos urbanísticos presentes no Estatuto e orientar as prefeituras a elaborarem seus Planos Diretores — definido constitucionalmente como o “instrumento básico da política urbana” — sob novas bases, que pautassem a “função social da propriedade”. Mas é a ascensão das

---

<sup>64</sup> Levantamento feito por mim no sítio da prefeitura de São Paulo em janeiro de 2013.

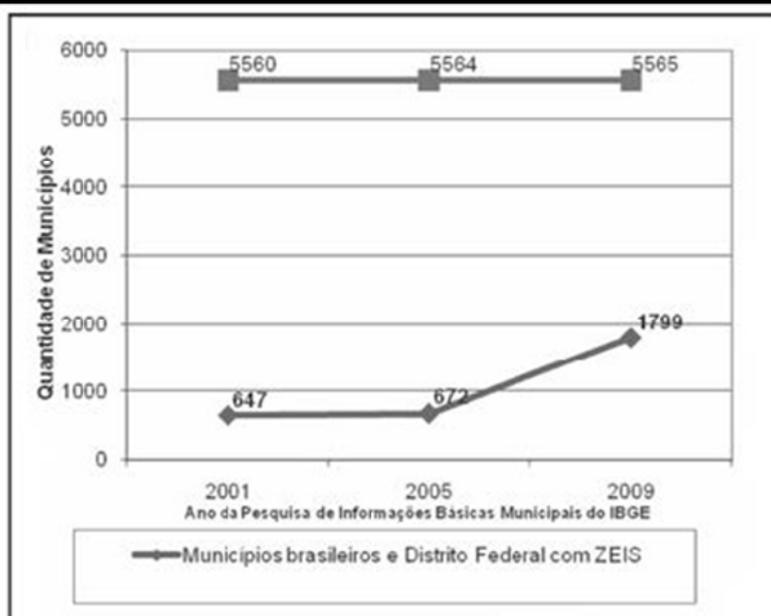
principais lideranças da Reforma Urbana ao poder central, no comando das Secretarias Nacionais do recém-criado Ministério das Cidades do recém-empossado governo Lula, que impulsiona efetivamente os municípios a elaborarem seus Planos Diretores. Como se verá adiante, a presença de lideranças também na esfera municipal seria potencialmente a articulação de duas pontas, de duas instâncias federativas, na realização da Reforma Urbana. A Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) instituiu o “Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana”, justamente com o objetivo de apoiar os municípios nessa tarefa de revisão e elaboração de seus Planos Diretores. Além desse programa, com o apoio do Conselho Nacional das Cidades ocorreu a Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, que foi descrita no capítulo anterior.

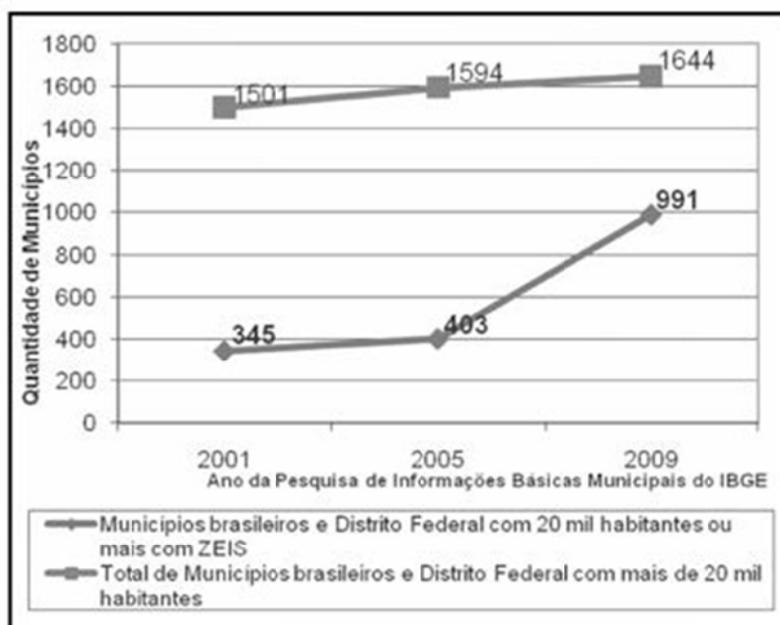
Passada uma primeira fase de certa euforia na elaboração dos Planos, já que os municípios obrigados a fazê-lo estavam pressionados pelo prazo de cinco anos desde a aprovação do Estatuto, iniciou-se no governo central uma fase de reconhecimento da necessidade de *implementação* dos Planos e instrumentos. Em 2007 foi criada a “Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos”, com financiamento do próprio Ministério das Cidades, com o intuito de conhecer o conteúdo dos Planos que vinham sendo aprovados, para entender se os mesmos vinham “incorporando” os instrumentos do Estatuto da Cidade. Os resultados dessa pesquisa demonstraram

*“a generalizada incorporação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade pelos municípios (...) [e que] o Plano Diretor foi amplamente elaborado pelos municípios, indicando o efeito das ações do Ministério das Cidades na sensibilização e mobilização de gestores públicos e da sociedade. Ao mesmo tempo, do ponto de vista qualitativo, nem todos os Planos Diretores são efetivamente resultado de um pacto social para a gestão do território municipal e também não são todos os planos que dialogam com os preceitos sociais do Estatuto da Cidade, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano”*

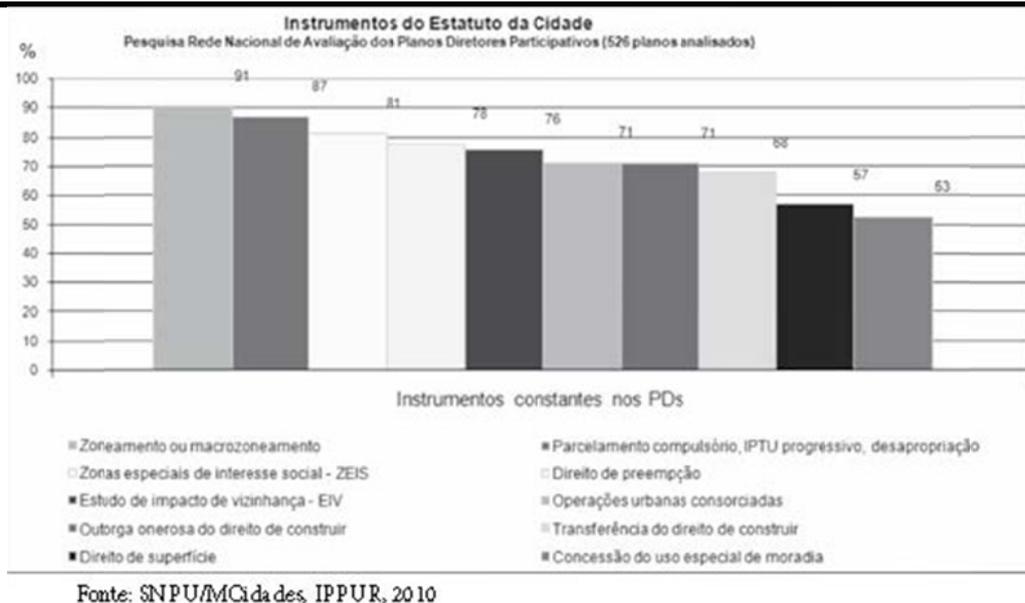
*“(...) o número de Planos Diretores aumentou consideravelmente, passando de 805 em 2005 para 2.318 em 2009 (...) em 2009, dos 1.644 municípios com mais de vinte mil habitantes, 1.433 declararam ter Plano Diretor, o que corresponde a 87% do total”. (SANTOS JR e MONTANDON, 2011, p. 28-29)*

Entre os indicadores de que a pesquisa se vale para demonstrar “a efetiva incorporação dos conceitos e ferramentas do Estatuto da Cidade” as ZEIS ganham destaque especial. Aponta-se que a partir de 2005 a quantidade de municípios com ZEIS aumentou em 168% (de 672 em 2005 para 1.799 em 2009), sendo que no universo dos municípios com mais de vinte mil habitantes, com a obrigatoriedade de elaboração de seus Planos, a “mesma evolução se confirma: houve um incremento de 145%, ao se comparar o número de municípios com ZEIS em 2009 com o número de municípios com ZEIS em 2005” (SANTOS JR e MONTANDON, 2011). Além disso, é saudada a referência de que em 81% dos Planos Diretores as ZEIS comparecem como um dos instrumentos do Estatuto da Cidade “incorporados”. O que esses números representariam em termos efetivos, em mudanças nas condições de moradia ou no acesso à terra urbanizada, bem localizada pelas populações de baixa renda?





Fonte: IBGE, Perfil dos Municípios Brasileiros / MUNIC. 2001 a 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/default.shtm>> Acesso em: 16 set. 2010.



3 Gráficos da “Evolução” e incorporação das ZEIS nos Planos Diretores.

Fonte: Alves Jr. e Montandon, *Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*, 2011

A própria pesquisa reconhece

*“uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade dos mesmos, principalmente no caso dos instrumentos relaciona-*

*dos à indução do desenvolvimento urbano” (SANTOS JR e MONTANDON, 2011, p. 34)*

Inadequação que se estende de maneira contundente ao instrumento em foco: ao mesmo tempo em que as ZEIS são destacadas como o principal instrumento relacionado ao tema da moradia — central em toda a luta pela Reforma Urbana e na disputa pela localização na cidade —, utilizado em 81% de todos os Planos Diretores, afirma-se que

*“menos da metade define a localização das ZEIS, indicando que a maioria dos municípios contemplou áreas já ocupadas por assentamentos precários, sendo que cerca de quarenta Planos Diretores definiram a criação de ZEIS exclusivamente nessas áreas”. (SANTOS JR e MONTANDON, 2011, p. 38)*

Apenas sessenta municípios definiram ZEIS em áreas vazias e, “em geral, as definições relativas às ZEIS não são autoaplicáveis, necessitando de medidas posteriores, tais como detalhamentos e regulamentações” (SANTOS JR e MONTANDON, 2011, p. 38)

A leitura dos resultados dessa pesquisa nacional é agonizante. Vai envolvendo o leitor numa espécie de ilusão coletiva, de um mundo fantástico, distante da realidade e das possibilidades de transformação! As ZEIS, junto com os demais instrumentos do Estatuto da Cidade, vão se mostrando absolutamente inócuas no modo como aparecem nos Planos Diretores, colocando por terra o intuito do “instrumento básico da política urbana” em todos os aspectos em que se menciona o cumprimento da função social da propriedade, o acesso à terra urbanizada, o direito à moradia digna. O termo “incorporação” refere-se exclusivamente à presença das palavras que designam o instrumento no texto legal dos Planos Diretores. Trata-se de uma avaliação circular. Como se o próprio instrumento se justificasse e não o seu papel na orientação da transformação da realidade!

## **As ZEIS no contexto dos recentes investimentos em urbanização de assentamentos precários e da produção habitacional popular de mercado**

As ações de reordenamento e regularização de assentamentos precários e a produção habitacional de interesse social — dois aspectos ao quais as ZEIS correspondem territorialmente — têm em nível nacional um novo paradigma diante de dois programas que surgem na segunda metade da década de 2000: o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e o MCMV (Programa Minha Casa, Minha Vida), já abordados no capítulo anterior. O primeiro vem sendo decisivo em mudanças nos padrões de intervenção em favelas e assentamentos precários; o segundo procurou equilibrar as operações financeiras com subsídios inversamente proporcionais às rendas familiares, o que tem possibilitado a produção habitacional em quantidades impressionantes se observadas historicamente.

Em função de uma presença bastante pontual da ZEIS no Estatuto da Cidade, sem qualquer detalhamento, o conceito do instrumento aparece justamente na Medida Provisória que instituiu o programa de produção habitacional, consolidado na Lei 11.977/2009, quase oito anos depois. A Lei do Minha Casa, Minha Vida, como ficou conhecida, incorporou um capítulo relativo à Regularização Fundiária (Capítulo III), com temas que vinham sendo discutidos na revisão da Lei Federal de Parcelamento do Solo. Apesar de ter ganhado menos destaque na mídia, esse capítulo foi bastante saudado entre os agentes do poder público, pela instituição do instrumento de demarcação urbanística e posterior legitimação da posse<sup>65</sup>, que abria uma nova possibilidade de intervenção e de regularização compatível com a realidade dos registros cartoriais. É nesse capítulo que as ZEIS são definidas como:

---

<sup>65</sup> Em linhas gerais, e para rememorar pontos que já foram apresentados no capítulo anterior, a demarcação urbanística permite ao poder público municipal definir um área perímetro que se pretende regularizar e registrá-la em cartório de maneira a submeter os registros imobiliários estão englobados por esse perímetro. Passados os prazos de contestação e executadas as obras, os moradores da área recebem a “legitimação da posse”, também passível de ser registrada em cartório.

*“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” (art. 46º, V).*

Esta seria então uma nova fase do instrumento, com definição mais clara em lei federal e principalmente num contexto propício de financiamentos públicos, tanto para a intervenção em favelas e assentamentos precários, quanto para a produção habitacional para as faixas de menor renda. As perguntas a se fazer são: os novos empreendimentos habitacionais têm sido executados em áreas anteriormente demarcadas como ZEIS? Se sim, esse zoneamento foi determinante para a viabilização dos empreendimentos, determinando os valores de comercialização acessíveis ao “público alvo” do programa habitacional em áreas bem localizadas das cidades? E, nos casos das intervenções em favelas e assentamentos precários, o fato de serem demarcadas como ZEIS garante a segurança da posse? Determina prioridades para as intervenções?

As respostas a essas questões não são tão diretas, pois não há exatamente um padrão para a aplicação do instrumento. Os exemplos são diversos e é provável que não espelhem realidades específicas, mas o fundamental é observar a tendência à relativa fragilidade do instrumento, ou como o mesmo se torna inócuo diante das dinâmicas que efetivamente interferem na realidade urbana.

### **Exemplos diversos e sem padrão nos campos afins à aplicação das ZEIS**

O município do Rio de Janeiro sancionou seu Plano Diretor em fevereiro de 2011 e definiu AEIS (Áreas de Especial Interesse Social) para as favelas e assentamentos irregulares (tipo 1) e para áreas vazias e subutilizadas (tipo 2). As intervenções do PAC nas favelas desse município vêm sendo divulgadas aos quatro cantos, compõem cenários de novela e se juntam às ações de “pacificação” das “comunidades”: são anteriores ao próprio Plano

Diretor ou à instituição dessas áreas como AEIS! O município juntamente com o IAB-RJ (Instituto de Arquitetos do Brasil — Departamento do Rio de Janeiro) promoveu em 2010 um Concurso Nacional de metodologias para intervenção em favelas que selecionou quarenta equipes para elaborarem projetos com a meta ambiciosa de urbanizar *todos* os assentamentos até 2020, como legado das Olimpíadas e da Copa do Mundo<sup>66</sup>. Antes disso, nos anos 90, ficou bastante conhecido o Programa Favela-Bairro, que promoveu intervenções em diversas favelas, implantando infraestrutura e equipamentos sociais. Para nenhuma dessas intervenções foi ou é necessário ter Plano Diretor ou AEIS.

Diz-se que as ZEIS em áreas ocupadas, sobretudo em regiões da cidade onde a disputa imobiliária é mais acirrada, poderiam contribuir como categoria de zoneamento para a permanência das famílias, a segurança na posse. A notícia de que a empresa JHSF vem comprando as moradias precárias em área em torno de seus empreendimentos de alto padrão, onde está o Shopping Cidade Jardim na Zona Sul de São Paulo, na região do Jardim Panorama, põe por terra esse argumento. São operações comerciais convencionais, onde a “empreiteira de luxo” chega a pagar oitenta mil reais por uma moradia precária, vai demolindo e cercando as áreas adquiridas, com seguranças que tentam impedir a reocupação do local. São áreas demarcadas como ZEIS no Plano Regional Estratégico do Butantã e as aquisições no “mercado” possivelmente trabalham com a expectativa de futuras mudanças no zoneamento — mesmo que a efetividade esteja em xeque diante das regras às quais estão submetidas em São Paulo. E, nesse caso, não sobraria nem mesmo o potencial de “reconhecimento”, uma vez que, desocupada, a ZEIS praticamente perde o sentido<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> O concurso Morar Carioca selecionou 40 equipes lideradas por arquitetos para elaboração de projetos de intervenção nas favelas do município por um prazo de quatro anos. Ver <http://www.iabRJ.org.br/morarcarioca/>.

<sup>67</sup> “O método de “requalificação da área” (como chamam certos urbanistas) é simples. Os moradores recebem uma avaliação da sua casa. Depende da área construída e do material usado (madeira, blocos, com revestimento ou não). Quem topa, deve se dirigir até os escritórios da Companhia Habitacional Jardim Panorama. Na verdade, a Companhia Habita-

Em outra situação de ZEIS de área ocupada, no município de Paracatu – MG, o plano de expansão da cava de mineração de ouro operada por empresa transnacional, previa o avanço sobre uma área demarcada como ZEIS no Plano Diretor. As ZEIS naquele município visam à regularização fundiária e algumas obras pontuais de infraestrutura se encontravam em curso em 2011. O instrumento não foi sequer mencionado como impedimento ou dificultador dessa expansão nas hipóteses da empresa.

---

cional é outro nome da própria JHSF; e os escritórios são vagas de garagem de um dos prédios, limitadas por toldos brancos. Entra-se pela porta de serviço do edifício. Uma vez fechado o negócio, recebe-se um cheque. A casa condenada é pichada com cruces vermelhas. O morador retira seus bens e o barraco é deletado. Em poucos minutos, uma mini-retroescavadeira derruba o imóvel e lança os escombros em uma caçamba de lixo. Calcula-se que as casas de 120 famílias estejam na mira dos compradores da JHSF. Inclusive as que ocupam área da rua, da praça municipal e da viela para escoamento de águas pluviais — todas coalhadas de barracos que ficam a poucos metros das torres de escritórios (os varais de roupas, as crianças andando de carrinho de rolimã e subindo nas árvores, os cachos de banana estão ao alcance da visão dos executivos)” Notícia do jornal Folha de São Paulo de 16 de outubro de 2012, disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1169768-empiteira-de-luxo-paga-para-morador-deixar-favela-vizinha-em-sp.shtml>. Acesso em outubro de 2012.

“o embate entre os favelados e um empreendimento de 1,5 bilhão de reais, cuja maquete custou o equivalente a 53 casas populares (800 mil reais), ganhou jornais e vários sítios de notícias. Em 24 de maio de 2006, no lançamento do loteamento de alto luxo, duzentos moradores da favela realizaram um protesto e leram um manifesto em que afirmavam conhecer seus direitos. (...) A história posterior do “empreendimento” não seguiu propriamente o rumo anunciado pelas mobilizações. Na verdade, o investimento bilionário, que pouco ou nada tem a ver com o Estatuto da Cidade, negociou com a população das favelas vizinhas a “venda” de suas moradias. Cada uma foi comprada por 40 mil reais, numa operação inédita de remoção da população favelada, diretamente realizada pela construtora, sem mediação legal ou econômica do poder público” (RIZEK, 2011, p. 347,348)



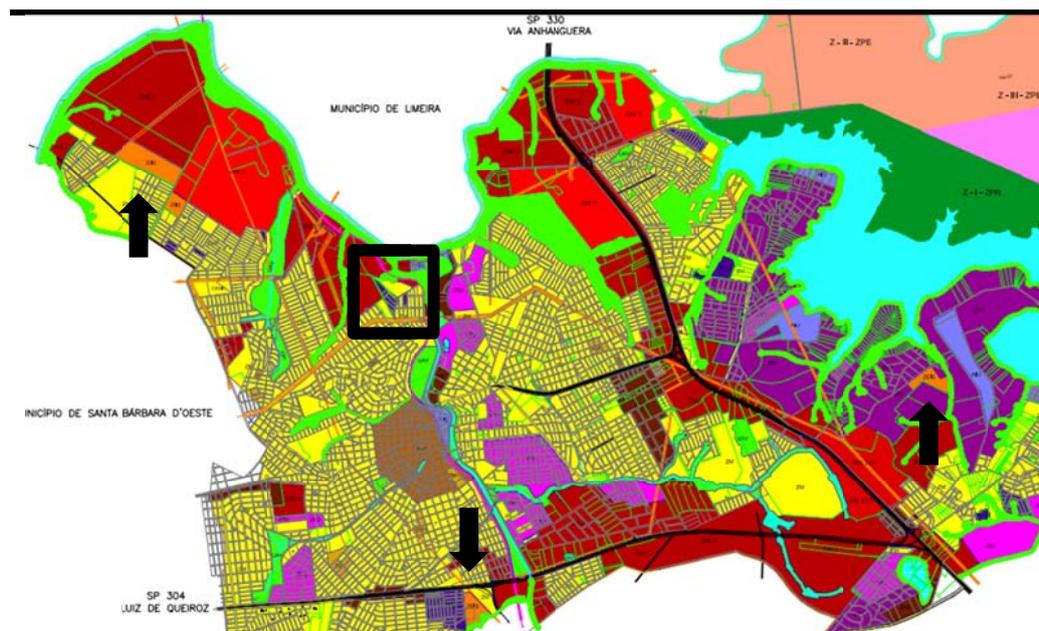
Foto aérea e mapa do Plano Diretor de Paracatu-MG, com destaques para a área de expansão da cava de mineração e dos bairros incluídos nessa área demarcados como ZEIS no Plano Diretor.

Em relação às ZEIS de áreas vazias, em São Paulo há artigos que demonstram a fragilidade do instrumento no cumprimento de sua função de produção de habitação de interesse social, com entradas de projetos de novos empreendimentos para aprovação entre o período de redação e vigência do Plano Diretor Estratégico, empreendimentos voltados à população de alta renda em áreas de ZEIS, na região da Lapa (PESSOA, 2009). Em Diadema, mesmo com todo o histórico de originalidade do instrumento, de participação dos movimentos populares na construção dos parâmetros e na demarcação das AEIS, em processos recentes de negociação com proprietários para viabilização de empreendimento de habitação de interesse social em terrenos submetidos a esta categoria de zoneamento, os valores do metro quadrado estão em torno de R\$ 1.500,00! São valores de mercado e quando se menciona que o terreno é uma AEIS, tem-se como resposta geral, do proprietário ou de corretores que intermediam o “negócio”: “é só pagar uma taxa na prefeitura!”, ou “vamos derrubar isso!”.

Em outro caso no município de Americana – SP, um empreendimento no âmbito do Programa Crédito Solidário promovido por uma cooperativa habitacional, coordenada por um arquiteto que tinha sido vereador e secretário de habitação no município, está implantado em área demarcada como UZEIS (Unidade Zona Especial de Interesse Social), bem localizada no contexto do município. É curioso que, apesar de ser um empreendimento novo, construído sobre terreno vazio, a modalidade de ZEIS seja de “regularização”. Ocorre que o zoneamento veio posteriormente à aprovação do projeto do empreendimento na prefeitura, à compra da área e do início das obras: ou seja, o instrumento não foi utilizado para estimular a produção naquele local, mas para viabilizar a individualização dos lotes que tinham a metade da área mínima permitida pela legislação municipal<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> A lei do município estabelece 150 m<sup>2</sup> como área mínima dos lotes e no empreendimento cada lote mínimo pela legislação tinha duas casas. Para se evitar uma regularização fração ideal, onde cada família seria proprietária de 50% do lote, a área foi demarcada como ZEIS para que os lotes de 75 m<sup>2</sup> fossem considerados regulares, excepcionalizando a lei. O caso foi estudado em pesquisa inédita realizada pela Peabiru — trabalhos comunitários e ambientais (ONG de assessoria técnica em que atuo como arquiteto) com financi-



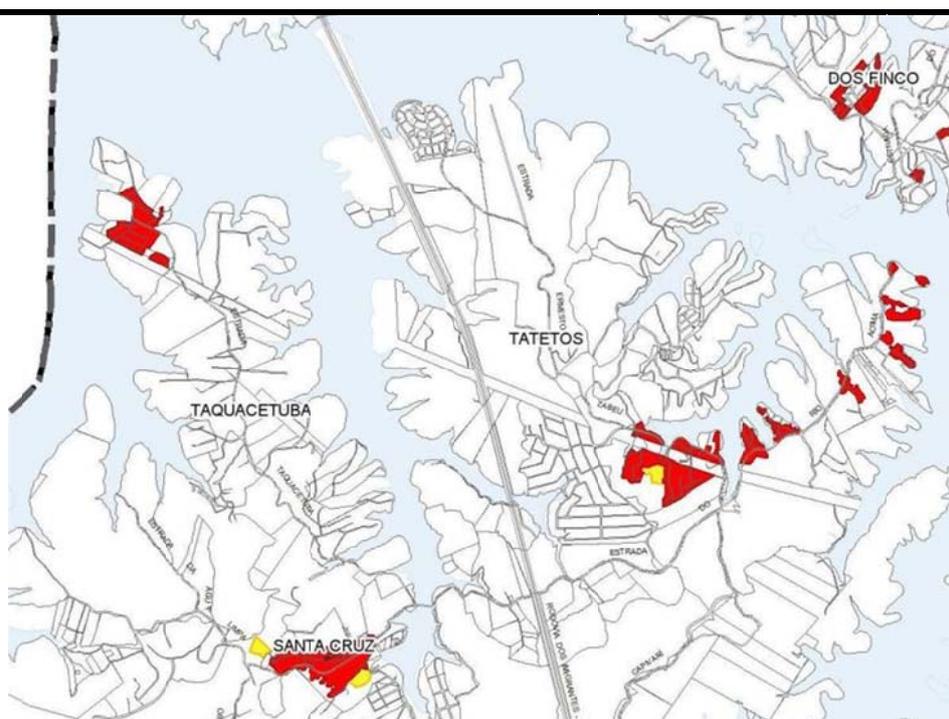
Mapa do Plano Diretor de Americana-SP (Região Metropolitana de Campinas). O quadrado refere-se ao empreendimento mencionado, demarcado como UZEIS - Regularização e as setas às UZEIS de vazios, que como se vê estão na periferia extrema do município.

Há ainda a categoria de ZEIS que aparece particularmente nos Planos de municípios da Região Metropolitana de São Paulo que têm parte de seu território na Área de Proteção da Região dos Mananciais (APRM). Nesses casos, as ZEIS procuram se relacionar diretamente com categorias de zoneamento ambiental das leis estaduais aprovadas recentemente<sup>69</sup>, que preveem Áreas de Recuperação Ambiental (ARAs) onde há assentamentos precários, os quais devem se submeter a Programas de Regularização de Interesse Social (PRIS). No Plano Diretor de São Bernardo do Campo, que tem grande parte de seu território em área de proteção da Represa Billings, não há uma categoria específica para essas ZEIS. O instrumento apa-

amento da Oxfam (agência de cooperação internacional). Teve abrangência nacional e tratou do Programa Crédito Solidário, que é desenvolvido com recursos do Fundo de Desenvolvimento Social e visa à produção habitacional prioritariamente para famílias com renda de até 3 salários mínimos em parceria com cooperativas, associações comunitárias ou movimentos sociais, o relatório final foi intitulado *Gestão compartilhada e habitação social: panorama e dificuldades da produção habitacional em parceria com organizações populares — um olhar sobre o Programa Crédito Solidário, 2003 à atualidade* (2010).

<sup>69</sup> Lei Específica da Billings (Lei 13.579 de 13 de junho de 2009) e Lei Específica da Guara Piranga (Lei 12.233 de 16 de janeiro de 2006).

rece em duas categorias — áreas vazias ou ocupadas — seja na área urbana ou na área de proteção ambiental. O fundamental nas áreas protegidas é observar que as ZEIS de vazios e ocupadas estabelecem uma relação direta de compensação. Não se prevê adensamento habitacional: as áreas vazias são dimensionadas para receberem quantidade de moradias suficiente para que as ARAs — gravadas como ZEIS de áreas ocupadas e submetidas aos PRIS — sejam urbanizadas, com remoções de moradias em áreas de risco e nas margens de córregos ou da própria represa<sup>70</sup>.



Mapa do Plano Diretor de São Bernardo do Campo-SP, mostrando as ZEIS 1 e 2 que aparecem na região do pós-Balsa, Área de Proteção de Região dos Mananciais. As ZEIS 2 (vazias) foram calculadas em função da demanda por remoções para recuperação ambiental dessa região específica. Fonte: Peabiru (Plano de Gestão Socioambiental Sustentável), desenvolvido em parceria com Forti – Consultoria

<sup>70</sup> Participei de uma consultoria que orientou a demarcação das ZEIS de vazios e ocupadas em uma região específica da APRM de São Bernardo do Campo, denominada Pós-Balsa. As ZEIS de vazios foram demarcadas nas proximidades dos bairros mais densos, que já contavam com oferta de equipamentos e redes de infraestrutura e que se encontravam desmatadas segundo interpretação de foto aérea. Os critérios para dimensionamento basearam-se na estimativa de remoções pelas características dos assentamentos e pela projeção de densidades habitacionais nas Áreas de Proteção Permanente (APPs) às margens dos cursos d'água (30 m) e nascentes (50 m) e do próprio reservatório da Billings (100 m).

Outros exemplos pontuais poderiam ser mencionados para dar conta de um universo muito amplo de aplicação do instrumento. Os casos estudados no próximo capítulo tendem a cumprir essa tarefa de um modo mais específico. A prevalência da *ideia* de ZEIS vem sendo construída justamente por essas práticas de “comparecimento” aos textos legais, mesmo que a sua efetividade na democratização do acesso à terra urbanizada, no controle da valorização imobiliária, na garantia de segurança da posse, possa ser sempre relativizada. Essa presença de ordem legislativa foi fortemente determinada pelo modo como o instrumento veio sendo divulgado nas várias cartilhas, guias e manuais que foram produzidos ao longo da década passada.

### **O Estatuto da Cidade “não tem” ZEIS: o instrumento de guias, cartilhas e manuais**

As ZEIS estão presentes no Estatuto da Cidade? Sim. O instrumento Zonas Especiais de Interesse Social aparece na Lei Federal 10.257/2001 no Capítulo II (Dos instrumentos da política urbana); Seção I (Dos instrumentos em geral); item V (Instrumentos jurídicos e políticos); alínea *f*. Figura apenas aí e em nenhuma outra passagem da lei! Na mesma Seção I, estão outros tantos “instrumentos em geral”: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos e estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV). No item V (Instrumentos jurídicos e políticos), fazem companhia às ZEIS outros de-

zesete institutos como desapropriação, tombamento, unidades de conservação. Dentre esses, alguns apenas merecem um detalhamento na sequência do texto legal. As Seções II a XII referem-se, cada uma, à explicação do que são e de como esses institutos seletos podem ser incorporados nos Planos Diretores ou lei municipal: Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação com pagamento em títulos; Usucapião especial de imóvel urbano; Concessão de uso especial para fins de moradia; Direito de superfície; Direito de preempção; Outorga onerosa do direito de construir; Operações urbanas consorciadas; Transferência do direito de construir; Estudo de impacto de Vizinhança.

Ou seja, são onze seções e o detalhamento do instrumento da ZEIS não está entre elas! Dirão: mas as ZEIS têm uma aplicação muito específica à realidade de cada município! E o que dizer das outorgas onerosas, as operações urbanas, as transferências do direito de construir? Dirão ainda: mas o artigo 2<sup>a</sup> do Estatuto traz diretrizes gerais que têm nas ZEIS uma possibilidade real de efetivação, como a adoção de normas especiais para regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda (item XIV) ou a simplificação da legislação para permitir a redução de custos e aumento da oferta de unidades habitacionais (item XV)! Está certo, há itens que se relacionam com o instrumento, mas trata-se de “diretrizes gerais” e, ainda assim, como explicar que não haja uma seção que se dedique a conceituar as ZEIS, orientando decisivamente no texto legal sua inclusão no planejamento municipal? Não há, portanto, uma explicação “técnica” para aquela seleção de instrumentos pormenorizados na lei federal. Uma hipótese plausível para a ausência de detalhamento das ZEIS pode ser o fato de que as ZEIS não interferem diretamente nas práticas do mercado imobiliário, como ocorre com os demais instrumentos detalhados, a exceção daqueles mais específicos da regularização fundiária — Usucapião e Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM). Recorde-se que àquela altura o mercado imobiliário popular era bastante incipiente.

Apesar disso, apesar da ZEIS ser nitidamente “lateral”, secundária, no texto do Estatuto da Cidade, o argumento de que esta lei arrola o instrumento

foi suficiente para que o mesmo aparecesse em *todos* os manuais, cartilhas, guias e outras inúmeras publicações que foram divulgadas ao longo de toda a década de 2000. O primeiro Guia (CÂMARA DOS DEPUTADOS; CAIXA; INSTITUTO PÓLIS, 2001), produzido e fartamente distribuído pelo país, já dedica algumas páginas para explicar o instrumento, com exemplos de aplicação inclusive. O *Kit das Cidades*<sup>71</sup> que veio logo depois segue a mesma linha e a ZEIS faz inclusive parte das “cartas do Jogo das Cidades”. No manual de Regularização Fundiária (ALFONSIN, SERPA, *et al.*, 2002) as ZEIS comparecem descritas pela sua natureza, finalidade, possibilidades de instituição, modalidades e ainda com indicação do que são os Planos de Urbanização das ZEIS. Tudo isso ainda antes do governo Lula e da criação do Ministério das Cidades, mas quando as lideranças e especialistas da Reforma Urbana já demonstravam força suficiente para pautar essas publicações, com apoio oficial, inclusive.

Já no contexto do Ministério das Cidades, poucos meses antes do lançamento da Campanha do Plano Diretor Participativo, o instrumento aparece no “*Guia do Plano Diretor Participativo*”, em termos de descrição e de orientação para aplicação, nos Temas “Plano Diretor e Política Habitacional”:

*No sentido de estímulo ao investimento privado podem (e devem) ser utilizados instrumentos do Estatuto da Cidade, como os de indução à utilização ou ocupação em áreas já infraestruturadas, combinados por exemplo com as áreas de ZEIS, visando estimular não somente a ocupação ou utilização, mas também a construção de habitação de interesse social. Ou mesmo, nos municípios com mercado imobiliário ativo e forte, pode liberar as áreas onde se quer construir habitação de interesse social (geralmente marcadas como ZEIS) do pagamento da Outorga Onerosa, tornando essas áreas interessantes ao mercado. Uma terceira possibilidade, um pouco diferente das demais pois trabalha no sentido de garantir moradias em áreas bem infraestruturadas é marcar ZEIS*

---

<sup>71</sup> Conforme mencionado no capítulo anterior, trata-se de um *kit* produzido pelo Instituto Pólis que contém o Guia do Estatuto, um manual de Regularização Fundiária, vídeo, cartilhas e um jogo que era aplicado em dinâmicas com atores diversos interessados em experimentar as possibilidades de aplicação dos instrumentos do Estatuto.

*onde o mercado está atuando fortemente, ao mesmo tempo que se dá a destinação dos recursos obtidos com Outorga Onerosa para a construção de habitação de interesse social” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 76-77)*

e “Plano Diretor e Regularização Fundiária”

*O Estatuto da Cidade define que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são destinadas primordialmente à produção e manutenção da habitação de interesse social. Visam incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina: favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiços), à cidade legal. Por esse instrumento, fica reconhecido pela ordem jurídica da cidade, que para atender à sua função social, as áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 83)*

O Conselho das Cidades, composto com representação de vários segmentos da sociedade organizada, por sua vez, também passa a emitir “orientações e recomendações” por meio de Resoluções, das quais se destacam a Resolução nº 25, que indica quais os municípios obrigados a elaborar Planos Diretores, e a Resolução nº 34, que apresenta o conteúdo mínimo desses Planos, onde mais uma vez as ZEIS comparecem indiretamente, como parte das Zonas Especiais que, de acordo com o “interesse local” devem:

***I - destinar áreas para assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social; II - demarcar os territórios ocupados pelas comunidades tradicionais, tais como as indígenas, quilombolas, ribeirinhas e extrativistas, de modo a garantir a proteção de seus direitos; III — demarcar as áreas sujeitas a inundações e deslizamentos, bem como as áreas que apresentem risco à vida e à saúde; IV - demarcar os assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda para a implementação da política de regularização fundiária; V - definir normas especiais de uso, ocupação e edificação adequadas à regularização fundiária, à titulação de assentamentos informais de baixa renda e à produção de habitação***

*de interesse social, onde couber; VI - definir os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; VII — demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. (CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES, 2005) [grifos meus]*

Em materiais didáticos de Cursos à distância promovidos pelo Ministério das Cidades, novamente, o instrumento comparece em praticamente todos os temas, em textos escritos por autores diversos, especialistas e, em alguma medida, militantes da Reforma Urbana, e que vinham exercendo cargos em prefeituras, ONGs e no próprio Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007) (PINHEIRO, RECHKE, *et al.*, 2008).

Trata-se evidentemente de um *potencial* de transversalidade atribuído ao instrumento como acesso à terra urbanizada, produção de habitações de interesse social, articulação de instrumentos antiespeculativos, regularização fundiária, tudo isso corroborado pelo fato de ter sido historicamente construído com a participação de movimentos sociais nas experiências embrionárias de Recife e Diadema. Ressalte-se que àquela altura, não se pode dizer que o instrumento estivesse efetivamente presente em legislação federal!

A partir de 2009, quando as ZEIS ganham definição do Capítulo da Regularização Fundiária da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, duas publicações também editadas pelo Ministério das Cidades, disponíveis *on line* para serem facilmente acessadas por prefeituras e agentes sociais no sítio do ministério, aparecem para apontar as ZEIS como uma espécie de salvação dos iminentes (e previsíveis) desastres urbanísticos que o programa de produção habitacional em larga escala produziria pelo país. A publicação intitulada *Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse*

*Social: ZEIS de vazios* (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009) funciona como um Guia

*“com o objetivo de oferecer referências, ferramentas e estímulo para que os municípios se engajem fortemente na tarefa de implementação das ZEIS, promovendo a articulação entre política habitacional e política urbana, por meio da destinação de solo urbano não-ocupado para a produção de habitação de interesse social — em escala compatível com as necessidades locais e com a oferta de recursos do PMCMV” [Inês Magalhães na apresentação da publicação (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009)]*

Partindo do histórico, com exemplos que serviram à fundamentação dos conceitos do instrumento, as ZEIS têm na publicação seu *potencial* renovado justamente pela injeção inédita de recursos para a produção habitacional de mercado, cabendo aos municípios, como responsável constitucional pela política de desenvolvimento urbano,

*“Identificar e reservar a terra, onde serão construídas as novas HIS, constitui um dos principais desafios do Programa [Minha Casa, Minha Vida]. Uma das formas de enfrentamento da questão é a demarcação de ZEIS pelos municípios, com vistas a estabelecer condições mais favoráveis para o acesso das famílias de baixa renda à terra urbanizada e cumprimento da função social da propriedade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009)*

O Guia apresenta o “passo-a-passo” para a efetivação do instrumento: arranjos institucionais necessários, critérios para a definição das ZEIS, procedimentos administrativos, orientação para a definição de normas especiais para Habitação de Interesse Social e para os usos complementares, articulação com outros instrumentos, mecanismos de participação e controle social. Chama a atenção a recomendação de criação de um *Grupo Gestor*, composto por atores diversos, incluindo prefeitura, representantes de moradores beneficiados, movimentos de moradia, associações e cooperativas ligadas à produção de moradias por mutirão, construtoras e entida-

des do setor empresarial. Trata-se de um grupo com papel central para coleta de informações, definições de critérios para demarcação de áreas de ZEIS bem como para a implementação do instrumento. Em diversos momentos do texto é sugerido um pacto entre esses diferentes atores e na sugestão de critérios tem-se que

*Os critérios para a demarcação de ZEIS 2 em áreas, terrenos e imóveis vazios, subutilizados ou não utilizados devem ser **pactuados** pelo Grupo Gestor, de acordo com a realidade do município podendo abranger propriedades públicas e particulares com as seguintes características: **preço de terra compatível** com a produção de HIS; existência de infraestrutura e equipamentos (...); proximidade de assentamentos precários que demandam remoção de parte ou totalidade das moradias; áreas centrais, com grande concentração de cortiços (...); áreas em processo de mudança de uso e/ou que serão beneficiadas com obras e empreendimentos públicos, com tendência de aumento do preço da terra; áreas que não tenham restrições ambientais para uso habitacional; localização em zona urbana ou indicada para expansão urbana. (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009, p. 28) [grifos meus]*

Em linguagem mais direta e acessível, a cartilha *Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha Casa, Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!* (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010) vai no mesmo sentido do *Guia*. Relacionando a “adequação” da moradia à sua localização, retoma a necessidade de combater e utilizar os vazios urbanos para fazer cumprir a função social da propriedade e potencializar investimentos já existentes em infraestrutura urbana. As ZEIS comparecem como o primeiro dos instrumentos capazes de promover e garantir o acesso à terra e a fórmula “ZEIS + MCMV = MORADIA BEM LOCALIZADA” é apresentada como uma “boa maneira” para se atender à priorização na disponibilização de recursos federais, pois o município contemplaria a oferta de terrenos bem localizados à utilização dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade. A efetividade do instrumento, entretanto, depende diretamente do apoio da prefeitura como uma espécie

de agenciadora da produção de mercado ou da produção por entidades, já que, conforme a cartilha apresenta, para as ZEIS virarem projetos de habitação, a prefeitura pode “ajudar as associações nas negociações com proprietários” para a produção na modalidade autogestionárias do Programa Minha Casa, Minha Vida; ou intermediar os acordos entre proprietários de terras e incorporadoras; além das operações realizadas diretamente, como operação de um mercado impulsionado pelo alto volume de recursos para a produção de habitações populares.

...

Os exemplos acima demonstram um esforço concreto, absolutamente bem intencionado e legítimo de interferência nas dinâmicas municipais de elaboração de Planos Diretores e de efetivação de instrumentos do Estatuto da Cidade e as ZEIS, como se procurou demonstrar, vêm tendo papel primordial nesse processo. Um papel que é inclusive inchado em relação à maneira como comparecem nos textos constitucionais. Trata-se de um instrumento cuja *ideia*, cujo *conceito*, mobiliza as principais bandeiras da Reforma Urbana desde os seus primórdios: o combate à especulação imobiliária, a justa distribuição da infraestrutura na cidade, o reconhecimento da cidade real, produzida à margem da lei.

### ***A ideia do instrumento***

Ao longo desse capítulo procurou-se demonstrar como o conceito do instrumento veio sendo consolidado no tempo, a partir de fatos concretos, realizações decorrentes, direta ou indiretamente, da sua aplicação. Tais fatos, originados na luta por “reconhecimento” e na disputa pela terra urba-

na, foram apropriados pelos discursos oficiais — com presença obrigatória em guias e manuais de instruções sobre as possibilidades de democratização do acesso à cidade, de cumprimento da função social da propriedade — e pontualmente pela legislação, em realidades municipais amplamente diversas e em nível federal. Várias modalidades de ZEIS figuraram em Planos e manuais: áreas ocupadas por favelas, ocupadas por loteamentos irregulares, ocupadas por conjuntos habitacionais de promoção pública, assentamentos em áreas de proteção, áreas com concentração de cortiços, áreas vazias ou subutilizadas na periferia ou em regiões bem localizadas. Em sua acepção mais recente, segundo conceito presente na lei federal que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida e conforme apresentado nos manuais e guias lançados no final da década de 2000, aponta-se para duas modalidades de ZEIS: de áreas ocupadas e de vazios — a primeira para viabilizar a regularização fundiária e a segunda para estimular a produção de habitações de interesse social.

Os casos das ZEIS de áreas ocupadas são sistematicamente discutidos como forma de reconhecimento da cidade real e é de fato curioso notar que há até poucos anos os mapas oficiais da cidade mostravam áreas de favelas e loteamentos irregulares como áreas vazias, grandes manchas brancas, como se não existissem. Esse “reconhecimento” de assentamentos produzidos à margem da lei como parte da própria lei, permitindo a criação de excepcionalidades para que possam vir a fazer parte da ordem legal se relaciona com a própria natureza do direito, com a criação de um direito pela sua própria negação.

Outro debate que se liga a esse está na ZEIS enquanto categoria de zoneamento. Em alguns casos, as áreas de ZEIS se sobrepõem a um zoneamento “de fundo”, como se fosse uma camada extra. Em outros, são a própria zona. Em termos urbanísticos, a discussão é: se as ZEIS devem ser uma categoria ordinária ou especial e se, uma vez que naqueles assentamentos são estabelecidos padrões de urbanização e edifícios específicos, incorporados à ordem legal depois de um processo de urbanização, de implantação de infraestrutura, caberia ou não a manutenção daquela categoria de uso e

ocupação do solo? O que se nota é que as áreas de favela, mesmo quando urbanizadas e incorporadas às exceções das regras de produção da cidade, “nunca saem do departamento de habitação ou de urbanização de assentamentos e passam para o departamento de controle urbano”<sup>72</sup>, nunca passam a ser tratadas efetivamente como parte da cidade, sujeitas à fiscalização e sanções aos desrespeitos das normas especiais, ou mesmo à manutenção dos sistemas de infraestrutura ou dos espaços públicos como ocorre com a parte formal da cidade.

Em relação às ZEIS de vazios — incluindo áreas subutilizadas, não edificadas, não utilizadas — é relevante observar se o pretendido estímulo à produção de habitações de interesse social é voltado para o mercado ou se orienta as próprias ações do município. As usuais desapropriações apareciam nos anos 90 como inviáveis para a viabilização dos empreendimentos pelo poder público, já que ações judiciais multiplicavam os valores dos terrenos. A associação da ZEIS com os instrumentos antiespeculativos presentes no Estatuto da Cidade é frequentemente apontada como um importante meio de regulação do preço da terra e possibilidade de viabilização da produção habitacional para baixa renda. Para tanto, são necessárias definições que obriguem agentes privados a essa produção, com compensações determinadas pelo aumento do potencial construtivo ou liberação de pagamento de autorização para que o direito de construir seja aumentado. Outro ponto fundamental é própria definição do que é Habitação de Interesse Social, em função da renda da família atendida, tamanho máximo das unidades habitacionais ou dos lotes, quantidade de banheiros e vagas de estacionamento. Essas restrições intencionam evitar que as vantagens oferecidas para a produção de interesse social sejam apropriadas para se atender a famílias pertencentes a faixas de renda maiores.

A falta de padrão nessas definições e a complexa engenharia de gestão dos instrumentos acabam relegando as ZEIS a um nível conceitual e a aplicabi-

---

<sup>72</sup> Devo essa observação à arquiteta Dânia Brajato, que atuou em escritório de assessoria técnica a mutirões e urbanizações de favelas e como funcionária da prefeitura de Santo André participou tanto do processo de demarcação das ZEIS quanto da sua gestão.

lidade é determinada justamente pela ação direta do Estado na produção, mais que por meio da regulação das ações de mercado. O atual momento, com alto nível de investimentos públicos e privados em habitações populares, pode se valer das ZEIS como forma de potencializar essa produção. Mas os frequentes aumentos dos valores limites de financiamento, por pressão tanto do setor produtivo quanto dos movimentos populares, acabam afastando as famílias mais vulneráveis do acesso à moradia e, com ou sem ZEIS, os valores da terra na composição dos investimentos são crescentes. Quer dizer: o grande volume de recursos para a produção habitacional para um mercado popular leva a aquisições de terra em que ser ou não ser ZEIS faz pouca diferença. No âmbito do poder público, ainda se mantém as práticas de desapropriação ou de compra direta.



PARTE 2 | CAPÍTULO 3 \_

\_ AS ZEIS NA PRÁTICA: UM MOSAICO A PARTIR DE CASOS SELECIONADOS

---



## CAPÍTULO 3

# **AS ZEIS NA PRÁTICA: um mosaico a partir de casos selecionados**

### **Um campo constituído por trajetórias pessoais na luta pela Reforma Urbana**

Este capítulo trata da pesquisa empírica de aplicação do instrumento das ZEIS. Foram selecionados casos de três municípios na Região Metropolitana de São Paulo — Taboão da Serra, Santo André e Suzano — e dois exemplos específicos, bastante emblemáticos, na capital — a ZEIS da favela de Heliópolis, na região sudeste, e a ZEIS da chamada Nova Luz, na região central.

A constituição deste campo teve um elemento etnográfico, num método aparentemente menos objetivo e até incomum ao planejamento urbano e regional. Para os municípios, levou-se em consideração a presença de pessoas com trajetórias na luta pela Reforma Urbana, com atuação direta com os movimentos da Reforma Urbana, ocupando os primeiros escalões de governos, em cargos de decisão de administrações “democráticas e populares”. Esses municípios passaram por processos de elaboração ou revisão de seus Planos Diretores depois da aprovação do Estatuto da Cidade e uti-

lizaram o instrumento das ZEIS nesses Planos. Seguindo a periodização do primeiro capítulo deste trabalho, este é o momento em que a Reforma Urbana está na lei e no poder, em função da participação de suas principais lideranças na estruturação e nas ações do Ministério das Cidades. Um momento em que as lutas e as conquistas das duas esferas federativas se encontrariam potencialmente.

No município de São Paulo, os casos procuram dar conta de como a bandeira da participação popular e do controle social se realizaria, também num contexto em que o desenho institucional já propiciava esses “encontros” entre Estado e Sociedade Civil. Tratam de ZEIS que já haviam sido demarcadas no Plano Diretor Estratégico (2002) e nos Planos Regionais Estratégicos (2004) e que tiveram Conselhos Gestores constituídos; mais que isso, compostos por lideranças de movimentos populares de luta por moradia, urbanização ou regularização e que tiveram aprovados seus Planos de Urbanização. Estes cinco casos compõem o quadro através do qual se pretende apresentar um mosaico da aplicação, ou da tentativa de aplicação, da ZEIS.

É importante salientar que esses casos são na realidade ilustrativos dos “limites e possibilidades”<sup>73</sup> do instrumento em questão, aplicado em diferentes fases inclusive. Não é pretensão desse trabalho, portanto, abordar cada município e seus processos de elaboração dos Planos Diretores ou os projetos e planos urbanísticos dos exemplos paulistanos em sua complexidade, mas formar o tal mosaico acima mencionado. Baseando-se num recorte que tem trajetórias pessoais como parâmetro, seja na administração pública, seja na participação em espaços públicos de gestão compartilhada, esse trabalho pretende amenizar, ainda que parcialmente, um argumento recorrente para a não aplicação de vários dos instrumentos da Reforma Urbana: a “falta de vontade política”. Trata-se de administrações que colocaram em cargos de decisão pessoas que, em tese, sabiam *o que fazer* e ti-

---

<sup>73</sup> Os termos “limites” e “possibilidades”, associados dessa forma, intitularam um sem número de artigos, ensaios, seminários, debates escritos ou promovidos por agentes diversos para discutir potenciais não cumpridos de instrumentos do Estatuto da Cidade.

tenham construído trajetórias que indicavam *vontade de fazer*. Nos casos de São Paulo, a criação de Conselhos Gestores demonstraria demonstrar que *um passo adiante* da intenção havia sido dado, com a criação de um grupo com participação popular, teoricamente deliberativo, com objeto bastante específico de debate, baseado na intervenção, na ação em si, no Plano de Urbanização da área já definida como ZEIS, e não nos problemas da cidade como um todo, que tendem a dispersar os interesses dos participantes.

Cada caso será apresentado a partir de seus contextos na metrópole e intraurbanos, das características gerais dos municípios ou dos bairros em que as ZEIS estão inseridas, nos casos selecionados da capital. A essa breve apresentação se seguirá a descrição mais específica da experiência de elaboração ou revisão dos Planos Diretores e da aplicação do instrumento em foco. Antes, porém, cumprindo um requisito básico do método etnográfico, algumas linhas sobre os personagens que constituíram o campo e que concederam as entrevistas que ajudarão na construção do debate aqui proposto.

### ***Os personagens constituintes do campo***<sup>74</sup>

Havia entre mim e os entrevistados uma relação de conhecimento e reconhecimento de lugares que era anterior à pesquisa, fruto de encontros diversos pela vida acadêmica, profissional ou de militância. Essa relação permitiu que as entrevistas ocorressem em um clima ameno e em um tom de conversa, com frequentes intervenções minhas para além dos roteiros que haviam sido previamente elaborados. Roteiros no plural, pois diferiam ligeiramente a depender de seu caráter: se a entrevista era com os administradores públicos ou com as lideranças populares. Em todos os casos, o início da conversa estava pautado pela trajetória pessoal – profissional do entrevistado, de modo a reconstruir a sua adesão aos temas da Reforma

---

<sup>74</sup> As trajetórias apresentadas a seguir foram construídas a partir das informações das entrevistas.

Urbana e localizar a vinculação à experiência específica na gestão pública ou no Conselho Gestor, cuja descrição se constituía como o segundo — e mais longo — momento do diálogo. Ao final, eram solicitadas algumas definições mais genéricas sobre os conceitos de “Reforma Urbana”, “Plano Diretor” e “ZEIS”.

Em **Taboão da Serra**, a seleção se deu pela presença da arquiteta e urbanista Angela Amaral na pasta de Habitação, Desenvolvimento Urbano e Meio-ambiente, secretaria criada em 2005, no início da primeira gestão do Dr. Evilásio Farias do PSB (Partido Socialista do Brasil) em coligação com o PT (Partido dos Trabalhadores), partido da vice-prefeita Márcia Regina da Silva. Angela se formou arquiteta na PUC-Campinas no final dos anos 70 e vinha de uma trajetória de militância política iniciada no movimento estudantil, quando se aproximou dos temas sociais. No início dos anos 80, combinava a atuação profissional como arquiteta em escritórios comerciais com a militância, àquela altura no PT e no Sindicato de Arquitetos de São Paulo — que estava sob a presidência de Nabil Bonduki e de cujas campanhas Angela tinha participado. Pelo seu relato, não teve participação direta no processo Constituinte, no movimento pela incorporação da pauta da Reforma Urbana na Constituição Federal: “tinha filho pequenininho, trabalhava o dia inteiro e militava no PT de sábado e domingo” (Amaral, Entrevista 2011). No fim da década de 80, Angela foi trabalhar na gestão Luiza Erundina em HABI (Superintendência de Habitação Popular da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de São Paulo), junto à coordenação do programa de mutirões, o FUNAPS-Comunitário: “foi um descobrimento! Porque eu conseguia juntar todas as preocupações da militância política com a qualidade técnica” (Amaral, Entrevista 2011). Depois desse período (entre os anos de 1993 e 97), trabalhou na Cohab de Santos e na prefeitura de Diadema, no programa de urbanização de favelas que, como o programa de mutirões de São Paulo, também era operado em autogestão com as associações de moradores. Foi assessora parlamentar da bancada do PT na Câmara Municipal de São Paulo, no final dos anos 90 — quando também se dedicou à vida acadêmica e

fez seu mestrado. No período entre 2001 e 2004, trabalhou no gabinete do vereador Nabil Bonduki.

Embora não haja na trajetória profissional de Angela ações diretas de assessoria técnica aos movimentos e organizações populares, por onde ela passou essa relação de proximidade, respeito à autonomia e apoio ao fortalecimento dessas organizações pode ser notada: o FUNAPS-Comunitário é considerado o programa que mais contribuiu para a consolidação do movimento de moradia no município de São Paulo, em particular a UMM (União de Movimentos de Moradia), e foi a partir daquele momento que se organizaram as lutas nos níveis estadual e federal; o programa de urbanização de favelas de Diadema que se desenvolveu entre os anos de 1993-96 herdou um pouco dessa estrutura e procurou aprofundar num objeto diferente — não mais a construção de moradias, mas a urbanização — algumas dessas experiências autogestionárias da gestão Erundina em São Paulo; na assessoria parlamentar, era fundamental o apoio de Angela, por exemplo, à organização do Fórum de Mutirões de São Paulo — que foi um importante foco de resistência e permanência do programa durante as gestões Maluf e Pitta (1993-2000); no gabinete do vereador Nabil Bonduki, Angela participou ativamente de algumas ações importantes, como as Audiências Públicas organizadas pela Câmara no processo de discussão e de formação em torno do Plano Diretor.

Angela assumiu a pasta da recém-criada Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio-ambiente na Prefeitura de Taboão da Serra em 2005 e ali permaneceu até o início de 2011, já no meio da segunda gestão do prefeito Dr. Evilásio. O reconhecimento do papel dos movimentos sociais e também do trabalho das assessorias técnicas dos mutirões foi impresso na relação com essas organizações da sociedade civil, que procurou estabelecer enquanto foi secretária. No esforço em qualificar a gestão, algumas assessorias desenvolveram projetos de urbanização de favelas e os próprios movimentos de moradia de articulação estadual ou nacional — UMM (União de Movimentos de Moradia) e MNL (Movimento Nacional de Luta pela Moradia) — foram chamados a colaborar em atividades de

formação com os movimentos e associações locais, que vinham de um histórico de relações clientelistas com lideranças parlamentares da cidade. Ao longo do seu trabalho na secretaria, ela também contou com a colaboração direta de profissionais que tinham atuado em escritórios de assessoria técnica a mutirão em sua equipe<sup>75</sup>.

Angela foi exonerada em fevereiro de 2011 sob a justificativa da “governabilidade”, da manutenção das relações entre o poder executivo e lideranças políticas tradicionais da cidade. Poucos meses após sua saída do governo, a Polícia Civil deflagrou uma operação, fruto de uma investigação iniciada em 2005, que apurou um esquema de desvios no IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) do município, onde, basicamente, funcionários públicos “apagavam” dívidas do sistema de dados da prefeitura. A operação chegou a prender dois secretários municipais (de Administração e Planejamento) e três vereadores, além de funcionários acusados de participar do esquema. Sua exoneração e os escândalos de corrupção na cidade, que eram assuntos recentes, foram recorrentes na nossa entrevista. A pasta da habitação passou a ser ocupada por Edna Maciel, que já compunha a equipe da secretaria desde 2005 e que ocupava, naquele momento, o cargo de diretora do setor de aprovações de projetos. Atualmente, a arquiteta participa de um projeto junto ao Instituto Pólis e dá aulas no curso de arquitetura e urbanismo da Escola da Cidade, na área de Planejamento Urbano.

Em **Santo André**, foi a presença da arquiteta Rosana Denaldi que determinou a seleção. Rosana se graduou em meados dos anos 80 pela Faculdade de Arquitetura da Universidade Católica de Santos. Ainda como estudante

---

<sup>75</sup> Natale Odacir Fávero, que tinha sido membro e coordenador da Peabiru, veio a ser diretor do setor de aprovações; Heloísa Rezende e Terezinha Gonzaga, que pertenciam à Usina e GTA, respectivamente, atuavam no PUF — Programa de Urbanização de Favela; Rodrigo Vicino (Aladim), que havia atuado na cooperativa profissional Integra, era assessor direto da secretária; Francisco Barros, que tinha atuado na Usina, foi, num segundo momento, diretor de provisão habitacional, entre outros.

participou daquela que é considerada uma das experiências que originaram o programa de mutirão em São Paulo, tendo feito parte da Equipe de Habitação da Associação Comunitária de São Bernardo do Campo, capitaneada pelo arquiteto uruguaio Leonardo Pessina. Essa equipe técnica, que desempenhava um papel de assessoria ao movimento, deu origem ao CAAP (Centro de Apoio à Autogestão Popular), que se estruturava como ONG, sem fins lucrativos, nos moldes exigidos pelo programa FUNAPS-Comunitário da prefeitura de São Paulo. Paralelamente a essa assessoria direta a movimentos e organizações populares, Rosana construiu desde o início de sua atuação profissional uma carreira na gestão pública em prefeituras administradas pelo PT: primeiro em Diadema — como estagiária e, pouco depois, ocupando um cargo de chefia de uma encarregatura, em ações de urbanização de favelas —, depois na prefeitura de Santo André, onde durante quase três gestões completas, em 11 anos de trabalho<sup>76</sup>, ocupou cargos de diretora do Departamento de Habitação (DEHAB) e secretária da pasta que englobava o Desenvolvimento Urbano. Rosana também construiu nesse período uma carreira acadêmica, com 14 anos de docência na FAUS (Santos), especialização na Holanda e doutorado pela FAUUSP, sempre tratando de temas particularmente próximos aos de sua atuação profissional — participação na gestão pública e urbanização de favelas. Atualmente, Rosana é professora em regime de dedicação exclusiva e pró-reitora de planejamento e desenvolvimento institucional da UFABC (Universidade Federal do ABC). A criação dessa Universidade durante os governos do presidente Lula e a própria instalação de seu primeiro *campus* em Santo André, no período em que ela ocupava o cargo de secretária, têm na figura de Rosana uma importante aliada.

---

<sup>76</sup> Em novembro de 2007, pouco antes das eleições, houve um pedido de demissão coletiva de 13 dos 15 secretários municipais de Santo André, o que, na prática, ocorreu por conta das disputas para as prévias do PT para indicação do candidato do partido à prefeitura. Os secretários que se afastaram apoiavam a vice-prefeita da época, Ivete Garcia, e o prefeito João Avamileno apoiava o deputado estadual Vanderlei Siraque, que acabou vencedor das prévias e que foi derrotado pelo Dr. Aidan Ravin, do PTB, no segundo turno das eleições de 2008.

Outro personagem importante para a descrição da experiência andreense foi a arquiteta Margareth Matiko Uemura, que havia sido mencionada na entrevista com Rosana como a pessoa responsável pela gestão direta das ZEIS de vazios pela prefeitura. Margareth se formou na segunda metade dos anos 80 na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, depois de ter cursado boa parte da graduação na Faculdade de Belas Artes. Na Belas Artes ocorreu a outra experiência originária do programa de mutirão com autogestão no Laboratório de Habitação e, apesar de não ter participado diretamente do laboratório como monitora na época em que era estudante, Margareth relata a influência que teve dos professores e coordenadores do LabHab, que, como ela, eram militantes do PT, naquela primeira metade dos anos 80. Recém-formada e na companhia de colegas da faculdade e da militância no partido e no Sindicato de Arquitetos (SASP) — Eulália Portela, Luiz Kohara e Reginaldo Ronconi —, Margareth participou da fundação da assessoria técnica GAMHA (Grupo de Assessoria a Movimentos por Habitação), constituída como associação sem fins lucrativos. Da mesma forma que ocorreu com os outros fundadores da assessoria técnica, foi convidada a compor a equipe da Secretaria de Habitação, durante a gestão de Luiza Erundina (1989-92). Margareth ocupou um cargo de coordenação regional da Cohab-SP (Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo), tendo atuado nas favelas da região sudeste, em particular a da Vila Prudente e a de Heliópolis — que está assentada sobre terreno de propriedade da própria Companhia. Findo o governo Erundina, Margareth voltou a atuar no GAMHA até o encerramento das atividades da organização. Atuou por um período no escritório da FASE (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) em São Paulo e logo voltou à administração pública, de onde não saiu mais.

Na sua primeira passagem pela administração de Celso Daniel (PT) em Santo André (entre 1997 e 2000), ocupou o cargo de assessora do projeto de recuperação do Centro, que é seu segundo tema de trabalho, junto com o da habitação. Entre 2001 e 2005, voltou à prefeitura de São Paulo na gestão Marta Suplicy, quando trabalhou novamente na Cohab, especialmente

na estruturação do programa de produção de moradias no centro e do programa de locação social. Trabalhou na Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, na coordenação do programa de recuperação de áreas centrais entre 2004 e 2005. Voltou a Santo André para ocupar o cargo de diretora do Departamento de Desenvolvimento e Projetos Urbanos (DDPU) e acompanhar a experiência de operação das ZEIS. Atualmente, Margareth é diretora do Instituto Pólis, além de exercer também uma carreira na docência superior, tendo concluído seu mestrado na PUC-Campinas em 2000.

A experiência de **Suzano** teve como referência a presença do advogado Miguel Reis Affonso como Secretário de Política Urbana. Miguel é bastante identificado como “advogado do movimento” e até hoje se faz presente nos encontros e seminários que a UMM (União de Movimentos de Moradia) organiza, prestando seu apoio e oferecendo sua experiência prática de anos. Iniciou essa trajetória de assessoria direta ainda na PUC-SP, no Centro Acadêmico XXII de Agosto, que teve importante papel de apoio às incipientes organizações populares da periferia de São Paulo na virada das décadas de 1970-80. Seguindo um percurso não muito incomum naquele início dos anos 80 — coincidente, aliás, com o de duas das personagens apresentadas anteriormente —, ajudou a fundar uma ONG onde atuaria durante um longo período, apesar de algumas interrupções. Miguel construiu sua carreira nesse campo do direito urbanístico junto a moradores de favelas e de loteamentos clandestinos e irregulares na Zona Leste da capital, apoiando os primeiros na defesa contra despejos e os segundos em ações de regularização jurídica. A Associação em Defesa da Moradia (ADM), entidade em que Miguel atuava na companhia de figuras como Henrique Pacheco e Laurindo — que chegaram a ocupar cargos legislativos na Câmara Municipal de São Paulo e na Assembleia Legislativa —, foi sempre um apoio fundamental da UMM, particularmente no final dos anos 80 e início dos 90, quando o movimento se estruturou e se tornou praticamente hegemônico em São Paulo, permitindo que suas pautas e articula-

ções se ampliassem nacionalmente ao longo dos anos 90. Eram bastante usuais os convênios de prestação de serviços jurídicos da ADM com as associações de construção por mutirão nos programas municipais — das chamadas primeira e segunda geração (89-92 e 1999-2000) — e estadual.

Paralelamente a essa militância, sua carreira profissional foi marcada pela presidência da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab-SP) durante a gestão Erundina, cargo de que foi exonerado num processo bastante turbulento, ainda na primeira metade da gestão. Também construiu uma carreira importante na assessoria parlamentar de seu colega de militância junto à UMM, Henrique Pacheco, em seu período de verança (1993-1998) e na assembleia legislativa (1999-2002), bem como do deputado Marcelo Cândido, que veio a se tornar prefeito de Suzano. No poder executivo, além da experiência na Cohab-SP, teve uma passagem anterior pela prefeitura de Diadema, como diretor de departamento jurídico, ainda no final dos anos 80, e como secretário de negócios jurídicos em Franco da Rocha, entre 1993-96, até chegar ao cargo de secretário de política urbana no município de Suzano, que ocupou durante as duas gestões de Marcelo Cândido (2005-2012). Miguel também flertou com a academia nesse período, tendo concluído seu mestrado na FAUUSP em 2008.

Em **Heliópolis**, a entrevista não aconteceu com uma pessoa especificamente. De uma solicitação feita a Antônia Cleide Alves, atual presidente da principal e mais antiga organização comunitária local, a UNAS (União dos Núcleos, Associações e Sociedades de Moradores de Heliópolis e São João Clímaco), a conversa acabou ocorrendo numa espécie de mesa redonda informal, da qual participaram outras lideranças que também tinham acompanhado o processo de constituição e as reuniões do Conselho Gestor daquela que é tida como a maior favela de São Paulo.

Antes de apresentar os personagens, é importante pontuar que a UNAS nasceu da Comissão de Moradores criada à época do projeto integrado de

Heliópolis. Foi formada por representantes dos moradores e de suas várias organizações pontuais, espalhadas pelas Glebas do complexo de favelas conhecido hoje por Heliópolis. O projeto iniciado na gestão Jânio Quadros em meados dos anos 80 tinha na Comissão de Moradores um importante canal de interlocução e negociação. Ao final daquela década, a entidade se institucionalizou — seguindo uma tendência comum a vários movimentos — e ao longo dos anos 90 veio se estruturando com certa autonomia dos parlamentares que costumavam “liberar” lideranças comunitárias ao contratá-las como assessores. Num primeiro momento, essa estruturação se deu por meio de convênios com órgãos do poder público para a gestão de equipamentos sociais diversos, localizados em cada um dos núcleos ou territórios do complexo: Creches, OSEMs (Organização Social e Educacional do Menor), Centros de Juventude, por exemplo, eram espaços geridos pela UNAS. Na segunda metade dessa década, as parcerias públicas foram se somando a parcerias com empresas, e o título de “maior favela de São Paulo” acabava ajudando na visibilidade e marketing social dos projetos. A missão da UNAS, segundo seu sítio na internet (UNAS), é “promover a cidadania, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento integral da comunidade” e para isso, atua em três eixos estratégicos: formação, políticas públicas e desenvolvimento institucional. Todo o jargão acima se tornou frequente a organizações do chamado Terceiro Setor e demonstra um processo de “profissionalização” da instituição. A UNAS atualmente administra, também segundo informações do sítio, vinte e três centros comunitários-sociais, dois ginásios poliesportivos e três quadras esportivas. Na sede central localizada na Rua da Mina, há salas de reunião, laboratório de informática e salas de atendimento jurídico.

Foi nessa sede que aconteceu a entrevista coletiva. Estavam presentes, a “Neguinha da Lagoa”, como é conhecida Dilza Maria Dias, uma das diretoras da UNAS, que atua no Conselho de uma AMA (unidade de Assistência Médica Ambulatorial) administrada pela UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) e que funciona próximo a sua casa. Neguinha foi ladeada na entrevista por Manoel Otaviano Silva, que também é diretor da entidade e

conselheiro da mesma unidade do sistema público de saúde. A atual presidente da UNAS, Cleide, chegou depois da conversa ter sido iniciada e João Miranda, antigo conhecido que foi o presidente durante muitos anos e atualmente parece funcionar como uma espécie de “presidente de honra”, passou pelo bate-papo, contribuindo pontualmente para o relato e para a construção da visão sobre a funcionalidade do instrumento urbanístico e sobre a gestão da ZEIS.

Neguinha nasceu em Petrolina, Pernambuco, e é moradora da região desde que veio para São Paulo na virada dos anos 70 para os 80. Morou na favela de Vila Prudente e quando se separou do marido se mudou para Heliópolis, acompanhando uma senhora que tinha comprado um pedaço de terra na “invasão” que começava a se adensar no início dos anos 80 e que construiu um barraco para Neguinha e seu filho no terreno: “um monte de pé de goiaba, de banana, de mamona, um monte de coisa aqui. Não tinha, na época que eu cheguei aqui, não tinha água encanada, não tinha luz, não tinha esgoto, não tinha nada”. Neguinha relatou ter conhecido Miguel Borges Leal — que é tido como a primeira liderança nas lutas pela instalação de água e luz na favela — e outras pessoas que a impulsionaram a “participar das reuniões”. Ela contou sobre o período em que foram feitos os cadastros das famílias, as remoções, resistências e condições precárias dos alojamentos provisórios, além de diversas brigas que comprou com a equipe que coordenava o projeto integrado para incorporar famílias conviventes como detentoras de direito a atendimento habitacional. O projeto integrado começou a ser desenvolvido por volta de 1986, quando a Cohab-SP adquiriu a área de propriedade do antigo IAPAS, durante o governo Jânio Quadros na prefeitura. Depois desse período, Neguinha participou de um mutirão de vinte e sete casas da área da Lagoa — uma das divisões administrativas informais da imensa gleba K —, na época da gestão Luiza Erundina na virada dos anos 90, onde mora até hoje.

Manoel diz que, diferente da maioria dos nordestinos que queria vir para São Paulo, ele fez um caminho inverso: com quinze anos saiu do Piauí e se aventurou por vários garimpos na Região Norte do país: em Rondônia, no

Acre, no Pará. Manoel relata o sacrifício do trabalho e os conflitos de terra entre índios e donos dos garimpos, até que os mesmos foram fechados pela Polícia Federal. Foi quando Manoel se juntou a parentes que já estavam em São Paulo, tinham sido despejados de um cortiço na região do Ipiranga e, apesar do preconceito que tinham com a favela, acabaram ocupando uma área em Heliópolis<sup>77</sup>. Quando Manoel veio para São Paulo, portanto, veio direto para Heliópolis, onde morou com as irmãs. Também começou a participar do movimento acompanhando o Miguel Borges Leal, já na virada dos anos 80. Morou de maneira improvisada num salão destinado a comércio que nunca foram implantados, num dos conjuntos construídos na gestão Erundina como parte do programa de urbanização conhecido internamente como “120” — 120 unidades habitacionais sobrepostas, localizadas numa área que se encontrava vazia, próxima ao Hospital Heliópolis na Av. Almirante Delamare. De lá, passou por outras situações provisórias de moradia e, já na segunda metade dos anos 90, mudou-se para os prédios de apartamentos de dez pavimentos construídos pela Cohab-SP na Gleba N, nas imediações de onde hoje está o Complexo Viário Mackenzie, no entroncamento entre as Avenidas Tancredo Neves, Juntas Provisórias, Estrada das Lágrimas e acesso à Rodovia Anchieta.

As trajetórias de Cleide e de João Miranda<sup>78</sup> estão bem descritas na tese de livre-docência da Professora Maria Ruth Sampaio (SAMPAIO, 1991) e de maneira geral dão conta de um processo de luta pelas melhorias urbanas, resistência a remoções e luta pela regularização fundiária de Heliópolis, que foram acompanhadas de melhorias das condições habitacionais de ca-

---

<sup>77</sup> Não me contenho em fazer referência às trajetórias de Joca e Matogrosso, das canções “Saudosa Maloca” e “Abrigo de Vagabundo”, de Adoniran Barbosa, que retratam, a primeira o processo de despejo e demolição de um cortiço e, a segunda, o processo de compra de um lote na periferia e construção irregular. No presente caso, parece que já não era possível adquirir “no alto da Mooca... um lindo lote, 10 de frente 10 de fundo [para] construir a maloca”.

<sup>78</sup> Durante pesquisa de Iniciação Científica desenvolvida entre 1995-96 — que tratava da autoconstrução, ilustrada por alguns casos justamente em Heliópolis —, entrevistei João Miranda. Em seu depoimento trazia à luz a luta pelas melhorias da própria favela a partir da evolução da construção de sua própria casa, das melhorias, das ampliações para abrigar os núcleos familiares que os filhos iam constituindo.

da um. Cleide, aos sete anos de idade, veio com a família morar em Heliópolis. Com dezessete anos começou a participar da comissão de moradores, no início dos anos 80, tendo construído a casa em que mora até hoje em mutirão, ainda na gestão Jânio Quadros. Como diretora da UNAS, Cleide coordenou alguns dos equipamentos onde a entidade desenvolve projetos sociais em parcerias com empresas e órgãos do governo. Completou seus estudos e no final de 2012 graduou-se em psicologia.

João Miranda — que aderiu à luta depois que sua esposa, Genésia, começou a participar do Clube de Mães, uma das organizações da igreja católica fundamentais na estruturação das lutas populares no fim da década de 70 — foi sempre uma figura importante na criação e condução da UNAS e vive até hoje com sua família na Rua da Mina, em frente a uma espécie de “quartel general” da entidade, onde está a sede central, a rádio comunitária, um centro de atendimento e uma das quadras esportivas, onde ocorre a maioria dos eventos da entidade.

O personagem da experiência da **Nova Luz** em São Paulo é conhecido como Nelsão, do MMRC (Movimento de Moradia da Região do Centro). Natural da Bahia, Nelson da Cruz Souza chegou a São Paulo em 1990, época em que trabalhava como segurança e morava em uma casa alugada em Artur Alvin, na Zona Leste. Foi a sua condição de desemprego em meados dos anos 90 que o levou até o movimento. Andando pelo centro, um amigo indicou um edifício que tinha sido “invadido” na Rua Líbero Badaró, onde Nelson “acabou ficando”. A partir daí, sua trajetória é marcada por uma sequência de ocupações e reintegrações de posse, cujas datas lhes vêm à memória com mais precisão que a de outros acontecimentos da vida. Depois de seis meses nesta ocupação, Nelson foi morar em um terreno onde funcionara uma fábrica, localizado na Av. Presidente Wilson, no distrito do Ipiranga. O imóvel pertencia ao governo do estado e as famílias ligadas ao movimento foram para lá a partir de uma negociação com o então governador Mário Covas para a desocupação do edifício da área central. Nelson

permaneceu nessa “acomodação” — como ele chama, já que o imóvel não havia sido efetivamente ocupado pelo movimento — como coordenador por quatro anos, junto com mais de uma centena de famílias que moravam nas ruínas do prédio e que também construíram na parte livre do imóvel. Com o passar do tempo, foram sendo admitidas pessoas que “trouxeram a droga” para dentro da área, destruindo paulatinamente a organização que o movimento procura manter com braço forte em qualquer ocupação: “a direção do movimento foi inchando a ocupação com pessoas que não estavam a fim de lutar pela moradia, eram pessoas que lutavam pela droga” (Nelson Souza, Entrevista 2012). Ameaçado pelo “pessoal da droga”, Nelson saiu de lá e voltou ao centro. Foi chamado para apoiar outra ocupação, na Rua Plínio Ramos, onde ficou por dois anos e meio até ser “despejado” em 2005. De lá, o relato de Nelson dá um salto de quase dois anos para se referir à ocupação na Rua Mauá (descrita adiante nesse capítulo), realizada em março de 2007 e onde ele permanece até hoje.

A partir de sua inserção na ocupação da Rua Mauá, Nelson veio a compor, como suplente de representante da sociedade civil, o Conselho Gestor das ZEIS que está inserida no perímetro do Projeto Nova Luz, descrito mais à frente. Foi a convite de uma moradora do bairro que vinha se mobilizando contra o projeto, que Nelson começou a frequentar as reuniões e a participar dos debates em relação à intervenção prevista para a área como um todo e especificamente na ZEIS.

. . .

Vê-se a partir dessas breves apresentações que trajetórias na assessoria técnica aos movimentos, na tecnocracia, na militância partidária ou na luta por melhorias reais das condições de moradia acabam se cruzando de muitas formas nesse período que vai de meados dos anos 80 até a atualidade. Conforme tratado no primeiro capítulo, é o período de retomada dos ideais da Reforma Urbana “sufocados” pelo regime militar, num contexto da redemocratização, consolidação de certos direitos nos textos legislativos, emergência da “sociedade civil” e abertura do Estado para processos

participativos e um corresponde e aparentemente paradoxal agravamento da “questão urbana”. Angela atuou no Sindicato de Arquitetos, quando Nabil Bonduki era o presidente, que por sua vez era professor de Margareth na faculdade Belas Artes, onde teve lugar uma das experiências embrionárias de mutirão que ocorreu paralelamente a outra experiência que se deu em São Bernardo do Campo, onde estava Rosana Denaldi. Margareth e Rosana participaram da fundação de ONGs de assessoria técnica em arquitetura, que desenvolveram projetos em mutirão, na mesma época em que Miguel Reis também o fez, mas numa entidade de assessoria jurídica em defesa de moradores de áreas ocupadas irregularmente. Na gestão Erunдина, Margareth foi trabalhar na Cohab-SP, que era presidida por Miguel Reis, na gerência regional que cuidava da urbanização de Heliópolis, na época em que a UNAS estava se consolidando institucionalmente para as interlocuções com o poder público. A assessoria que Rosana ajudou a fundar desenvolveu os projetos do mutirão em que trabalhou e mora Neguinha. Rosana e Angela trabalharam na prefeitura de Diadema no programa de urbanização de favelas, na mesma época de Miguel. Margareth foi trabalhar na prefeitura de Santo André na assessoria do prefeito Celso Daniel e depois na pasta comandada diretamente por Rosana. Nabil coordenou a elaboração do Plano Diretor em Taboão da Serra quando Angela era secretária. Nelson, por sua vez, parece ter entrado mais tarde na história, já que a luta por moradia no centro começou a ficar mais organizada no final dos anos 90, com uma série de ocupações a edifícios vazios. De qualquer modo, o tema foi objeto de trabalho de Margareth, tanto em Santo André quanto no período em que trabalhou no Ministério das Cidades. Depois de tantos cruzamentos, as trajetórias se encontram justamente nas práticas e nos instrumentos que a Reforma Urbana defende e defendeu: entre eles as ZEIS, enquanto reconhecimento da cidade construída às margens do ordenamento jurídico, enquanto estimuladora de produção habitacional para baixa renda em áreas bem localizadas.

## Os municípios em contexto metropolitano: visão em sobrevoo

Os municípios-caso, selecionados, como se viu acima, a partir de critérios da presença de pessoas com trajetória na luta pela Reforma Urbana no primeiro escalão do governo, também possibilitam, coincidentemente, que se faça uma leitura ampla da aplicação do instrumento em questão, já que respondem por contextos metropolitanos bem diversos.

Em relação à localização, **Taboão da Serra** está no quadrante Sudoeste da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), junto a eixos de ligação com a região Sul do estado e do país (Rodovia Régis Bittencourt); **Santo André**, no quadrante Sudeste, na tradicional região fabril do ABCD, desenvolveu-se ao longo da ferrovia e do eixo de ligação com a Baixada Santista e litoral (Rodovia Anchieta); e **Suzano**, embora tenha seu território na porção Leste, concentra sua mancha urbana no quadrante Nordeste da RMSP, pertencendo ao conjunto de municípios das cabeceiras do rio Tietê. Dos três municípios é o menos conurbado, possivelmente porque seu acesso rodoviário se dá por meio de uma rodovia secundária que se liga aos eixos rodoviários principais que levam ao Vale do Paraíba e daí ao Rio de Janeiro (Rodovias Presidente Dutra e Ayrton Senna).

**Taboão da Serra** está entre os municípios com menor área na RMSP — atrás apenas de São Caetano de Sul e Poá — de modo que, com uma população de 244.528 habitantes, apresenta a segunda maior densidade da região e do estado, com 11.994 habitantes/Km<sup>2</sup> (IBGE), atrás apenas de Diadema. Em **Santo André** e **Suzano** as baixas densidades em comparação com seus trinta e sete vizinhos da grande São Paulo, de 3.866 e 1.273 habitantes/Km<sup>2</sup> (IBGE) respectivamente, escondem uma realidade intraurbana que será melhor abordada à frente, mas que se repete em ambos os municípios: concentração da população em parte do território e ocupação mais rarefeita nas áreas de proteção ambiental que tanto Santo André quanto

Suzano mantêm. No primeiro, a área do Parque Pedroso e o próprio braço da Represa isolam a porção Leste do município que pertence à Área de Proteção da Região dos Mananciais da Billings (APRM-Billings), e engloba a Vila de Paranapiacaba; no segundo, o rio Tietê, com seu curso natural e seus meandros ainda bastante preservados nessa região, corta a porção Norte, onde está concentrada a mancha urbana; na porção Sul, é também a área de proteção, com forte presença de usos de chácara, que acaba determinando a ocupação esparsa.

**Santo André** vem seguindo uma tendência semelhante a da capital, com taxas anuais de crescimento populacional muito próximas ou inferiores a 1% desde os anos 80 — taxas menores, inclusive, que as do município de São Paulo como um todo (EMPLASA). **Taboão** viveu nos anos 80 um período de crescimento intenso, a taxas anuais maiores que 5% e, apesar de ter diminuído esse ritmo de incremento populacional, ainda mantém taxas maiores que 2% (EMPLASA). **Suzano** está entre os municípios da RMSP com as maiores taxas de crescimento na última década, acompanhando a expansão demográfica dos seus vizinhos da porção Leste da metrópole na comparação com os demais. O processo de “desindustrialização” que pode ser observado em toda a grande São Paulo — com mudanças das plantas industriais tradicionais desses municípios para outras regiões do país —, e a própria lógica de investimentos públicos, intraurbanos e metropolitanos podem explicar esses eixos de crescimento: nos anos 80 no vetor Sudoeste e, na última década, no sentido de áreas menos ocupadas — como é o caso de Suzano — que cumprem seu papel na expansão do capital imobiliário.

A observação das séries históricas de participação dos setores primário, secundário e terciário no valor adicionado de arrecadação fiscal também dá conta desse processo de desindustrialização e aumento progressivo da participação do setor de serviços nas economias desses municípios. É relevante o dado de participação do setor agropecuário em **Suzano**, bem como nos seus vizinhos do leste da metrópole, mesmo em séries mais recentes. Ainda na análise econômica, sabe-se que a mensuração do PIB é absolutamente insuficiente para classificar o município como mais ou me-

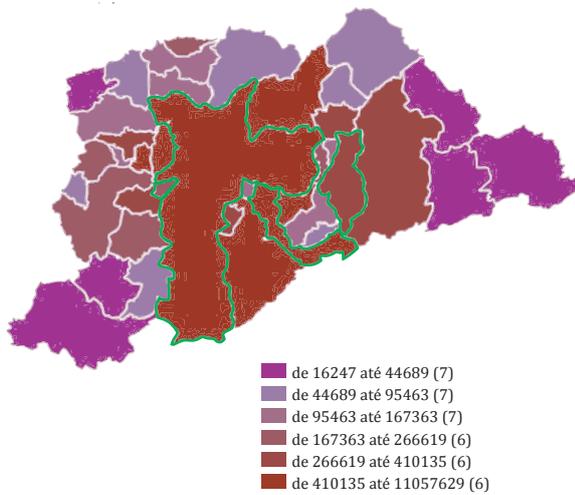
nos rico. Ainda assim, vê-se que, seja em valores absolutos ou relativos — o PIB per capita — os três municípios se apresentam nas faixas com os maiores índices.

. . .

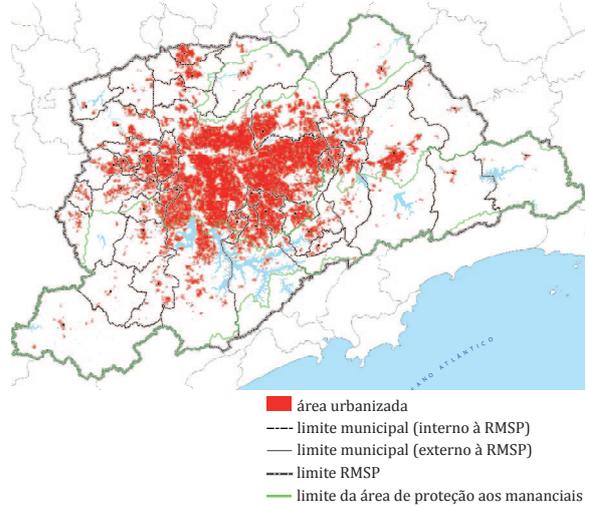
Como se pode ver nas interpretações acima e nos mapas abaixo, os contextos dos municípios de Taboão da Serra, Santo André e Suzano estabelecem relações diferentes com a realidade da metrópole. Essas diferenças são notadas na localização metropolitana (quadrantes Sudoeste, Sudeste e Nordeste) e suas ligações com outras regiões do estado e do país; na observação dos vetores de crescimento populacional nas últimas três décadas (mais intensos no quadrante Sudoeste, nos anos 80 e 90, e nos municípios a Leste da RMSP, nos anos 2000), ou ainda na observação de cunho econômico (o processo de desindustrialização e aumento da participação do setor terciário, além da curiosa manutenção da importância do setor primário em Suzano). Com isso, crê-se que o mosaico da incorporação dos instrumentos urbanísticos nas estratégias de planejamento urbano — instrumentos popularizados na última década, depois da aprovação do Estatuto da Cidade e dos processos de elaboração ou revisão de Planos Diretores Participativos — possibilita uma análise mais rica.

## Mapas temáticos da Região Metropolitana de São Paulo

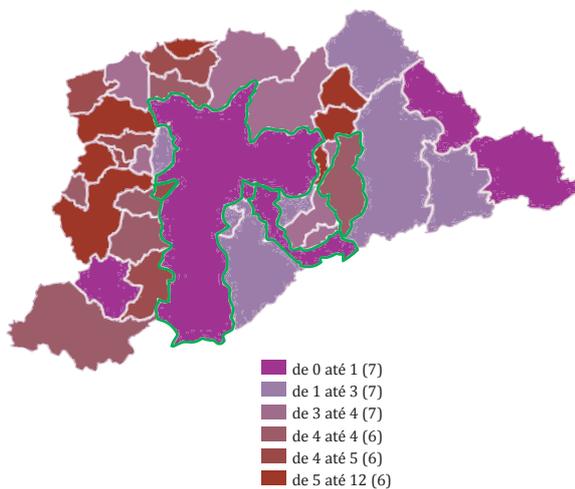
1. População total em 2010 (habitantes)



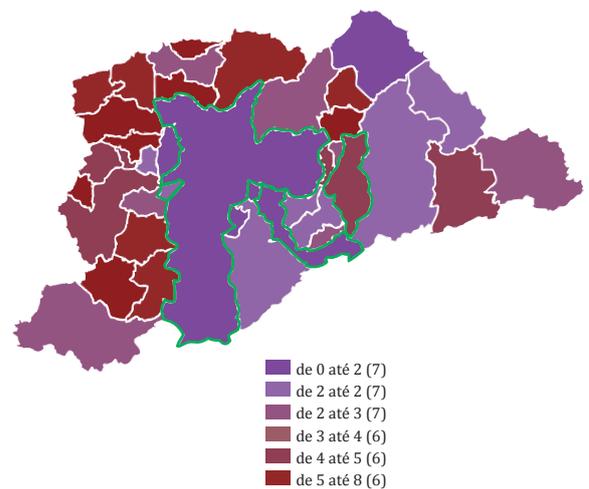
2. Mancha Urbana da RMSP em 2006



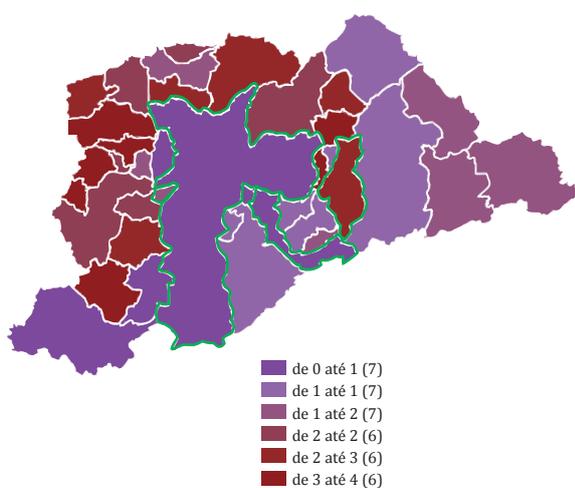
3. TGCA da população 1980 - 1991



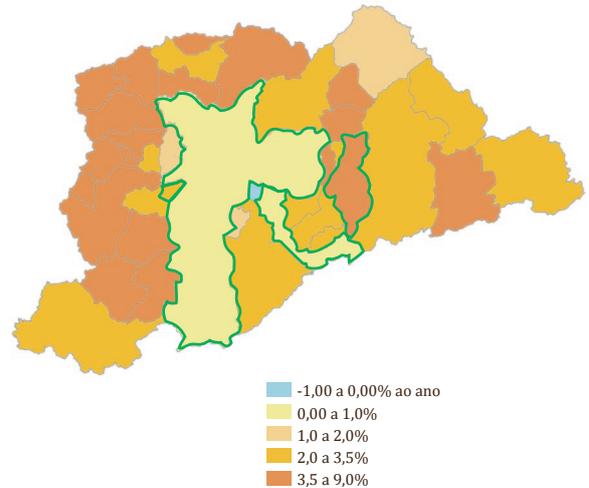
4. TGCA 1991 - 2000



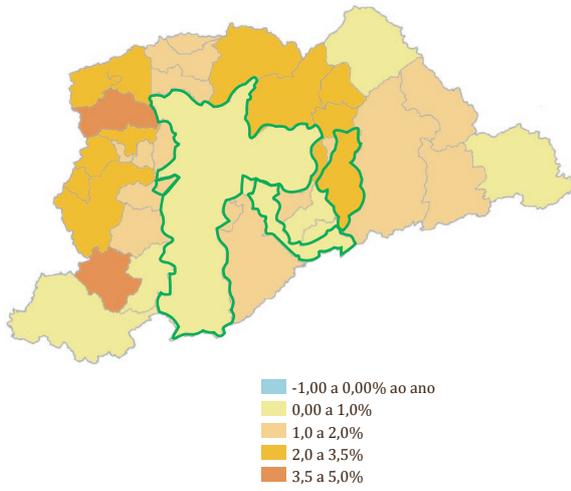
5. TGCA da população 2000 - 2010



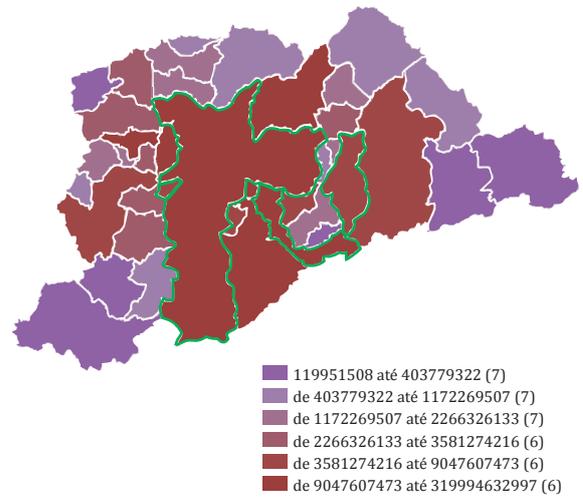
6. TGCA da população 1991 - 2000



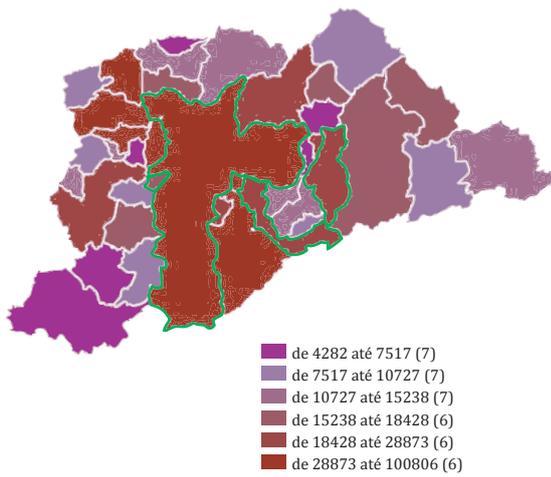
7. TGCA da população 2000 - 2008



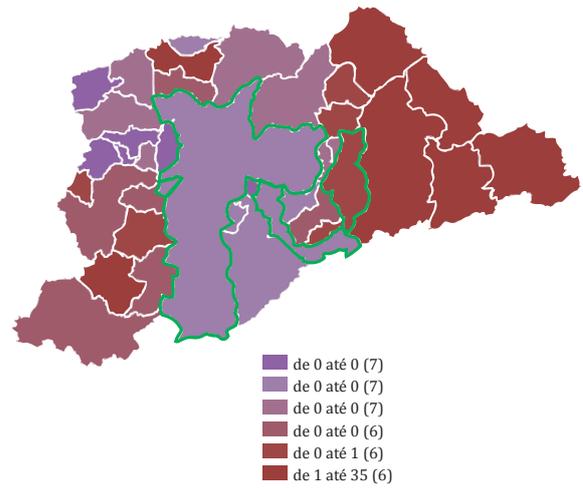
8. PIB - Produto Interno Bruto em 2007



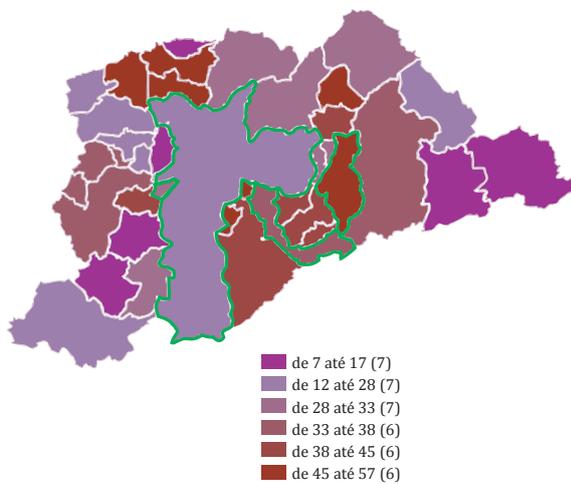
9. PIB per capita



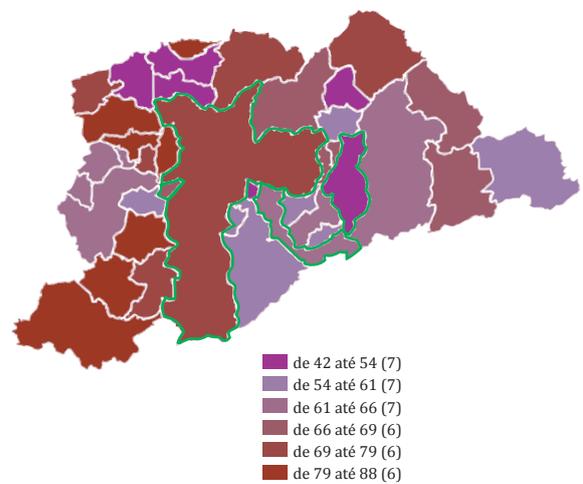
10. Participação da agropecuária no total de valor adicionado em 2007



11. Participação da indústria no total de valor adicionado em 2007



12. Participação dos serviços no total de valor adicionado em 2007



## **As experiências de aplicação das ZEIS**

### ***Notas conceituais***

As páginas que se seguem vão tratar mais especificamente das experiências de aplicação do instrumento da ZEIS, tomado como um dos principais instrumentos do discurso da Reforma Urbana, do reconhecimento e da perspectiva de melhorias dos territórios ocupados pelas populações de menor renda, o “lugar dos pobres”.

Para a construção desta seção, parte-se de uma observação geral dos contextos intraurbanos dos municípios, bem como das condições dos bairros em que se situam os casos paulistanos. Foram utilizados alguns estudos e dados quantificáveis sobre os quais cabem algumas notas. Todos os municípios serão apresentados a partir das suas características de uso e ocupação do solo, observadas em todo o território e em relação aos usos predominantes por quadra, presentes em dois estudos da EMPLASA: os Atlas de Uso e Ocupação do Solo (Atlas de Uso e Ocupação do Solo no Município de TABOÃO DA SERRA, 2006) (Atlas de Uso e Ocupação do Solo no Município de SANTO ANDRÉ, 2006) (Atlas de Uso e Ocupação do Município de SUZANO, 2006) e os levantamentos das UITs (Unidades de Informações Territorializadas), os quais também foram utilizados para a caracterização do entorno dos casos da capital (UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Taboão da Serra, 2010) (UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Santo André, 2007) (UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Suzano, 2010) (UITs - Unidades de Informações Territorializadas - São Paulo - distrito REPÚBLICA, 2008) (UITs - Unidades de Informações Territorializadas - São Paulo - distrito SACOMÃ, 2008).

Dados específicos do Censo do IBGE de 2010 (IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Cidades@) serão também mencionados para aju-

dar nessa contextualização, em particular informações gerais sobre renda domiciliar e, principalmente, informações contidas no recorte sobre Aglomerados Subnormais. O conceito utilizado pelo IBGE desde o Censo de 1991 “possui certo grau de generalização de forma a abarcar a diversidade de assentamentos irregulares existentes no País, conhecidos como: favela, invasão, grotas, baixada, comunidade, vila, ressaca, mocambo, palafita, entre outros” (IBGE, 2011). Realizado com os dados do Censo 2000, o estudo do CEM (Centro de Estudos da Metrópole) procura avançar nesse conceito, ao compreender que situações de moradia precária poderiam estar fora dos limites determinados administrativamente para as definições utilizadas pelo IBGE:

*O princípio da metodologia é a ideia de que as características sociais da população não classificada como moradora de setores subnormais (e incluída em setores não-especiais), mas que habita setores precários, devem ser similares às dos indivíduos e famílias de setores classificados como subnormais. O método compara, portanto, os conteúdos sociais médios dos setores subnormais com os dos não-especiais e discrimina os setores que são similares aos subnormais, embora não tenham sido classificados como tal. (MARQUES, GOMES, et al., 2007)*

De alguma forma, com essa apropriação proposta, o estudo do CEM acima mencionado se articula com um debate internacional que Mike Davis pauta em seu *Planeta Favela*. Referindo-se ao relatório da ONU de 2003, este autor pontua que se conserva “a definição clássica da favela, caracterizada por excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado a água potável e condições sanitárias e insegurança da posse da moradia” e que, ao se restringir às “características físicas e legais do assentamento”, evitam-se as “dimensões sociais, mais difíceis de medir, embora igualem-se, na maioria das circunstâncias, à marginalidade econômica e social” (DAVIS, 2006, p. 33). A noção do que seja “favela”, palavra que vem sendo progressivamente substituída por outras aparentemente menos carregadas de preconceito, parece relevante na observação das realidades municipais na medida em que permitiriam estruturar as demarcações das

ZEIS de áreas ocupadas, que, sempre no discurso sobre o potencial do instrumento, seriam sujeitas a ações de melhorias e urbanização.

Ao lado da leitura geral das situações existentes de moradia precária, há nas próximas páginas algumas referências a dados quantitativos que seguem os conceitos de Déficit e Demanda Habitacionais. O primeiro deles vem sendo trabalhado pela Fundação João Pinheiro, a partir de dados do Censo, e refere-se basicamente à necessidade de reposição de estoque de moradias em função das condições habitacionais — domicílios rústicos (construídos com materiais não duráveis) ou improvisados (em abrigos impróprios para habitação); da coabitação — mais de uma família convivente —; do adensamento excessivo ou do gasto excessivo com aluguel (FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005). Esse conceito vem sendo ultimamente acompanhado pela noção de “demanda habitacional” (OLIVEIRA, GIVISIE e RIOS-NETO, 2009), que acaba permitindo projeções e estimativas futuras de produção habitacional:

*“O déficit habitacional (...) é a falta física da unidade habitacional (casa, apartamento, etc.) no estoque de habitações de mercado. A demanda habitacional é a necessidade, por parte de uma população, do “bem habitação”, considerando as características intrínsecas e extrínsecas do imóvel, além das características socioeconômicas da população”.*  
(CAIXA, 2011)

Ambos os conceitos são importantes para se verificar em que medida os municípios se valeram dessas estimativas mesmo que não sistematizadas como critério para a demarcação de ZEIS em vazios, como uma forma de cumprir a promessa do instrumento de estimular a produção habitacional de interesse social.

Por fim, cumpre um esclarecimento a respeito de outro conceito importante para esse trabalho, na procura por trazer algumas das tais “dimensões sociais” às condições físicas e habitacionais que prevalecem nas análises acima mencionadas: trata-se da “vulnerabilidade social”. São referências o estudo da Fundação SEADE, disponível para praticamente todos os muni-

cípios do estado (IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, 2000) e o do Centro de Estudos da Metrópole (Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo, 2004), que foi aplicado no município de São Paulo, ambos com dados do Censo de 2000. A conceituação apresentada no primeiro aponta que a Vulnerabilidade Social, para além da noção de “pobre ou não pobre”, definida a partir de um padrão de consumo alimentar, é “entendida como uma combinação de fatores que possam produzir uma deterioração de seu nível de bem-estar, em consequência de sua exposição a determinados tipos de riscos.” (SEADE, 2000). Num esforço de se apropriar de dados quantitativos e mapear essas condições de vida, no referido estudo foram consideradas variáveis em duas dimensões: a socioeconômica — onde foram tomados dados censitários referentes à renda e escolaridade do responsável pelo domicílio — e a do ciclo de vida — em que se apropriaram dados referentes à idade do responsável pelo domicílio, presença de crianças até quatro anos e domicílios chefiados por mulheres. No cruzamento desses dados, criaram-se seis grupos que demonstram o “grau de vulnerabilidade” de cada setor censitário do IBGE, sendo que o grupo 1 é o que apresenta “nenhuma vulnerabilidade” e o grupo 6, “vulnerabilidade muito alta”.

Com um recorte semelhante, baseado nas mesmas dimensões — socioeconômica e etária — e aplicado apenas para a capital, o CEM chegou a uma classificação com oito grupos, sendo que o grupo 1 é o que apresenta “nenhuma privação” e o grupo 8 “altíssima privação”. O estudo contemplou ainda dados das secretarias do município que permitiram a composição de mapas relativos a acessos a serviços públicos de saúde e educação, incidência de gravidez na adolescência e homicídios, entre outros. (CEM, 2004)

Tais mapeamentos, ao especializarem a desigualdade de condições de vida, apontam para o que Lucio Kowarick chama de “exposição ao risco” (KOWARICK, 2009). O autor escapa das abordagens quantitativas dos estudos acima e fia-se em pesquisas etnográficas para apresentar a noção de “vulnerabilidade socioeconômica e civil”, que se refere à

*“situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania. Entre eles destaca-se a questão habitacional que não pode ser reduzida apenas à qualidade da moradia, aspecto importante mas não único, pois implica também a sua localização e os serviços existentes no bairro em que se localiza. (...) Este é o lado socioeconômico da vulnerabilidade. O outro lado, a vulnerabilidade civil, refere-se à integridade física das pessoas, ou seja, ao fato de vastos segmentos da população estarem desprotegidos da violência praticada por bandidos e pela polícia.”*

Procurando, portanto, tornar mais complexa a observação das realidades municipais, pretende-se pautar como a experiência de aplicação do instrumento da ZEIS se articula com a melhoria das condições de vida nas classes populares na cidade.

## **TABOÃO DA SERRA: partir do zero, mudar a cultura política e disputar com o mercado**

### ***Contexto intraurbano***

O município de Taboão da Serra está entre os mais jovens da RMSP, tendo se emancipado de Itapecerica da Serra no final da década de 1950. Como já se apontou acima, a área reduzida e o intenso crescimento populacional, sobretudo nas décadas de 70 e 80, fazem do município o segundo mais denso do estado e da RMSP. A maior parte de suas fronteiras se dá com o município de São Paulo, justamente na região da capital que mais recebeu investimentos públicos e que mais valorizou na mesma época, fato que parece ter contribuído para essa condição demográfica. A alta densidade populacional se combina com uma ocupação intensiva do território: a mancha urbana varre praticamente toda a superfície do município que é o único ao Sul da RMSP que não tem nenhuma parte do seu território em áreas de proteção dos mananciais. As poucas áreas livres se concentram na porção norte e é possível dizer que, de maneira geral, predominam usos residencial e misto (residencial e comercial) com ocupação horizontal: características que dão uma impressão de cidade espalhada, sem respiro.

O município de Taboão da Serra é atravessado pela Rodovia Régis Bittencourt, que se constitui como uma importante barreira que acaba isolando as zona norte sul e, de certa forma, determinando áreas com melhores e piores condições de habitabilidade. O Plano Diretor demarcou quatro grandes áreas homogêneas como uma espécie de macrozoneamento que coincidem com as características atuais de uso e ocupação. A “Área Homogênea de Desenvolvimento Econômico” se localiza ao longo da rodovia e nessa área estão os equipamentos comerciais de grande porte e as indústrias, que estão presentes também no distrito industrial localizado ao Sul. A “Área Homogênea de Proteção Ambiental” está ao norte da rodovia, na divisa com o distrito da capital Raposo Tavares, justamente onde estão as

mais significativas áreas de mata (ou usos não urbanos), entremeadas por loteamentos residenciais de renda média, de baixo gabarito. A “Área Homogênea de Urbanização Consolidada” foi considerada nas fronteiras com os distritos paulistanos da Vila Sônia e da parte mais nobre do Campo Limpo. Essas duas últimas áreas homogêneas correspondem às porções do território taboanense ocupadas pela população de maior renda, sendo pertinente observar que apenas 10% dos domicílios apresentam rendimento superior a dez salários mínimos, enquanto em cerca de 27% a renda é de zero a dois e em 40% de dois a cinco salários mínimos (IBGE). Por fim, está a “Área Homogênea de Urbanização Precária”, que engloba toda a porção Sudoeste do município, onde estão concentrados os usos de habitação precária e favelas (EMPLASA, 2010), com ocupação predominantemente horizontal, e onde é flagrante a carência de espaços livres.

A espacialização da vulnerabilidade social (SEADE, 2000) confirma, sem surpresas, que as áreas onde estão concentradas as favelas e outras formas de assentamentos precários são habitadas pelas populações que combinam os piores indicadores sociais. Os aglomerados subnormais, segundo classificação do IBGE (2011), concentravam em 2010 11% da população total (quase 27 mil habitantes) e pouco mais de 10% (cerca de 7.300) do total de domicílios do município. Segundo os dados do Censo de uma década antes, os assentamentos precários de Taboão já apresentavam números próximos a esses: 23 mil habitantes e cerca de 5.700 domicílios (MARQUES, GOMES, *et al.*, 2007). Calculado com os dados do Censo de 2000 (FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005), o Déficit Habitacional do município era de aproximadamente 4.700 domicílios e a Demanda é de 6.905 (CAIXA, 2011).

Taboão sofria com uma cultura política “superatrasada”, nas palavras da entrevistada Angela Amaral. A relação da prefeitura com algumas associações de moradores chegava ao ponto dos cadastros dos associados serem organizados e mantidos pela prefeitura. Vereadores e lideranças políticas

usualmente promoviam indiretamente a ocupação das áreas públicas, mantendo uma relação bastante conhecida de clientelismo e troca de favores. “Cada vereador é dono de um pedaço: ‘eu é que garanto o lote na favela tal!’”, segundo relato da ex-secretária. Essa dinâmica parece ter contribuído significativamente para a enorme irregularidade e extensão dos assentamentos precários pelo território, além da própria carência de áreas livres descrita acima. O governo do Dr. Evilásio criou a secretaria que antes se constituía como um departamento da Secretaria de Obras e o relato de Angela dá conta de uma construção que partiu do zero, de uma estrutura administrativa inexistente, e que, além disso, precisava “imprimir uma mudança no processo”, na cultura política, e estabelecer uma relação mais autônoma com as organizações comunitárias. Foi preciso abrir concurso público, estruturar a equipe e ainda procurar meios para formá-la tecnicamente. A elaboração do Plano Diretor fazia parte das demandas da nova secretaria, num momento em que o Ministério das Cidades pressionava os municípios para cumprirem essa tarefa no prazo de cinco anos depois da aprovação do Estatuto da Cidade.

### ***O Plano Diretor e as ZEIS<sup>79</sup>***

“O Plano Diretor é a oficialização de um combinado. Vejo como um processo, de juntar as pessoas e consolidar um pacto”. Esta é a definição de Angela Amaral. O processo de elaboração do Plano, que contou com a consultoria de Nabil Bonduki por meio da FUSP (Fundação da Universidade de São Paulo), foi desenvolvido com a colaboração de “agentes de participação”, que promoveram caravanas pela cidade para realizar o diagnóstico, ou, para usar o jargão mais recente, as leituras técnica e comunitária.

---

<sup>79</sup> O Plano Diretor Participativo está na Lei Complementar 132 de 26/12/2006. Agradeço a Angela Amaral pelo envio de informações sistematizadas sobre o processo de elaboração do Plano e da produção habitacional nas ZEIS.

A irregularidade de aproximadamente 30% dos domicílios — atingindo também famílias de renda mais alta — foi um dos destaques dessa fase de diagnóstico e um grupo de acompanhamento foi criado para as definições dos instrumentos. Depois de quase um ano de elaboração, o Plano foi entregue à Câmara Municipal em junho de 2006 e aprovado em dezembro do mesmo ano. Com ele, estariam mais claras as regras para o desenvolvimento urbano, dificultando as possibilidades de achaque e corrupção nas aprovações que se beneficiam das indefinições da lei.

Dois tipos de ZEIS foram definidas como categorias de zoneamento permanentes e exclusivas, sem que se sobrepusessem a um “zoneamento de fundo”, como é o caso no município de São Paulo ou de Santo André. As ZEIS 1 se referem às favelas, loteamentos precários, habitações precárias e conjuntos habitacionais de promoção pública e sua demarcação intenciona a regularização fundiária dessas áreas, por meio de Planos Urbanísticos que definiriam parâmetros urbanísticos específicos para cada um desses assentamentos, possibilitando tal regularização. As ZEIS 2 são as áreas vazias, não edificadas ou subutilizadas com potencial para a ocupação por Habitação de Interesse Social. As ZEIS 1 representam quase 15% do território do município e as ZEIS 2 correspondem a 2,4%. O Plano Diretor define também alguns instrumentos do Estatuto da Cidade que são associados às ZEIS “para viabilizar a implantação dos empreendimentos de acordo com o interesse público”: o direito de preempção — ou a preferência da prefeitura na comercialização do imóvel —; a transferência do direito de construir — instrumento mais compatível com as ZEIS tipo 1, de modo a estimular o proprietário de terrenos ocupados por favelas e afins a participar dos processos de regularização fundiária —; o parcelamento, edificação e utilização compulsória — que procuram impedir a formação de estoques imobiliários especulativos —; e a dação em pagamento — como forma de estimular a negociação de dívidas que poderiam ser trocadas por imóveis. A localização das ZEIS 1 acabou correspondendo às áreas já caracterizadas como aquelas que concentram as piores condições sociais e de habitabilidade. As ZEIS 2 de maior porte mostram uma intenção de dis-

tribuir as moradias destinadas às famílias pobres por áreas melhor servidas, habitadas por populações “menos vulneráveis”. Ainda assim, Angela mencionou que essas áreas eram em maior número e melhor localizadas no projeto de lei encaminhado pela prefeitura à Câmara e que foram suprimidas no debate no legislativo.

As ZEIS 1, na concepção da secretária, dão “visibilidade ao problema” dos assentamentos precários. Ela mencionou que, no processo de elaboração do Plano, vereadores não queriam que as favelas aparecessem nos mapas, temendo o risco de denegrir a imagem da cidade e afugentar empresas e investimentos. As ações de urbanização desses assentamentos, contudo, ocorrem há anos, por meio de programas diversos que já vinham sendo operados independentemente do Plano Diretor ou do instrumento em questão, com repasses de outras esferas da federação e de bancos multilaterais. Esse é o caso, por exemplo, do programa Habitar Brasil BID, que mesmo antes da gestão de que Angela participou, financiava a urbanização de dois grandes núcleos de favela consolidados, a substituição completa de um terceiro núcleo por habitações novas, e a provisão habitacional em uma área vazia. Os Planos Urbanísticos específicos para cada um dos assentamentos cumpririam, enfim, o efeito de colocá-los na ordem urbanística, excepcionalizando esta ordem numa porção significativa do território.

As ZEIS 2, por sua vez, são demarcadas para que ali se produzam Habitações de Interesse Social (HIS). O conceito de HIS é passível de variações nos municípios. No caso de Taboão, ele se refere a habitações de até 60 m<sup>2</sup>, com até um banheiro e com no máximo uma vaga de estacionamento para cada três unidades. Outro corte para se definir o “interesse social” é o limite da renda familiar em até seis salários mínimos, muito embora nesta faixa seja possível englobar pelo menos 70% de toda a população taboanense, como se viu nos dados apresentados acima. Nessas áreas definidas como ZEIS 2, o Plano torna obrigatória a produção de pelo menos 70% da área construída computável para HIS, cujas unidades habitacionais devem atender a famílias com renda de até três salários mínimos em pelo menos 50%.

Em um caso relatado por Angela, um empreendimento realizado em uma área dessas ZEIS de vazios produziu HIS, mas apenas para o teto, para as famílias com renda de seis salários mínimos. A prefeitura segurou o Habite-se até que a construtora atendesse ao percentual determinado de habitações para famílias com renda de até três salários mínimos, que seriam indicadas pela prefeitura. Contudo, esse atendimento se deu não na área original do empreendimento, mas em outra, comprada pelo empreendedor para construir um novo conjunto exclusivamente para esse intento, onde foram atendidos funcionários públicos de baixa renda.

Outro efeito prático do instrumento, comentado pela ex-secretária, foi o congelamento de determinadas áreas gravadas com esse zoneamento, que acabou sendo utilizado para minar negociações em andamento no mercado. Em grandes áreas, empreendedores podiam até considerar viáveis empreendimentos mistos, com HIS nos 70% exigidos e, por exemplo, um shopping nos outros 30%, mas os proprietários evitavam fechar as negociações, com a expectativa de que uma manobra na Câmara permitiria mudar o zoneamento, retirar as ZEIS e com isso a exigência da produção de habitações para os pobres. Se houve situações em que tentativas de aprovação desse tipo de mudança foram identificadas a tempo da prefeitura avisar os movimentos e desses se manifestarem para impedir que fossem levadas a cabo, essas expectativas de manobras para mudança de zoneamento acabaram se confirmando ainda no mesmo ano em que Angela foi exonerada<sup>80</sup>, o que demonstra que as “velhas” práticas se mantêm pra-

---

<sup>80</sup> “Os vereadores de Taboão da Serra pegaram carona num projeto enviado pelo executivo municipal e fizeram uma série de mudanças pontuais no Plano Diretor do município em benefício de grandes construtoras. A principal alteração aprovada foi a mudança do zoneamento de uma área de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) na região do Jardim Helena. Agora o local, que abriga disputado terreno de 80 mil m<sup>2</sup> — já ocupado pelo MTST em três ocasiões — passa a ser uma ZM (Zona Mista).” Notícia do sítio Taboão em foco, publicada em 19/10/2011, disponível em <http://taboaoemfoco.com.br/todas-as-noticias/camara-muda-plano-diretor-para-beneficiar>, acesso em dezembro de 2012.

Em outro exemplo semelhante, em negociações de um movimento de moradia com proprietários de terrenos para a viabilização de um empreendimento em Diadema — o primeiro município a demarcar ZEIS (lá chamadas Áreas Especiais de Interesse Social — AEIS) —, negociação da qual participei como assessor técnico, o proprietário dizia algo como: “mas isso nós vamos conversar na prefeitura para tirar o interesse social”. O corre-

ticamente intactas de acordo com os interesses dominantes. A associação do instrumento com a dação em pagamento, comentada acima, mostrou-se inócua diante da operação deflagrada pela Polícia Federal em meados de 2011, que apurou um esquema de desvios no IPTU do município, onde, basicamente, funcionários públicos “apagavam” dívidas do sistema de dados da prefeitura<sup>81</sup>.

A “disputa com o mercado” e a afirmação de que a prefeitura vinha “batendo o mercado”, apareceu também no depoimento de Angela sobre a experiência. O indicador utilizado como referência foi a quantidade de unidades habitacionais de interesse social produzidas em comparação com aquelas produzidas para as faixas de renda mais altas<sup>82</sup>. O êxito da prefeitura era explicado pela participação em processos de negociação com proprietários — por vezes envolvendo outros secretários municipais ou a própria Caixa Econômica Federal — e pelo apoio a associações na viabilização de empreendimentos em autogestão, por meio da apresentação e, eventualmente, da contratação dos serviços de assessoria técnica para o desenvolvimento dos projetos nos momentos anteriores à aprovação dos financiamentos com os bancos.

De diversos modos o grande (e real) esforço da prefeitura em estabelecer as “regras do jogo”, apoiar as organizações populares, levar melhoria para os bairros mais precários e prover habitações para os pobres em lugares mais adequados, a rigor, mostra-se insuficiente para reverter processos de segregação — ainda que a segregação deva ser relativizada no contexto taboanense de alta densidade populacional e de um território 100% urbanizado, em que a precariedade é bem distribuída. As ações de urbanização

---

tor de imóveis, em outra negociação no mesmo município afirmava: “para mudar isso, é só pagar uma taxa na prefeitura! Eu sei de casos em que foi assim...”

<sup>81</sup> A operação chegou a prender dois secretários municipais (de Administração e Planejamento) e 3 vereadores, além de funcionários acusados de participar do esquema.

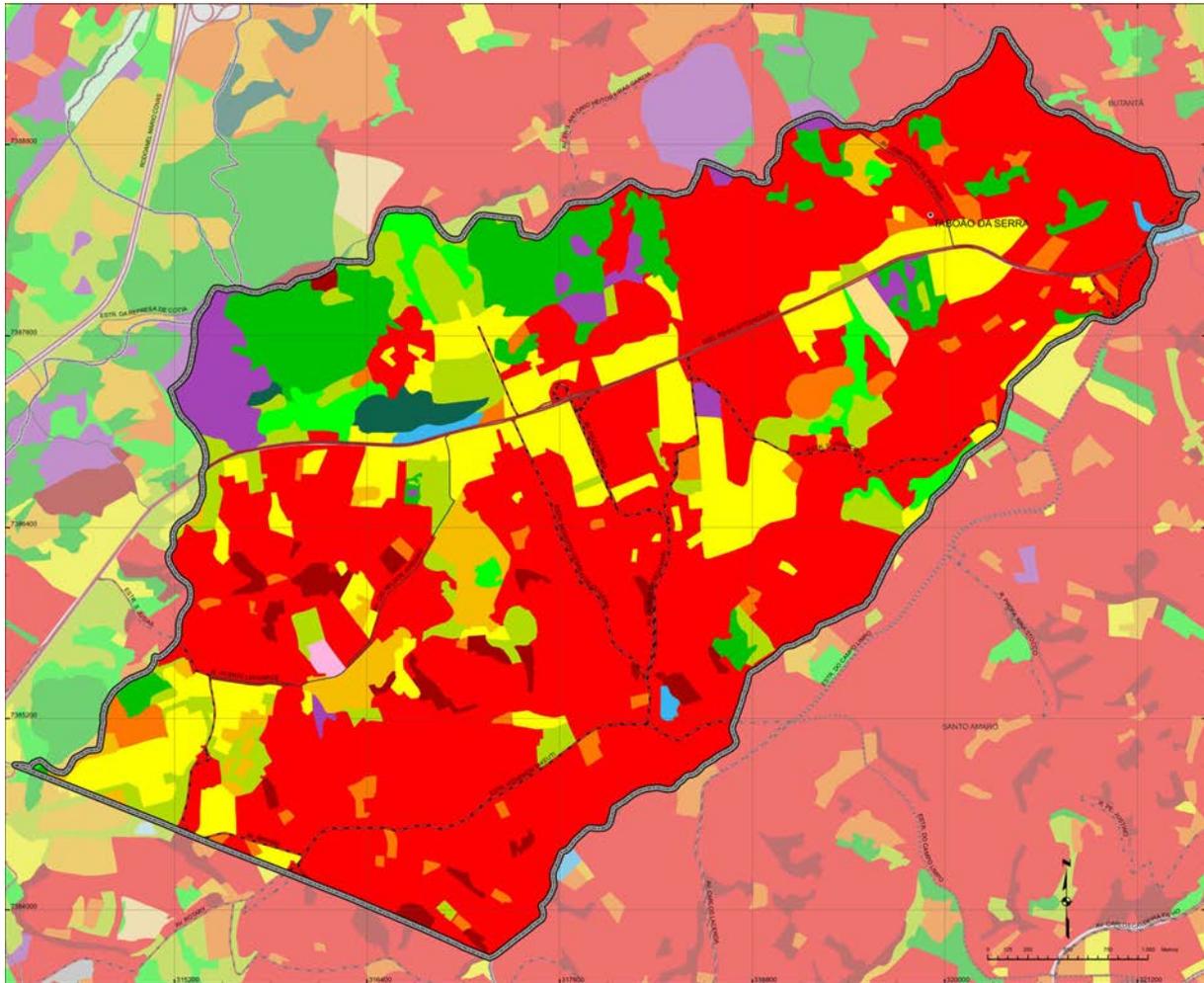
<sup>82</sup> De acordo com levantamento da prefeitura, até 2009, das cerca de 9.300 unidades habitacionais novas aprovadas, em aprovação e em elaboração, 5.400 eram HIS.

das favelas ocorrem independentemente do instrumento, com seus avanços e atrasos de obra, captações de recursos externos e gestão cotidiana de demandas pontuais, já que a regularização fundiária está entre os últimos estágios desse processo. A quantidade de áreas vazias delimitadas (em torno de 480.000m<sup>2</sup>), sem descontar aquelas que “caíram” diante das sempre atuais práticas clientelistas, permitiria a produção de aproximadamente 4.200 unidades<sup>83</sup>, muito aquém da demanda (6.900) ou do déficit (4.700) habitacional do município. A “disputa com o mercado” não se mostra exatamente como se houvesse oposição de interesses entre este e o Estado, mesmo porque o “consumidor” da habitação em Taboão é basicamente o “consumidor de interesse social”. As realizações concretas dependem fundamentalmente da ação direta da prefeitura na mediação de uma espécie de mercado paralelo, que tem as entidades sociais como promotoras dos empreendimentos habitacionais.

---

<sup>83</sup> Para essa conta, considerou-se 70% do total de ZEIS 2 como área potencial e uma cota média de terreno de 80 m<sup>2</sup> por unidade habitacional. O “Guia de ZEIS” do Ministério das Cidades estabelece que essas cotas podem variar entre 60 e 300 m<sup>2</sup>. A cota de 80 m<sup>2</sup> foi utilizada em função da densidade do município do potencial construtivo das ZEIS (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009).

Uso e Ocupação do Solo  
Município de Taboão da Serra



CONVENÇÕES CATOGRÁFICAS

<span style="color: green;">■</span> Mata - 35,17 km <sup>2</sup> ( 17,13% )	<span style="color: red;">●</span> Sede de Município
<span style="color: green;">■</span> Capoeira - 23,47 km <sup>2</sup> ( 11,43% )	<span style="border-bottom: 2px solid grey;">—</span> Limite Municipal
<span style="color: yellow;">■</span> Campo - 24,52 km <sup>2</sup> ( 11,95% )	<span style="border-bottom: 2px dotted black;">—</span> Limite de Distrito
<span style="color: lightgreen;">■</span> Vegetação de Várzea - 12,87 km <sup>2</sup> ( 6,27% )	<span style="border-bottom: 2px dashed black;">—</span> Limite de Área de Proteção aos Mananciais
<span style="color: darkgreen;">■</span> Reflorestamento - 20,45 km <sup>2</sup> ( 9,96% )	<span style="color: brown;">—</span> Viário Macrometropolitano
<span style="color: pink;">■</span> Hortifrutigranjeiro - 23,57 km <sup>2</sup> ( 11,48% )	<span style="color: darkred;">—</span> Viário Metropolitano
<span style="color: purple;">■</span> Chácara - 21,32 km <sup>2</sup> ( 10,39% )	<span style="color: black;">—</span> Via Estrutural Urbana
<span style="color: red;">■</span> Área Urbanizada - 24,24 km <sup>2</sup> ( 11,81% )	<span style="color: grey;">—</span> Via Vicinal
<span style="color: darkred;">■</span> Favela - 0,7 km <sup>2</sup> ( 0,34% )	<span style="color: black;">+</span> Ferrovias
<span style="color: orange;">■</span> Equipamento Urbano - 2,52 km <sup>2</sup> ( 1,23% )	
<span style="color: yellow;">■</span> Indústria - 5,4 km <sup>2</sup> ( 2,63% )	
<span style="color: lightorange;">■</span> Loteamento Desocupado - 0,66 km <sup>2</sup> ( 0,32% )	
<span style="color: grey;">■</span> Mineração - 1,02 km <sup>2</sup> ( 0,5% )	
<span style="color: gold;">■</span> Mov. de Terra / Solo Exposto - 2,56 km <sup>2</sup> ( 1,25% )	
<span style="color: lightblue;">■</span> Espelho D'água - 6,36 km <sup>2</sup> ( 3,1% )	
<span style="color: blue;">■</span> Rodovia - 0,41 km <sup>2</sup> ( 0,2% )	
<span style="color: darkgrey;">■</span> Outro Uso - 0,02 km <sup>2</sup> ( 0,01% )	

Nota:  
As áreas de representação do uso e ocupação do solo internas e externas ao município utilizam as mesmas convenções adotadas na carta. Possuem tratamento gráfico diferenciado somente para realçar os usos e ocupações deste município.

Uso e Ocupação do Solo 2010  
Município de Taboão da Serra - UIT: Parque Pinheiros



Base Cartográfica

- Limite Municipal
- Limite Distrito
- Limite UIT

Uso Predominante Residencial

- Residencial Horizontal
- Residencial Vertical
- Misto Horizontal e Vertical
- Condomínio ou Loteamento Fechado Horizontal
- Condomínio ou Loteamento Fechado Vertical
- Conjunto Habitacional Horizontal
- Conjunto Habitacional Vertical
- Área em Ocupação
- Chácara Residencial ou de Lazer
- Loteamento de Chácara
- Loteamento de Chácara em Ocupação
- Favela
- Habitação Precária

Uso Predominante Misto

- Residencial Horizontal, Comercial e Serviço
- Residencial Vertical, Comercial e Serviço
- Residencial e Industrial
- Residencial, Comercial e Serviço
- Residencial, Comercial, Serviço e Industrial

Equipamento de Infraestrutura

- Infraestrutura de Transporte
- Equipamento de Infraestrutura em Construção

Equipamentos Sociais e de Serviços

- Educação, Saúde, Esporte, Lazer, Cultura
- Equipamento Social e de Serviço em Construção
- Institucional
- Especial
- Praça ou Área Verde

Uso Predominante Comercial / Serviços

- Comércio e Serviços
- Shopping, Hipermercado ou Atacadista
- Centro de Distribuição, Depósito ou Transportadora
- Área ou Estabelecimento Comercial ou de Serviços em Construção

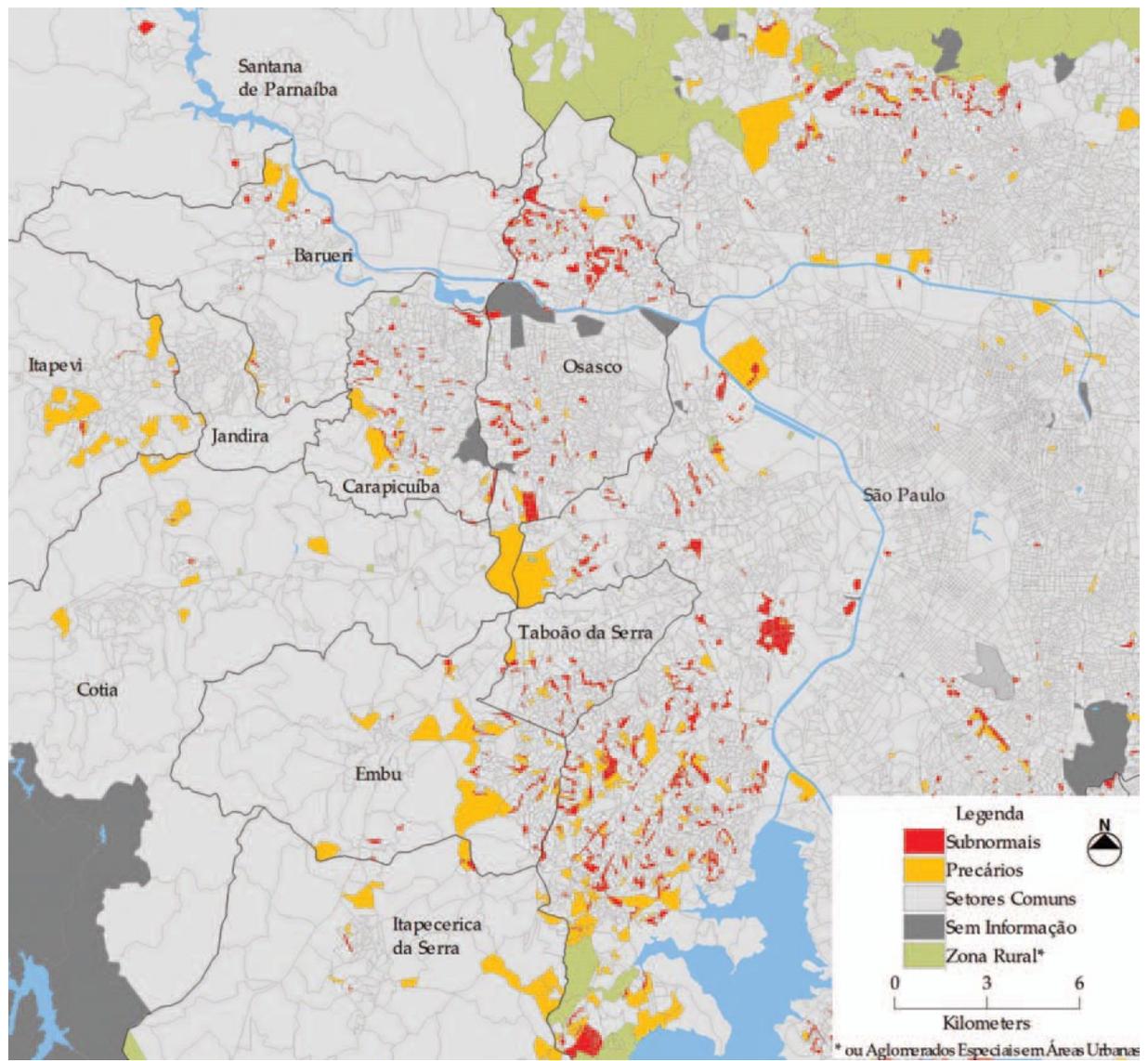
Uso Predominante Industrial

- Industrial
- Distrito ou Condomínio Industrial
- Área com Potencial para Empreendimento
- Área ou Estabelecimento Industrial em Construção

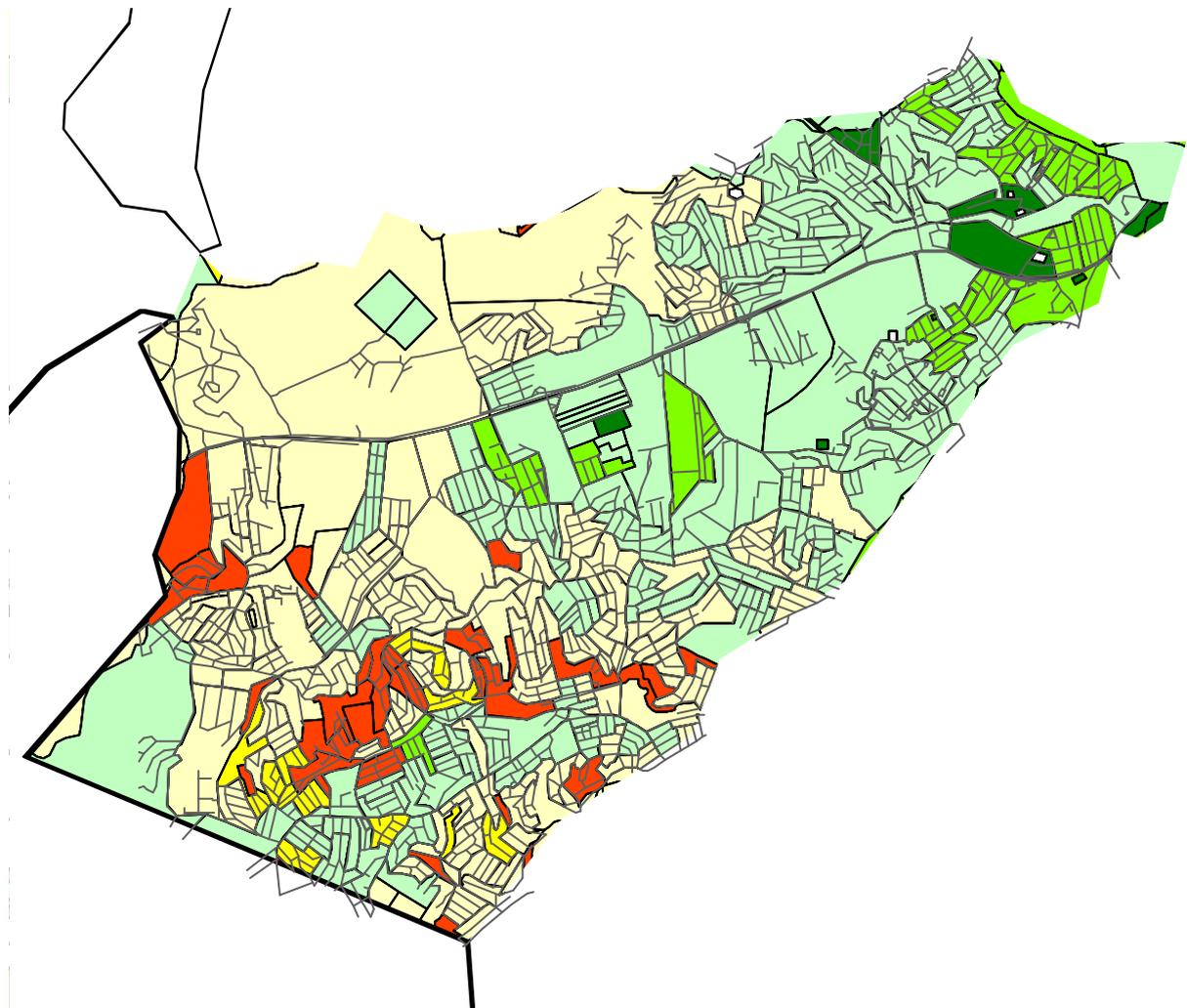
Usos Não Urbanos / Áreas Protegidas

- Mata
- Capoeira
- Reflorestamento
- Fazenda, Haras ou Silvicultura
- Sítio, Chácara Agrícola ou de Produção
- Campo ou Vegetação Antrópica
- Vegetação de Várzea
- Parque, Apa ou Reserva Ambiental
- Solo Exposto

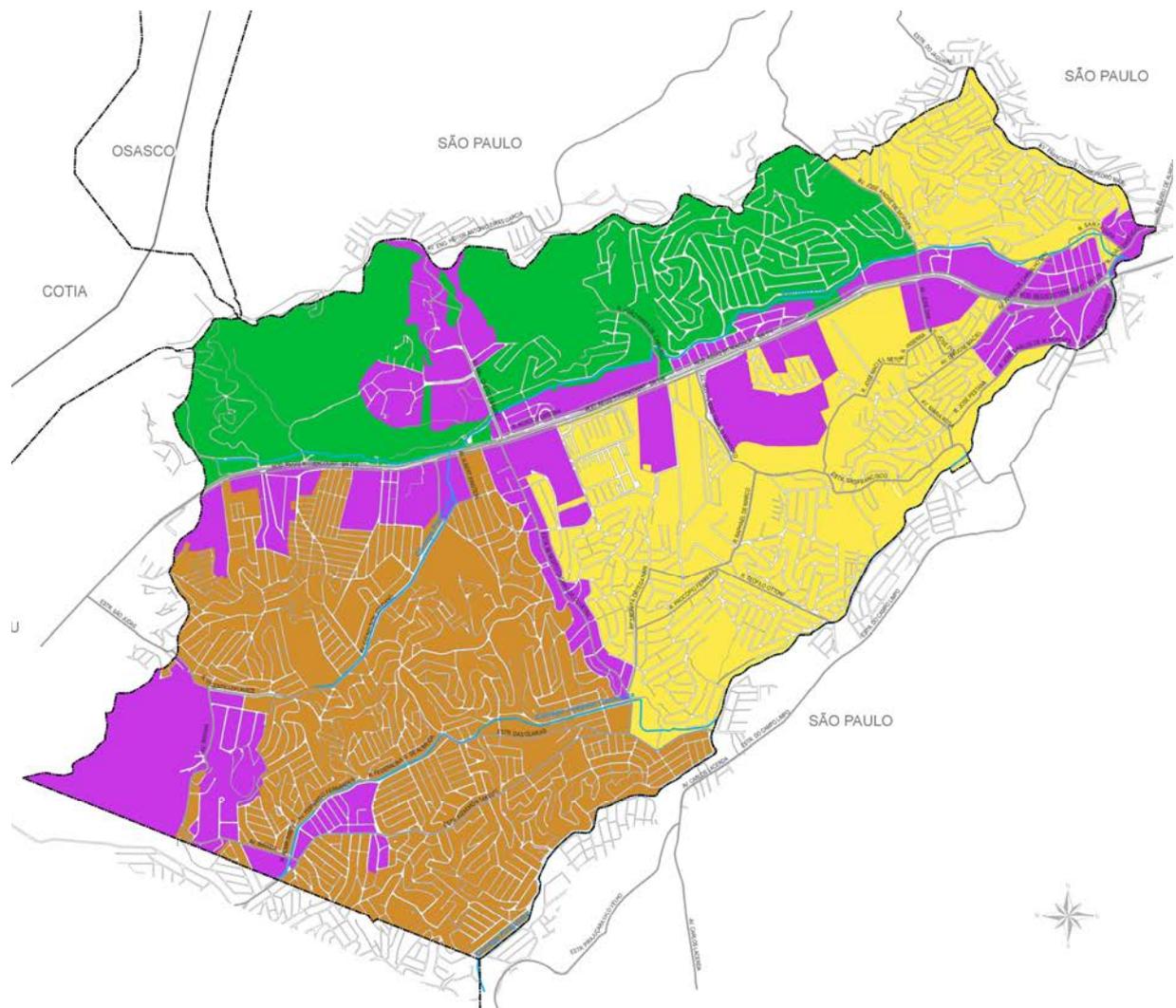
Aglomerados Subnormais e Assentamentos Precários  
Município de Taboão da Serra



Índice Paulista de Vulnerabilidade Social  
Município de Taboão da Serra



Áreas Homogêneas  
Município de Taboão da Serra



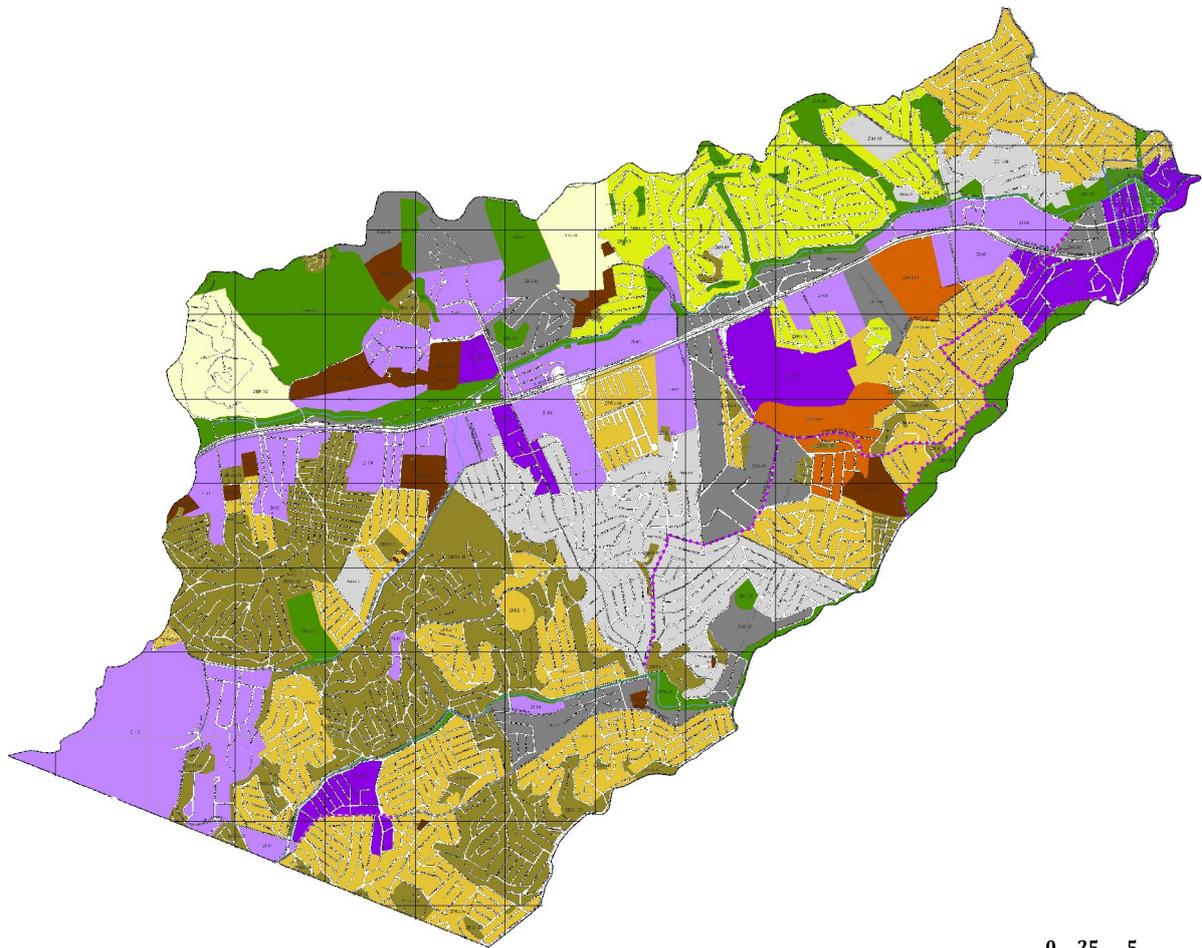
Legenda

-  Área Homogênea de Desenvolvimento Econômico
-  Área Homogênea de Preservação Ambiental
-  Área Homogênea de Urbanização Consolidada
-  Área Homogênea de Urbanização Precária

0 .25 .5 1

Kilometers

Zoneamento  
Município de Taboão da Serra



0 .25 .5 1  
Kilometers

**Legenda**

**Convenções Cartográficas**

- Limite Municipal
- Rodoanel
- Sistema Viário Principal
- Sistema Viário
- Curso D'água Principal

**Áreas de Proteção Paisagística**

- ▨ Área de Proteção Paisagística do Morro do Cristo - 01
- ▨ Área de Proteção Paisagística do Morro do Cristo - 02

**Zonas**

- ZC - Zona de Centralidade
- ZEIS 1 - Zona Especial de Interesse Social 1
- ZEIS 2 - Zona Especial de Interesse Social 2
- ZER - Zona Exclusivamente Residencial
- ZI - Zona Industrial
- ZM 1 - Zona Mista 1
- ZM 2 - Zona Mista 2
- ZPA - Zona de Preservação Ambiental
- ZPR 1 - Zona Predominantemente Residencial 1
- ZPR 2 - ZPR 1 - Zona Predominantemente Residencial 2
- ZPR 3 - Zona Predominantemente Residencial 3
- ZCL - Zona de Centralidade Linear \*
- ZML - Zona Mista Linear \*\*

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social  
Município de Taboão da Serra



Legenda

-  ZEIS 1 - Zona Especial de Interesse Social 1
-  ZEIS 2 - Zona Especial de Interesse Social 2

0 .25 .5 1

Kilometers

## SANTO ANDRÉ: uma experiência consolidada de gestão do instrumento e seus limites

### *Contexto intraurbano*

Santo André teve seu desenvolvimento fortemente associado à presença da ferrovia. Faz fronteira com todos os municípios da região fabril do ABCD, exceto com Diadema. Conforme apresentado anteriormente, o território municipal é marcado por uma concentração da mancha urbana na porção Norte, sendo que a região do Parque Pedroso e o braço da represa Billings acabam servindo como barreiras à sua expansão. O macrozoneamento definido no Plano Diretor confirma essas características de uso e ocupação, sendo divididas em duas categorias: urbana e de proteção ambiental.

Na macrozona urbana, a área central é bastante ativa e ainda preserva alto percentual de uso habitacional, também pelo fato de estar próximo aos bairros Jardim, Campestre e Vila Assunção, habitado pelas elites andreen-ses. Com exceção da área central propriamente dita e dos bairros mais elitizados, o uso habitacional horizontal predomina na maior parte de Santo André, com acesso adequado a equipamento e áreas livres, comércio e serviço<sup>84</sup>. Há duas especificidades: a área de transição entre a área urbana e de proteção, que sofre pressão por ocupações irregulares; e a área denominada Eixo Tamanduatehy, onde se somam as barreiras do rio, da ferrovia e da Avenida dos Estados, e onde o processo de desindustrialização foi mais evidente.

Os Assentamentos Precários (MARQUES, GOMES, *et al.*, 2007) e Aglomerados Subnormais (IBGE, 2011) têm, em geral, uma distribuição pontual, mais intensa na periferia, mas entremeada por uma cidade bem estrutura-

---

<sup>84</sup> Todos os domicílios urbanos são servidos por água potável e energia elétrica e 98% têm acesso à rede de esgoto.

da. A exceção está justamente na transição para a Macrozona de Proteção Ambiental, onde estão os assentamentos de maior extensão. Segundo o Censo 2010, 12,6% (praticamente 85.500 pessoas) da população habitam os Aglomerados Subnormais e, pelos dados de 2000, a população dos Assentamentos Precários é de pouco mais de 79.000 pessoas.

Os mapas que especializam a vulnerabilidade social (SEADE, 2000) confirmam a correspondência entre precariedade habitacional e concentração das famílias mais “expostas ao risco”, na combinação de condições socioeconômicas com o ciclo de vida, conforme conceituado anteriormente. Os domicílios com rendimento de até dois salários mínimos correspondem a 20% e há mais 32% com renda entre dois e cinco salários mínimos.

Santo André é reconhecido como exemplo de gestão pública, sobretudo em função dos três governos do prefeito Celso Daniel, figura eminente no PT, assassinado durante o terceiro mandato<sup>85</sup>. Articulação regional — através da criação de instâncias de cooperação municipal como o Consórcio do Grande ABC —, projetos “estratégicos”, “matriciais”, que procuravam integrar as ações das secretarias, são saldados como diferenciais da administração andreense e conseguiram projetar a cidade no cenário internacional, atraindo recursos de agências multilaterais como alternativa num período de crise dos financiamentos municipais. São vários os programas e projetos em que se aplicou essa concepção de gestão: Reabilitação da Área Central, Projeto Eixo Tamanduatehy, Programa Integrado de Inclusão Social / Santo André Mais Igual. O Plano Diretor está entre eles<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Celso Daniel governou Santo André no período de 1989 a 1992. De 1993 a 1996, o prefeito foi Brandão, do PP (Partido Progressista). Celso Daniel voltou ao governo em 1997, foi reeleito para a gestão de 2001 a 2004, mas foi assassinado em 2002. Seu vice-prefeito, João Avamileno, assumiu o governo em 2002 e venceu as eleições para a gestão de 2005 a 2008. Derrotado nas eleições seguintes por Dr. Aidan do PTB, que governou de 2009 a 2012, o PT andreense voltou ao governo neste ano (2013) com Carlos Granna.

<sup>86</sup> O recém-lançado livro organizado por Rosana Denaldi (2012) procura reunir várias dessas experiências, numa espécie de balanço crítico atualizado, com textos de autores

## ***O Plano Diretor e as ZEIS***

*“o prefeito Celso Daniel conclamou a sociedade a debater a crise e construir um processo de planejamento estratégico participativo que permitisse enfrentá-la, desenhando novas perspectivas de desenvolvimento para o século XXI. Os mais diferentes setores sociais foram convidados a participar, fazendo nascer, em setembro de 1999, o Projeto Cidade Futuro” (SOUZA, 2007, p. 195)*

O Projeto Cidade Futuro é referido como originário do Plano Diretor, como uma “sequência natural”, quando o prefeito assumiu publicamente o compromisso com a sua elaboração, no final de 2001. O processo participativo de elaboração se iniciou em 2002 e durou dois anos até o encaminhamento à Câmara e sua aprovação em 2004. Nos dois anos de elaboração, foram envolvidos diversos “setores sociais” em etapas sucessivas, denominadas: concepção e planejamento da ação, escuta da sociedade, elaboração da proposta preliminar, discussão do texto base, negociações finais e realização do Congresso da Cidade com entrega do projeto à Câmara (SOUZA, 2007). Mesmo diante de um longo tempo de maturação e concertação, Santo André é tido como um dos primeiros municípios no país a revisar seu Plano incorporando os instrumentos do Estatuto da Cidade e um dos primeiros a iniciar sua aplicação “de fato”.

Empresários, ambientalistas, ONGs, acadêmicos e movimentos de habitação são os setores mencionados nos textos que relatam a experiência, que procurou construir “consensos progressivos” (SOUZA, 2007), num contexto “comunicativo-participativo” em que os diferentes grupos disputavam interesses: os movimentos interessados na demarcação de ZEIS; ambientalistas, no controle ambiental e exigências para Estudos de Impacto de Vizinhança; e os empresário reagindo às inovações propostas (KLINK e DENALDI, 2012). Os artigos sobre o processo de elaboração mencionam

---

diversos que as vivenciaram como parte do governo. O projeto do Eixo Tamanduatehy, entre esses, é certamente o que gerou mais polêmica em artigos e trabalhos acadêmicos. Não é objeto deste trabalho discutir o Projeto do Eixo.

que entre os temas de debate comuns aos setores estava a definição dos Coeficientes de Aproveitamento: movimentos e ONGs procurando diminuí-los para “recuperação de valorização fundiária”<sup>87</sup> e empresários querendo mantê-los nos altos padrões da legislação anterior, argumentando inclusive a perda de direitos adquiridos. Por se tratar de um tema de corte técnico, é surpreendente o modo como é descrita a participação dos movimentos por habitação nesse debate: denotando ou um processo bastante complexo e eficaz de formação ou uma superestimação da real interferência deste setor na questão. Soma-se a isso o fato de que, apesar de toda a estrutura de participação criada, parte das influências dos setores ocorria nos debates na grande imprensa ou mesmo no período de aprovação do Plano na Câmara de Vereadores (KLINK e DENALDI, 2012, p. 216).

A concentração e relativa uniformidade da área urbana resultaram em zonas de uso e ocupação bem definidas: as áreas consolidadas foram demarcadas como “Zona de Qualificação Urbana”; uma área específica no complexo petroquímico, à leste da macrozona urbana, foi definida como “Exclusivamente Industrial”; a área de transição entre a macrozona urbana e a de proteção ambiental, foi definida como “Zona de Recuperação Urbana”; e o eixo da ferrovia, Av. dos Estados e rio Tamanduateí, definido como “Reestruturação Urbana”. A área de proteção ambiental foi zoneada de modo a se compatibilizar com a legislação estadual de proteção à Região dos Mananciais. Sobre o zoneamento ordinário, foram definidos perímetros específicos que se sobrepuseram: as áreas de interesse de patrimônio, o gabarito máximo, as Operações Urbanas. As ZEIS também pertencem a essa categoria de zoneamento sobreposto.

Foram definidos quatro tipos de ZEIS: duas delas referentes às áreas ocupadas; duas a áreas vazias ou subutilizadas. Nas áreas ocupadas a diferen-

---

<sup>87</sup> O conceito é utilizado pela corrente do Lincoln Institute e se define, mal resumindo, na cobrança ou taxação aplicada ao proprietário ou empreendedor pela autorização para construção acima de um potencial construtivo básico, visando recuperar os investimentos públicos historicamente realizados no espaço urbano e que contribuem de maneira determinante para a valorização imobiliária privada. Entre esses instrumentos, o mais citado é a Outorga Onerosa do Direito de Construir.

ça está no fato de estarem nas Zonas de Qualificação Urbana (ZEIS A) ou na Macrozona de Proteção Ambiental (ZEIS D). As de vazios distinguem-se por estarem (ZEIS C) ou não (ZEIS B) na Zona de Reestruturação Urbana, que corresponde à área do Projeto do Eixo Tamanduatehy (SOUZA, 2012).

O debate sobre as ZEIS em Santo André é bastante rico, não apenas pelo modo como o instrumento foi incorporado ao Plano, mas, sobretudo, pela experiência de aplicação, de gestão<sup>88</sup>. Além disso, trata-se de uma experiência que foi iniciada em 1991, data da primeira lei, quando essas áreas ainda eram nomeadas como AEIS (Áreas Especiais de Interesse Social)<sup>89</sup>. Nessa época, favelas (AEIS 1), loteamentos irregulares ou clandestinos (AEIS 2) e áreas vazias (AEIS 3) configuravam as três modalidades do instrumento. As duas primeiras foram implantadas para viabilizar a regularização fundiária do que se convencionou chamar atualmente de assentamentos precários. Inspirada nas experiências do PREZEIS de Recife, foi autorizada a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) aos moradores dessas áreas e previu-se a criação das Comissões de Urbanização e Legalização (COMUL), que definiriam parâmetros urbanísticos específicos para cada assentamento. As AEIS de vazios, apesar do objetivo expresso na lei de ampliar da “oferta de terras para produção de moradias populares e reduzir o preço dos terrenos”, não foram demarcadas. (AFFONSO e DENALDI, 2012, p. 73-74).

Embora associada à política de regularização de favelas, as ações concretas de urbanização parecem ter seguido cursos praticamente independentes às modalidades de AEIS ou ZEIS. A urbanização que ocorreu por meio do Programa Integrado de Inclusão Social, que passou a ser denominado Santo André Mais Igual depois de 2000, aparece como um dos projetos “ma-

---

<sup>88</sup> “Todo mundo acha que termina depois que está na lei, mas a gestão disso é um enrosco danado!” (Denaldi, Entrevista 2011)

<sup>89</sup> “Para ter uma ideia, a primeira lei de ZEIS, se não me engano, é do primeiro governo do Celso... 1991, uma coisa assim. Nós passamos por três revisões de lei de ZEIS. Lembro que uma vez o Nabil [enquanto era] vereador [em São Paulo] me convidou [para uma apresentação da nossa experiência]. Nós tínhamos dez anos de lei de ZEIS em Santo André. São Paulo estava pensando na primeira e a gente já estava revendo e olhando tudo o que deu errado.” (Denaldi, Entrevista 2011)

triciais” das gestões de Celso Daniel<sup>90</sup>. Tratava-se de aplicar um conceito de urbanização integral, envolvendo ações nas áreas econômica — geração de renda, microcrédito, capacitação profissional —, social — bolsa escola, saúde da família, criança cidadã, reuniões para debate sobre gênero — e física — implantação de infraestrutura, reparcelamento das áreas, construção de novas moradias e apoio à autoconstrução (DENALDI, 2012). Este apoio constava de oferta do serviço de assessoria técnica para a discussão e elaboração dos projetos de cada unidade habitacional que seria construída no lote do núcleo urbanizado. A construção das unidades era considerada uma “parceria” entre prefeitura e moradores, já que a primeira entrava com a urbanização, com a implantação da infraestrutura, e os segundos, independentemente das condições econômicas, autofinanciavam as obras da casa nova. A provisão habitacional para desadensamento nas áreas em urbanização — que, aliás, tinham se adensado tanto naquele início dos anos 90, que exigiram mudanças nos projetos de urbanização dos próprios núcleos, com reduções médias de 50% no tamanho dos lotes — foi viabilizada em áreas públicas, desapropriadas para fins habitacionais (AFFONSO e DENALDI, 2012, p. 74), sem que se recorresse ao instrumento das AEIS. O programa recebeu diversos prêmios, nacionais e internacionais de “boas práticas”<sup>91</sup> e, durante alguns anos, contou com recursos

---

<sup>90</sup> Participei pessoalmente, entre 2000 e 2003, da urbanização integral de um dos núcleos habitacionais que faziam parte do programa, a Tamarutaca, como parte da equipe de assessoria técnica à autoconstrução, reparcelamento e abertura de frentes de obra de infraestrutura.

<sup>91</sup> “Em 2000, ganhou o ‘Prêmio Gestão Pública e Cidadania’, concedido pela Fundação Getúlio Vargas e Fundação Ford, e foi destacado como uma das cinco melhores experiências de políticas públicas desenvolvidas no país. Em 2001, foi incluído entre as 16 melhores práticas do mundo — a única brasileira — escolhidas para serem relatadas na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos — Istambul + 5. Ainda em 2001, foi selecionado entre as dez melhores práticas, com destaque especial para a urbanização da favela Sacadura Cabral, e recebeu o Prêmio Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local naquele ano. Em 2002, a experiência ‘Gênero e Cidadania’, realizada no âmbito do SAMI [Santo André Mais Igual] foi eleita como uma das dez melhores iniciativas do mundo, recebendo Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, o *Habitat*. Em 2003, foi indicado como uma das 20 melhores práticas na feira virtual de governança local da ONU. Em 2005, o programa foi escolhido, na primeira edição do Prêmio ODM BRASIL, entre as oito

da União Europeia, por meio do Programa de Apoio a Populações Desfavorecidas (APD). Entretanto, eram apenas quatro os núcleos envolvidos no programa — Capuava, Tamarutaca, Sacadura Cabral e Quilombo — sendo que o último tinha dimensões territoriais e população bastante pequenas e que havia uma atenção especial às ações na favela Sacadura Cabral — não por acaso a que recebeu alguns prêmios individualmente. Ou seja, a pretensa política integrada — inclusive com instâncias de gestão que iam dos primeiros escalões do governo até a equipe local, numa tarefa inglória de rompimento das “caixinhas” em que usualmente operam as secretarias, mais difícil ainda na medida em que se desce para o nível de atuação com a população — não ganha escala, não tem universalidade<sup>92</sup>. E mesmo esses quatro núcleos ainda não podem ser considerados urbanizados, regularizados e tampouco integrados à cidade — haja visto o seu padrão excepcional de parcelamento do solo.

Em relação às ZEIS de vazios, o maior reconhecimento da experiência andreense é a sua associação com outros instrumentos que têm o potencial de indução do cumprimento do uso social da propriedade e o modo como se iniciou sua gestão, sua aplicação. Todas as ZEIS eram submetidas ao direito de preempção — a preferência do Poder Público municipal na compra da área —, à dação em pagamento — a troca do imóvel pela dívida — e ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória. A diferença básica entre as duas modalidades de ZEIS vazias estava no percentual admitido para outros usos que não a Habitação de Interesse Social. Nas ZEIS C, do Eixo Tamanduatehy, por estarem em local consolidado e seguindo parte das percepções urbanas que vieram sendo consolidadas no projeto do “Eixo”, 50% da área construída era destinada a usos diversos do habitacional

---

melhores iniciativas de Governo Municipal, como a única que contempla os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.” (DENALDI, 2012, p. 229)

<sup>92</sup> “Eu acho que Santo André não teve uma escala! (...) Uma coisa é a urbanização gradual, a intervenção pontual, as ações de defesa civil, de emergência... Nisso a gente conseguia ter uma abrangência muito boa. Se não fosse por isso, dezenas de desastres poderiam ter ocorrido. Enfim, a gente deu uma boa melhorada. Mas urbanização como se fala, que é cabelo, barba e bigode...” (Denaldi, Entrevista 2011)

de interesse social. Nas outras regiões da cidade, esse percentual era diminuído para 30%. As áreas vazias demarcadas somavam, em 2008, 917.350 m<sup>2</sup>.

Importante mencionar que o conceito de HIS definido para Santo André é habitação que atenda a famílias com renda total de até três salários mínimos ou até 0,75 salários mínimos per capita, ou ainda que tenham sido removidas de assentamentos precários em processo de urbanização. Há também na legislação a definição das Habitações para o Mercado Popular (HMP) onde a faixa de renda é estendida até dez salários mínimos, com 60 m<sup>2</sup> de área máxima e até uma vaga de estacionamento por unidade. Nos usos restritivos nas ZEIS só são admitidas habitações de interesse social, sendo que as de mercado popular compõem os outros usos (SANTO ANDRÉ, 2006).

Entretanto, ao contrário do senso comum, essa determinação no Plano Diretor e na lei de ZEIS não era suficiente para sua “autoaplicabilidade”. Era preciso “notificar” os proprietários, via cartório, das exigências que se impunham sobre seus imóveis. Depois de um levantamento detalhado, vistorias em todas as áreas e articulação com o cartório de registro de imóveis, as notificações foram organizadas em função das dívidas desses proprietários. Era necessário organizar as notificações em fases, de modo a evitar que o mesmo proprietário fosse notificado de uma só vez em vários de seus imóveis e que isso levasse ao risco de deslegitimação da própria ação. Era bastante temida a contestação de que a prefeitura estivesse confiscando a área<sup>93</sup>, pois se associava a *obrigação de fazer* com a *obrigação de fazer habitação para as faixas de renda fora do mercado*. Mesmo as permissividades maiores concedidas ao empreendimento, como a liberação de pa-

---

<sup>93</sup> “Mas aí eu vou pressionar os proprietários? Sim, mas, ao mesmo tempo, se eu pressiono os proprietários, e depois, o que eu faço? Tomo todos esses terrenos? Eu posso tornar inviável e deslegitimar o instrumento. (...) O que o pessoal dizia? Você está confiscando a área do cara! Porque você define um zoneamento restritivo — [empreendimento para famílias com renda de] 0 a 3 [salários mínimos] —, o cara não vai fazer (...) O proprietário falava: ‘eu só posso de 0 - 3, ainda tenho 1 ano para te apresentar projeto? Você está me confiscando a área!’” (Denaldi, Entrevista 2011)

gamento de outorga ou coeficientes de aproveitamento maiores, pareciam não animar proprietários e empreendedores a produzir para um mercado inexistente.

Então, lançava-se mão de outro instrumento: a dação em pagamento. Consta que Santo André tinha um bom arcabouço legal, resultado das gestões sucessivas do Celso Daniel, e que a Planta Genérica de Valores, que define o valor venal dos imóveis, era razoavelmente compatível com os valores de mercado, o que estimulava o proprietário a negociar, a querer trocar sua dívida por um imóvel. E era necessário organizar um balcão de atendimento, onde essas negociações pudessem ocorrer como sequência das notificações<sup>94</sup>.

Num momento seguinte, que era da viabilização do empreendimento, no seu processo de aprovação, a prefeitura obrigava à elaboração de um Plano de Ocupação da ZEIS (POZEIS) para garantir que as áreas destinadas a HIS fossem adequadas. Nesse momento, começaram a aparecer as solicitações de desdobro dos imóveis<sup>95</sup>: ao invés de viabilizar o empreendimento como um todo, considerando o uso habitacional de interesse social e os outros usos, era preferível separar a área destinada ao uso restritivo e produzir no restante. A ideia de fazer empreendimentos de uso misto, que mesclassem faixas de renda ou mesmo usos comerciais ao “interesse social” aparecia como uma espécie de piada para o mercado<sup>96</sup>, escancarando a

---

<sup>94</sup>“Era um plantão de atendimento que funcionava uma vez por semana no DDPU e que atendia qualquer cristão que quisesse saber qualquer coisa sobre Plano Diretor. Porque aí, desde o proprietário que foi notificado, até alguém que leu o Plano Diretor e tivesse dúvida sobre o Plano ou sobre algum instrumento, ele era atendido pela gente. E isso funcionou superbem! As pessoas vinham com o Planinho lido, com as dúvidas e a gente ia se revezando” (Uemura, Entrevista 2012)

<sup>95</sup> “Eles começaram a achar mecanismos dentro da lei para deixar a área congelada e construir no restante. Nenhum lugar da lei dizia que não podia desdobrar. E é isso que a gente aprende com a operação. Em nenhum lugar dizia, os caras, mais espertos que nós, acharam um jeito. E começou a aparecer um monte de desdobro na secretaria” (Uemura, Entrevista 2012)

<sup>96</sup> “A gente tinha uma ilusão de que se você arrumasse parâmetro bom, se você induzisse, cercasse o cara... Quando a gente chamava o cara, falava: ah produz misto! Produz no mesmo empreendimento HIS, HMP e tal. Ele quase ria da gente! Ela dizia: Ah vocês são

repulsa ao convívio entre classes. Era preferível congelar parte da área, mantê-la vazia, possivelmente à espera de uma mudança futura do zoneamento. Por isso o esforço nas negociações e na troca dessas áreas por dívidas, que foram bem sucedidas em dois ou três casos.

Nas áreas privadas destinadas a HIS, desdobradas nesse processo, a prefeitura chegou a chamar incorporadoras que vinham se especializando na produção para o mercado popular — que começava a se aquecer àquela época, com a abertura de capital das grandes empresas do setor imobiliário, que abriram empresas para trabalhar especificamente com esse mercado — para indicar os terrenos para a produção de interesse social<sup>97</sup>. A questão então era garantir que o atendimento, pelo mercado, era voltado às famílias de baixa renda, que caracterizavam o próprio empreendimento como “de interesse social”. Em princípio essa garantia se daria a partir da lista da prefeitura, de um cadastro municipal que arrolava as famílias que constituíam a demanda por moradia. A resistência do empreendedor nesse momento era quanto ao risco de se configurar o atendimento social em detrimento de uma operação de mercado: segundo esta ótica, o risco de inatendimento seria maior se a operação desse a impressão de ter sido feita pela prefeitura e não pelo mercado<sup>98</sup>. Possivelmente, nessa história esteja justamente a percepção de um bem de consumo *versus* o direito.

Algumas das dificuldades na viabilização de empreendimentos descritas pelas entrevistadas parecem estar sendo superadas diante da conjuntura criada a partir de 2009 com o Programa Minha Casa Minha Vida, que es-

---

ingênuos, né? Porque eu não tenho mercado para isso. Eu tenho mercado certo.” (Uemura, Entrevista 2012)

<sup>97</sup> “Olha, a gente tem aqui uma série de ZEIS demarcadas e a gente gostaria que vocês comprassem. E no começo funcionou! Funcionou porque [a construtora] precisava de terreno e o proprietário já estava com as ZEIS demarcadas, então o cara vendia.” (Uemura, Entrevista 2012)

<sup>98</sup> “Ele falava: eu tenho [demanda] de zero a três [salários mínimos], não estou mentindo para vocês, só não quero a lista de vocês. Não quero que vocês façam a intermediação, porque quando vocês fazem, atrapalha o meu negócio! Ele fazia a analogia: do mesmo modo que ele paga as casas Bahia, ele me paga. E com vocês ele não paga! Mesmo sabendo que somos nós que estamos cobrando.” (Uemura, Entrevista 2012)

truturou linhas de financiamento com altos subsídios para a produção habitacional para baixa renda.

*“as ZEIS, estão sendo utilizadas para a viabilização de habitação social (...) Observa-se também que significativa parcela das ZEIS B e C que eram propriedade privada passaram a ser propriedade pública (Estado ou Município). (...) Vale ressaltar que este período coincide com período do boom imobiliário na Região do ABCD” (AFFONSO e DENALDI, 2012, p. 81-82)*

O artigo de Affonso e Denaldi aponta que o percentual de ZEIS em áreas privadas caiu de 76% para 43% entre 2008 e 2011, tendo sido adquiridas pelo município por meio dos instrumentos já apresentados e também pela companhia estadual de habitação (CDHU). Essas aquisições parecem ter contribuído para que empreendimentos fossem viabilizados em 62% das áreas, sendo que a maior parte estava localizada nas ZEIS B, ou seja, em áreas pior localizadas (AFFONSO e DENALDI, 2012). Ainda assim, somando-se todas as áreas, a quantidade de pouco menos de 920.000 m<sup>2</sup> (42% nas áreas periféricas e 58% na área do eixo Tamanduatehy) se mostra insuficiente ao atendimento do déficit (13.500 unidades em 2000) ou da demanda habitacional (quase 25.000 unidades em 2011), já que se estima uma produção de cerca de 7.000 unidades<sup>99</sup>.

O custo da terra continua sendo determinante na equação financeira dos empreendimentos habitacionais e nesse sentido é importante se questionar se ser ou não ZEIS tem feito diferença para o aumento dessa produção no município, ainda mais se for considerado que houve muita aquisição pelo poder público. A hipótese de contenção à valorização imobiliária, contida no “potencial” do instrumento foi também relativizada, tanto nas entrevistas quanto na avaliação recente da efetividade do instrumento em

---

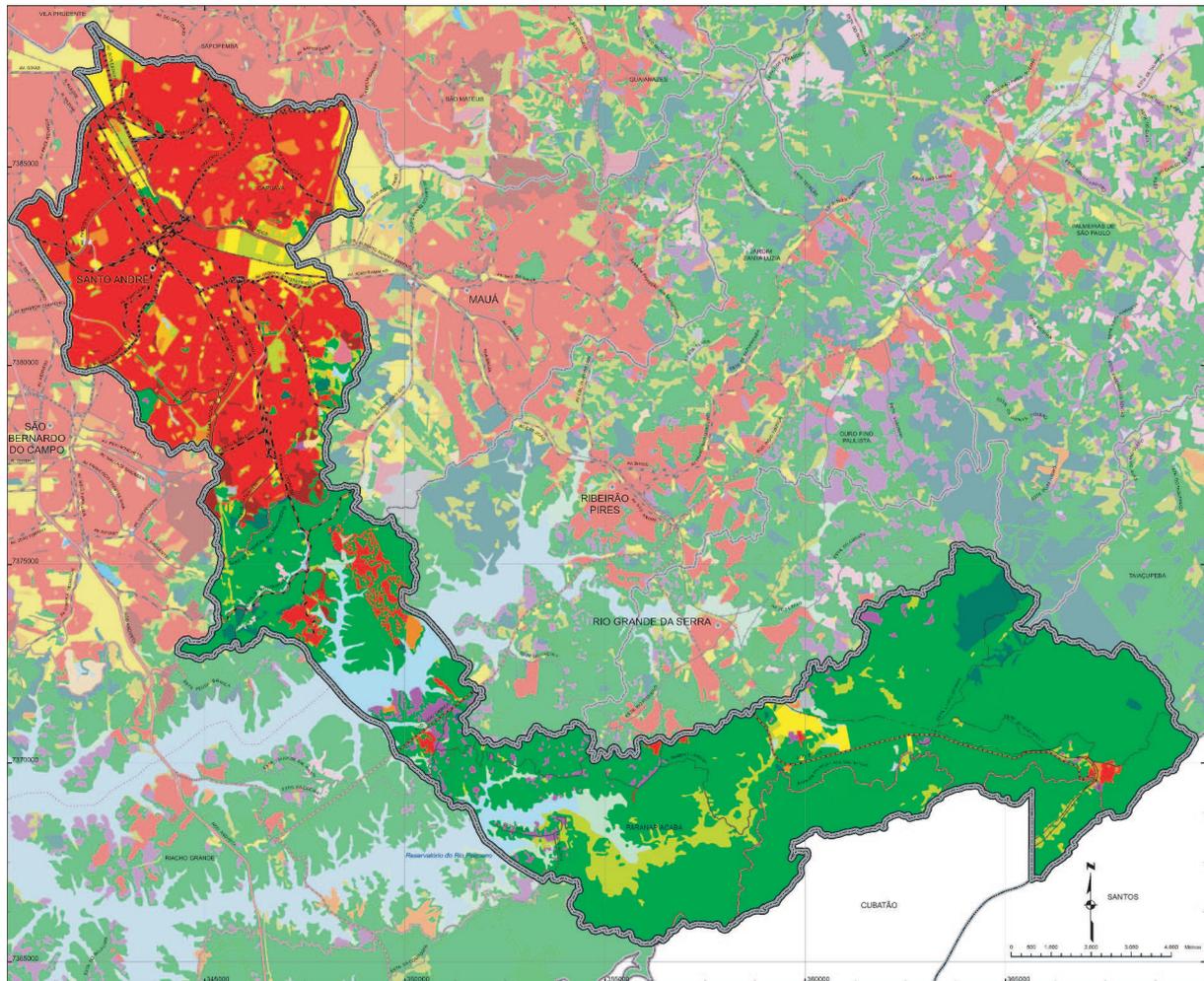
<sup>99</sup> Para essa conta, consideramos que 70% das ZEIS B e 50% das ZEIS C tem potencial para HIS e dividimos essa área por uma fração de 80m<sup>2</sup>/unidade habitacional, mantendo o mesmo padrão utilizado para o caso de Taboão da Serra e respeitando a mesma referência do “Guia de ZEIS” do Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA, 2009)

Santo André (AFFONSO e DENALDI, 2012, p. 86). No lugar disso, o fato mais destacado na experiência é a articulação de instrumentos e sua gestão para fazer aquelas áreas cumprirem a função social.

*Delimitar como ZEIS basta? Não sei. Tendo a achar o seguinte: que a gente acha que a ZEIS é um [instrumento que por si só] vai resolver! O que eu acho ajudava? Ajudava o proprietário ter dívida, para fazer a dação em pagamento; ajuda o [instrumento do] parcelamento e a edificação compulsória, na hora que você aplica junto com a ZEIS. Ajuda ter o recurso para habitação, entendeu? Ajuda ter um mercado aquecido para fazer habitação [para famílias com renda] de 3 a 10 [salários mínimos] naquilo que é HMP... São muitos os fatores, nesse contexto nosso. (...) não necessariamente [as ZEIS] contêm [o preço]. Aqui em Santo André, ao que tudo indica, o preço não abaixou. É porque a formação do preço da terra não se dá só [pela determinação do zoneamento]. (...) você tem toda a questão da escassez, mesmo a questão de submercados, como o mercado recebe aquela informação e aquela legislação. Então, assim, é muito mais complicado. Eu cada vez acho menos provável, num contexto metropolitano que você tenha grandes esperanças de conter a valorização excessiva. Só com a ZEIS não! Pode ser que você consiga alguma coisa na hora que você põe parcelamento [compulsório], começa a botar IPTU progressivo. De novo vai para um mix da aplicação de instrumentos e não só do Estatuto da Cidade. (Denaldi, Entrevista 2011)*

*As pessoas falam: ah instrumento não funciona! Eu falo: o instrumento funciona, mas dá muito trabalho! Tem que organizar tudo para isso funcionar (...) Sabe que eu falo para todo mundo. Todo lugar que eu vou, que alguém pergunta, eu falo: olha, dá certo porque eu vi dar certo! Eu vi os caras indo lá, discutindo conosco a ocupação dos lotes, dizendo quais era as dificuldades, negociando dívida. (Uemura, Entrevista 2012)*

## Uso e Ocupação do Solo Município de Santo André

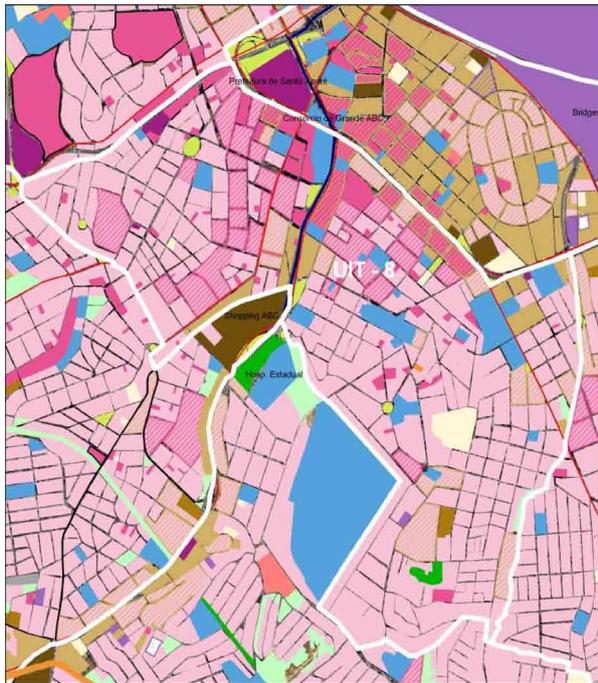


### CONVENÇÕES CATOGRÁFICAS

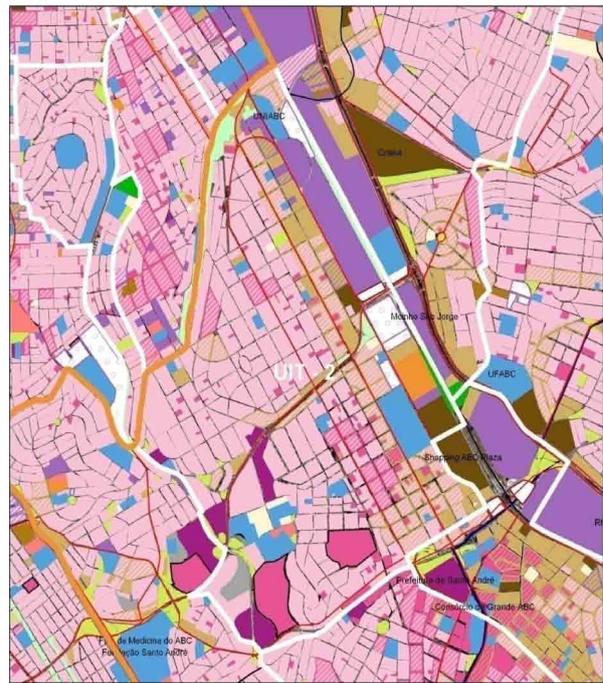
 Mata - 35,17 km <sup>2</sup> ( 17,13% )	 Sede de Município
 Capoeira - 23,47 km <sup>2</sup> ( 11,43% )	 Limite Municipal
 Campo - 24,52 km <sup>2</sup> ( 11,95% )	 Limite de Distrito
 Vegetação de Várzea - 12,87 km <sup>2</sup> ( 6,27% )	 Limite de Área de Proteção aos Mananciais
 Reflorestamento - 20,45 km <sup>2</sup> ( 9,96% )	 Viário Macrometropolitano
 Hortifrutigranjeiro - 23,57 km <sup>2</sup> ( 11,48% )	 Viário Metropolitano
 Chácara - 21,32 km <sup>2</sup> ( 10,39% )	 Via Estrutural Urbana
 Área Urbanizada - 24,24 km <sup>2</sup> ( 11,81% )	 Via Vicinal
 Favela - 0,7 km <sup>2</sup> ( 0,34% )	 Ferrovia
 Equipamento Urbano - 2,52 km <sup>2</sup> ( 1,23% )	
 Indústria - 5,4 km <sup>2</sup> ( 2,63% )	
 Loteamento Desocupado - 0,66 km <sup>2</sup> ( 0,32% )	
 Mineração - 1,02 km <sup>2</sup> ( 0,5% )	
 Mov. de Terra / Solo Exposto - 2,56 km <sup>2</sup> ( 1,25% )	
 Espelho D'água - 6,36 km <sup>2</sup> ( 3,1% )	
 Rodovia - 0,41 km <sup>2</sup> ( 0,2% )	
 Outro Uso - 0,02 km <sup>2</sup> ( 0,01% )	

Nota:  
As áreas de representação do uso e ocupação do solo internas e externas ao município utilizam as mesmas convenções adotadas na carta. Possuem tratamento gráfico diferenciado somente para realçar os usos e ocupações deste município.

Uso e Ocupação do Solo 2007  
Município de Santo André - UITs: Vila Assunção, Jardim e Campestre, Parque Pedroso



Vila Assunção



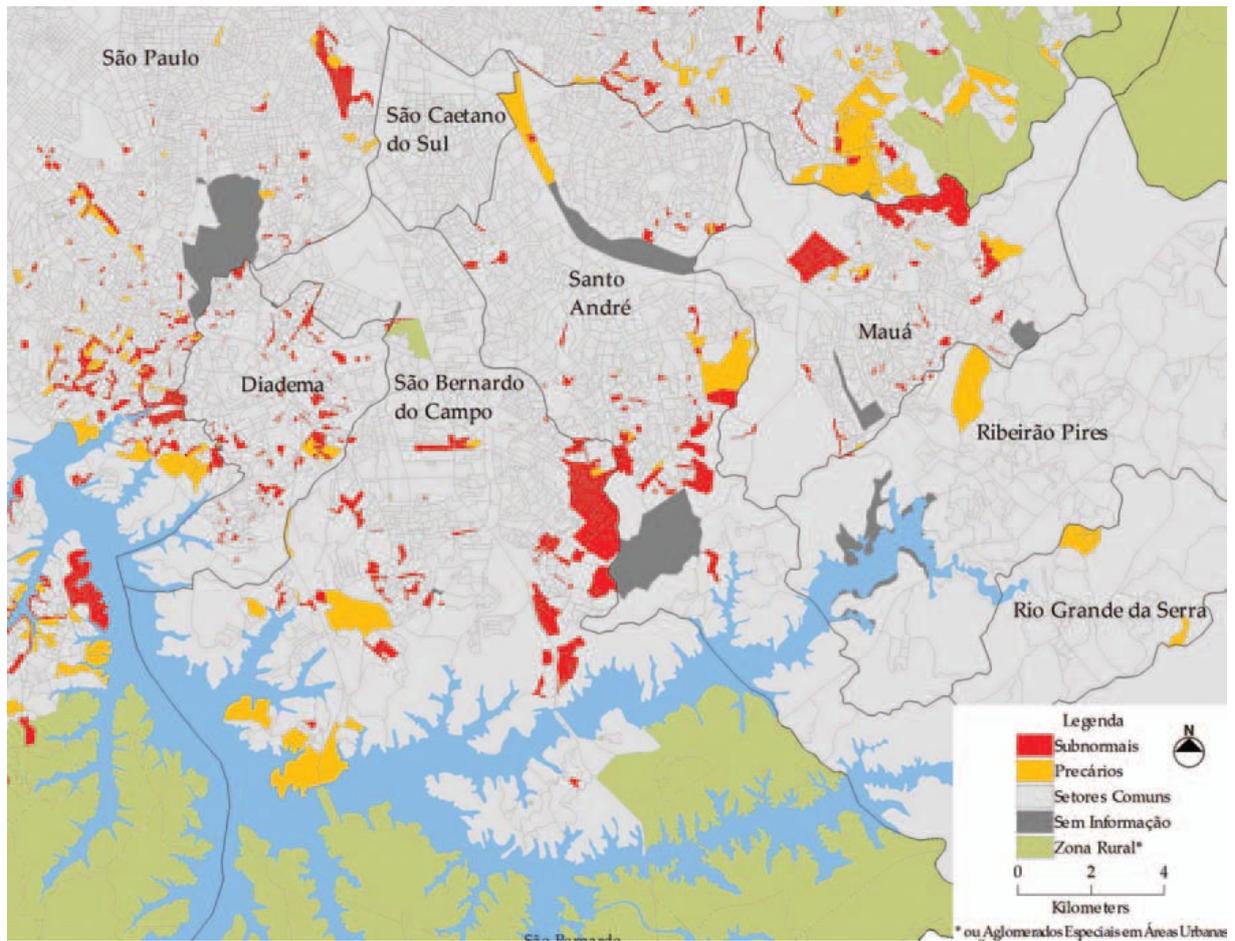
Jardim e Campestre



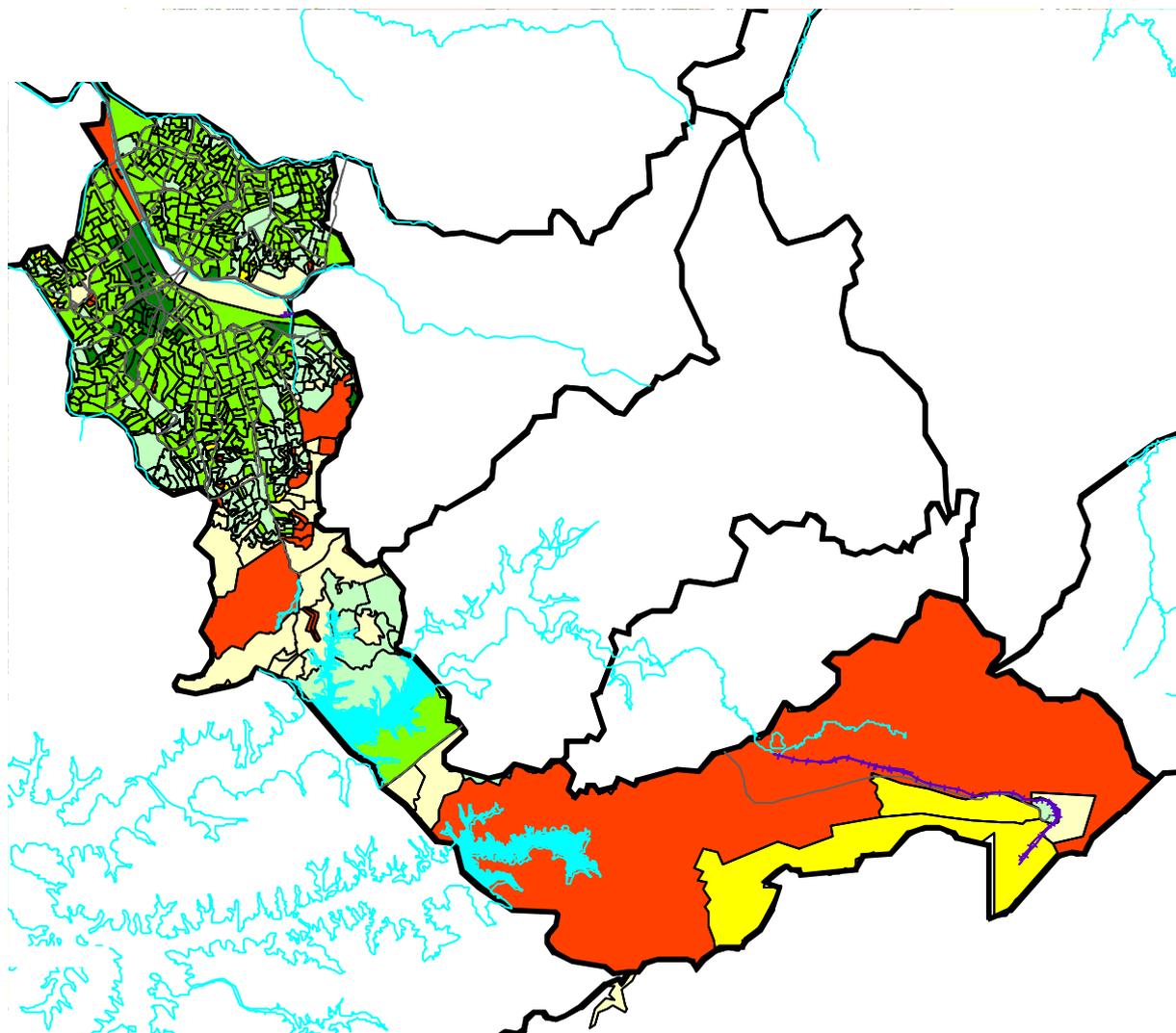
Parque Pedroso



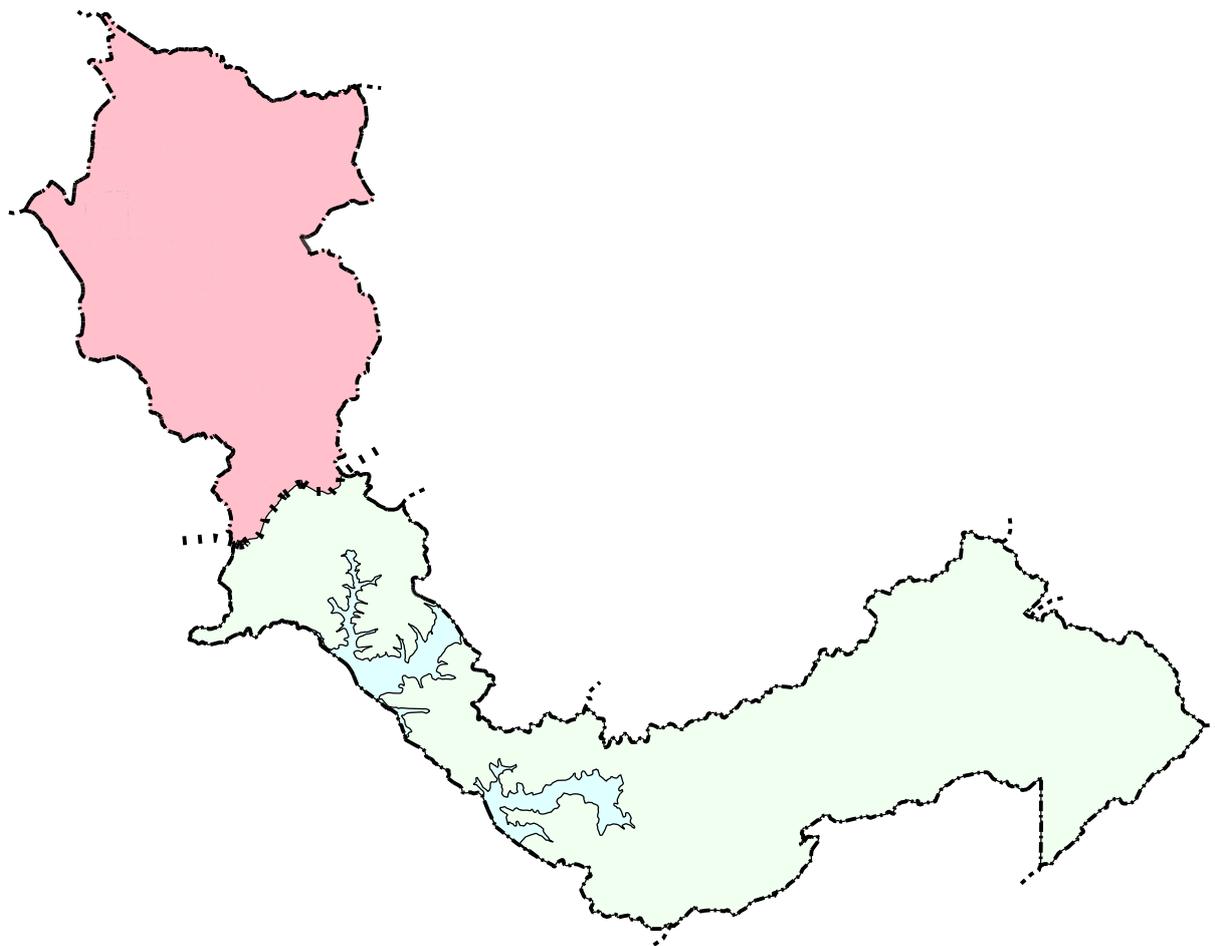
Aglomerados Subnormais e Assentamentos Precários  
Município de Santo André



Índice Paulista de Vulnerabilidade Social  
Município de Santo André



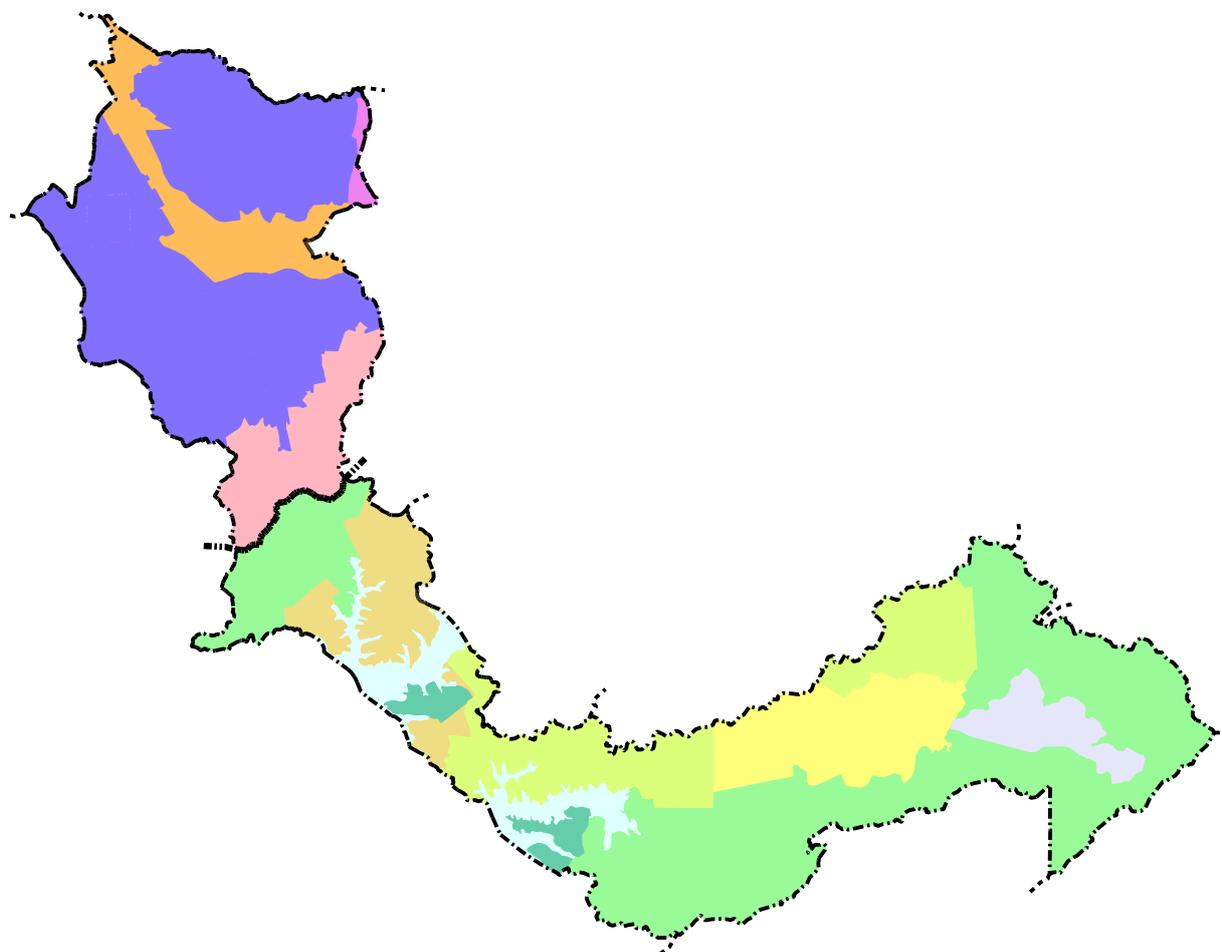
Macrozoneamento  
Município de Santo André



Legenda

- Macrozona Urbana
- Macrozona de Proteção Ambiental
- Represa Billings
- • • Limite da Área de Proteção aos Mananciais

Zoneamento  
Município de Santo André



Legenda

Macrozona Urbana

- Zona de Qualificação Urbana
- Zona de Reestruturação Urbana
- Zona de Recuperação Urbana
- Zona Exclusivamente Industrial

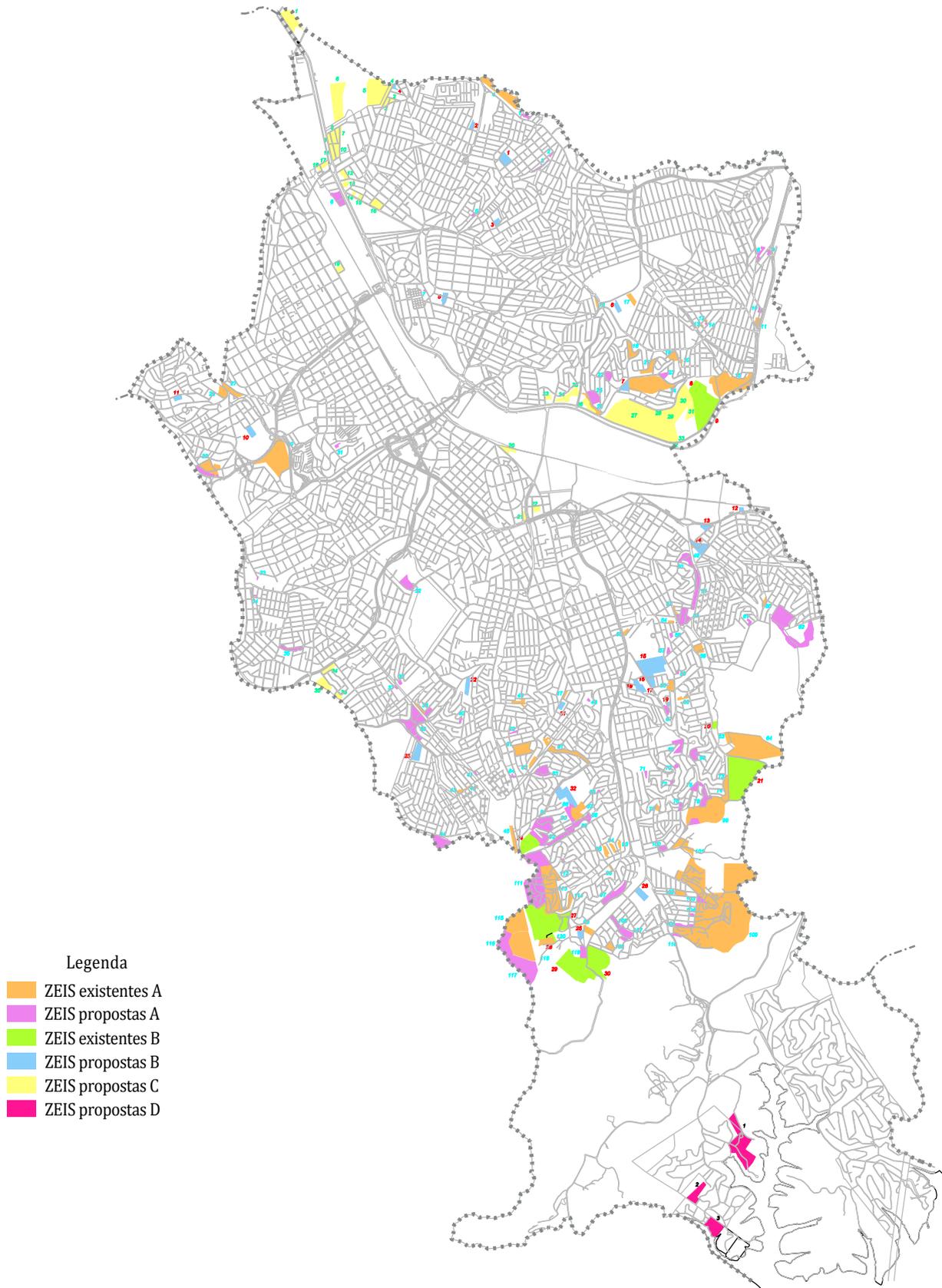
Macrozona de Proteção Ambiental

- Zona de Desenvolvimento Econômico Compatível
- Zona de Recuperação Ambiental
- Zona de Conservação Ambiental
- Zona de Ocupação Dirigida I
- Zona de Ocupação Dirigida II
- Zona Turística De Paranapiacaba

■ Represa Billings

... Limite da Área de Proteção aos Mananciais

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social  
Município de Santo André



## **SUZANO: uma tentativa frustrada e o cotidiano sem os instrumentos**

### ***Contexto intraurbano***

Suzano foi emancipada de Mogi das Cruzes no final dos anos de 1940 e teve o desenvolvimento de seu núcleo urbano bastante atrelado à estação de trem, pela disponibilidade de áreas e facilidade de acesso (rodo e ferroviário) que favoreceram a implantação de indústrias de natureza diversa. Como se viu na análise do contexto metropolitano, há uma concentração da mancha urbana na porção norte do município. Cortando essa mancha urbana no sentido Oeste-Leste, está a área da APA (Área de Proteção Ambiental) do Tietê, formada pela várzea do rio, que nessa altura ainda mantém seu curso meândrico razoavelmente preservado: 73% do município está na área de proteção da região dos mananciais e 7% na área de proteção ambiental do Tietê.

Na área urbana, o uso habitacional horizontal é predominante. Há poucas exceções na área central, onde são encontrados usos habitacionais verticais. Nessa região, estão também concentrados os usos comerciais e são descritos processos recentes de mudança de uso em áreas que tinham uso residencial. Ao norte da APA do Tietê, na região conhecida como Boa Vista, há loteamentos de baixa renda, parte dos quais irregulares, onde o adensamento é mais alto e predomina o padrão habitacional autoconstruído. Ao Sul prevalecem usos não urbanos, chácaras e atividades hortifrutigranjeiras, mas existe uma pressão por ocupação com a presença de loteamentos irregulares, com densidades naturalmente superiores às permitidas pela legislação estadual. As zonas industriais se concentram ao longo da ferrovia — na margem norte, na faixa formada entre a mesma e a várzea do Tietê — e no eixo Norte-Sul da via que é continuação da Rodovia Índio Tibiriçá.

A baixa densidade e a definição de setores censitários de grandes dimensões devem ser consideradas na leitura do mapa de vulnerabilidade social, pois grandes áreas que aparecem classificadas como de alta vulnerabilidade têm, na verdade, poucos habitantes. Isso é notório na porção Sul do município. De qualquer modo, notam-se áreas habitadas por população mais vulnerável justamente na região norte, coincidindo com as áreas classificadas como Assentamentos Precários, que, de acordo com os dados do Censo 2000, abrigavam cerca de dezenove mil pessoas (MARQUES, GOMES, *et al.*, 2007). A população moradora de Aglomerados Subnormais, segundo dados do último Censo, soma 5.677 pessoas, representando apenas 2% do total de habitantes (IBGE, 2011). Os levantamentos da prefeitura para prevenção ao risco identificaram 1.700 famílias nessa situação e, apesar das 23 favelas, o maior problema habitacional é referente aos loteamentos clandestinos e irregulares. O déficit habitacional (2000) de Suzano é de 4.669 unidades (FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005) e a demanda é de 6.990 (CAIXA, 2011).

Em relação à renda apurada no Censo de 2010, um terço dos domicílios apresenta renda de até dois salários mínimos; pouco mais de 40% tem renda entre dois e cinco salários; e em menos de 7% os rendimentos são superiores a 10 salários mínimos (IBGE).

### ***O processo de elaboração do Plano Diretor rejeitado na Câmara e as ZEIS como instrumento isolado***

Suzano se constitui como um caso bastante específico no universo selecionado. O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo implementado pela Secretaria de Política Urbana, sob comando de Miguel Reis, e desenvolvido seguindo os critérios do Ministério das Cidades, não conseguiu ser concluído como lei aprovada pela Câmara. Foi rejeitado depois de quatro anos de tramitação do Projeto de Lei.

O Plano Diretor vigente data de 2004, ou seja, foi feito depois da aprovação do Estatuto da Cidade, e vários dos instrumentos previstos na lei federal constam do Plano — ou foram “incorporados” no Plano Diretor, segundo critério de avaliação adotado pela Rede Nacional em pesquisa mencionada no capítulo anterior —, sem que possam ser efetivamente aplicados<sup>100</sup>. A legislação que “orienta” o desenvolvimento urbano é a lei de uso e ocupação do solo de 1996 (SUZANO, 1996), que veio sofrendo, desde sua criação, alterações diversas, pontuais, seguindo as “necessidades locais”. Miguel Reis conta que até 2004, tinham sido feitas vinte e oito alterações nessa lei, duas no mesmo ano!

Quando assumiu a secretaria, Miguel iniciou o processo participativo para elaboração do Plano Diretor, com a consultoria da FUPAM (Fundação para a Pesquisa Ambiental), sob a coordenação do Professor Eduardo Nobre da FAUUSP. O “manual” do Ministério das Cidades previa a realização do diagnóstico a partir do cruzamento das leituras técnica e comunitária e isso foi feito com a divisão do território do município em doze regiões (SUZANO; FUPAM-FAUUSP, 2007), a fim de facilitar a participação numa cidade onde, apesar da existência de muitas organizações sindicais em decorrência da importância da atividade industrial para a economia local, a organização comunitária era muito incipiente. A participação da população nesse processo foi surpreendente até mesmo para o secretário<sup>101</sup> e, depois do processo do Plano Diretor, as instâncias territoriais organizadas foram utilizadas para a elaboração de outros Planos, como o Plano Municipal de Habitação, de Saneamento, ou mesmo de outras secretarias — Educação, Assistência Social, por exemplo. Nas reuniões para leitura comunitária que culminaram num Seminário, o instrumento das ZEIS era

---

<sup>100</sup> “em 2004, o governo tinha uma pressão pelo prazo do Estatuto da Cidade, de fazer a revisão do Plano Diretor, se não fizesse poderia ter problemas, esse negócio todo. Então, o prefeito da época, que era do PFL, ele correu atrás disso. Contratou uma empresa aqui de Mogi, vinculada à universidade, e desenvolveu um Plano Diretor para a cidade. Mais para cumprir tabela. Esse Plano Diretor não é autoaplicável.” (Reis, Entrevista 2012)

<sup>101</sup> “começamos a chamar aquela população, chamar algumas organizações, algumas entidades muito ligadas à igreja local. E foi uma surpresa para mim porque, quando a gente detonou esse processo, apareceu gente, muita gente” (Reis, Entrevista 2012)

apresentado algumas vezes como demanda dos moradores (SUZANO; FUPAM-FAUUSP, 2007).

O Plano Diretor vigente já tinha incorporado o instrumento da ZEIS em três modalidades. As ZEIS 1 se referem às áreas vazias ou subutilizadas; as ZEIS 2 e 3 às áreas ocupadas a serem submetidas à urbanização e regularização fundiária, sendo que as ZEIS 3 são aquelas localizadas na área de proteção ambiental. Uma lista genérica das áreas é apresentada como anexa ao Plano, sem descrição perimétrica ou identificação em mapa<sup>102</sup> (SUZANO, 2004). Essas categorias foram mantidas no Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo de 2007, sem qualquer outro detalhamento e submetendo para um futuro a regulamentação das suas diretrizes de ocupação. Criaram-se, contudo, a necessidade de elaboração de Planos de Urbanização e de constituição de Conselhos Gestores para cada ZEIS (SUZANO, 2007).

A rejeição do Plano na Câmara é atribuída a disputas locais pela terra, sem que o grupo contrário ao Plano, que influenciava os vereadores para essa espécie de boicote, fosse claramente identificado. Fato é que Suzano, acompanhando as cidades periféricas da Região Metropolitana, vivencia um aumento da produção imobiliária, sem que essas regulamentações interfiram nessa dinâmica.

Nesse interim, as ZEIS acabaram sendo utilizadas também de forma pontual. Uma lei de 2006 alterou o Plano Diretor vigente e definiu três áreas como ZEIS (as únicas existentes no município) em função da perspectiva de recurso para produção habitacional ou para ações de urbanização e regularização<sup>103</sup>. Com nove artigos, a lei contém as descrições perimétricas das áreas, sem mapa, e submete os parâmetros urbanísticos aos respecti-

---

<sup>102</sup> “Porque a ZEIS é um instrumento de restrição de ocupação. E você não tem [pelo Plano Diretor e pela lei de Zoneamento atuais] restrição naquele lugar! Você pode tanto construir como não construir!” (Reis, Entrevista 2012)

<sup>103</sup> “Quando a gente teve a perspectiva de fazer [empreendimentos habitacionais pelo] programa *Minha Casa Minha Vida*, a gente já pegou as áreas e encaminhou um projeto de lei transformando essas áreas em ZEIS, as vazias. Foi dessa forma que foi feito. Ou seja, já pegamos o concreto.” (Reis, Entrevista 2012)

vos Planos de Urbanização. Na categoria de ZEIS vazia, um perímetro foi demarcado na região da Boa Vista (ao norte do município) para a construção de 110 unidades habitacionais; como ZEIS 2, definiu-se a área total do loteamento Gardênia Azul, na mesma região, visando à regularização de 120 moradias e à construção de outras 220 unidades; e como ZEIS 3, outro loteamento na estrada dos Fernandes, com 69.000 m<sup>2</sup> e onde se prevê a regularização da situação de 124 famílias (SUZANO; FUPAM-FAUUSP, 2007) (SUZANO, 2006).

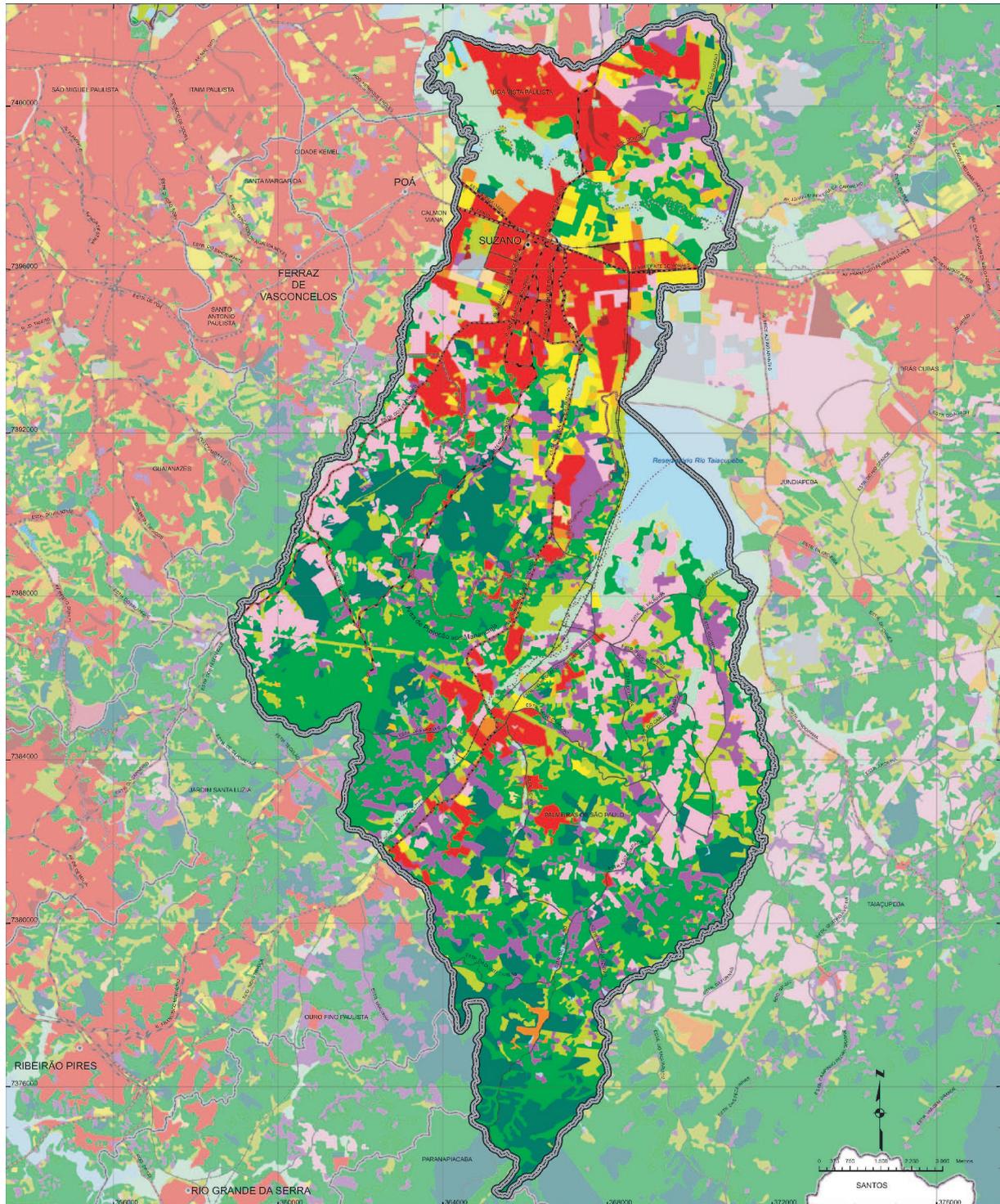
O caso de Suzano mostra que a presença e a “vontade política” de um secretário com trajetória na luta pela Reforma Urbana, os esforços em envolver a população e elaborar o Plano Diretor com participação não foram suficientes para levar a cabo sua aprovação. Ao mesmo tempo, o pragmatismo de demarcação pontual se tornou, diante da conjuntura, uma estratégia de gestão cotidiana, que pouco interfere na produção de mercado, na produção por associações comunitárias ou mesmo na regularização de loteamentos:

*“Agora, por exemplo, nós conseguimos recurso para urbanizar 10 áreas. Então vamos pegar essas 10 áreas, mandar para a Câmara, transformar isso e conseguir índices [urbanísticos mais permissivos, excepcionais] e aí resolve essa parada! Tanto é que nessas áreas nós já demos concessão especial de moradia<sup>104</sup>, agora falta regularizar. Falta a regularização física e de Registro em Cartório.” (Reis, Entrevista 2012)*

---

<sup>104</sup> Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia foi regulamentada pela Medida Provisória 2.220, de 4 de setembro de 2001, como resposta direta aos artigos que tratavam do tema e que haviam sido vetados no texto da lei do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/01). Trata, basicamente, da regularização jurídica de áreas públicas ocupadas por famílias de baixa renda para fins de moradia.

## Uso e Ocupação do Solo Município de Suzano

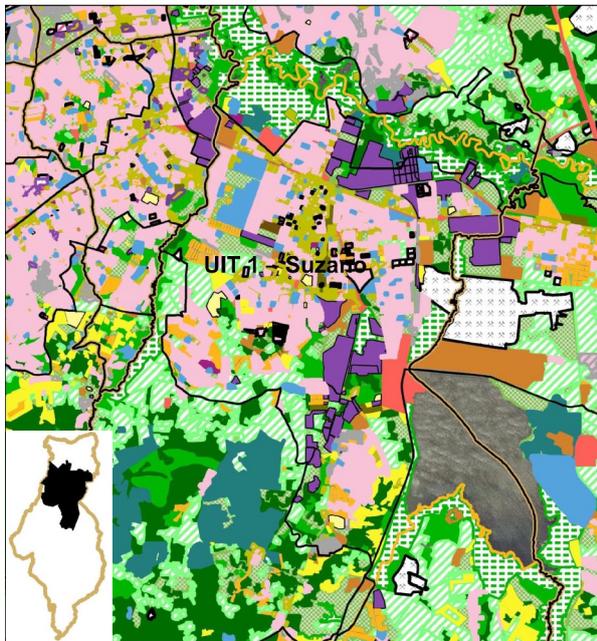


### CONVENÇÕES CATOGRÁFICAS

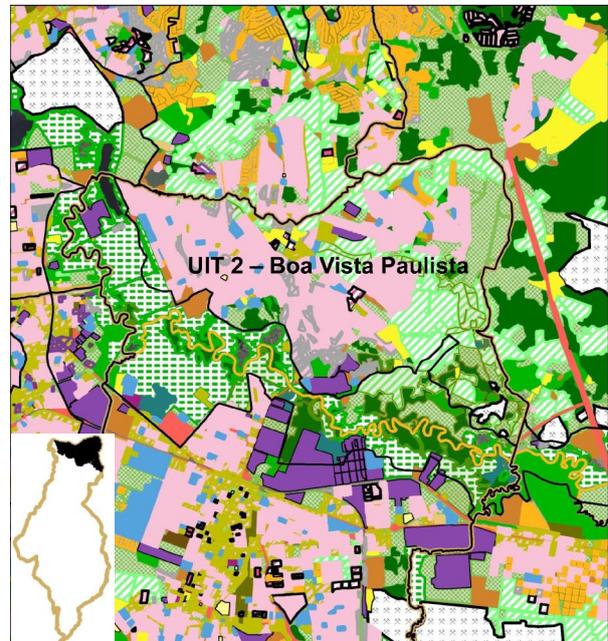
<span style="color: green;">■</span> Mata - 35,17 km <sup>2</sup> ( 17,13% )	<span style="color: orange;">■</span> Equipamento Urbano - 2,52 km <sup>2</sup> ( 1,23% )	<span style="color: black;">●</span> Sede de Município
<span style="color: lightgreen;">■</span> Capoeira - 23,47 km <sup>2</sup> ( 11,43% )	<span style="color: yellow;">■</span> Indústria - 5,4 km <sup>2</sup> ( 2,63% )	<span style="border-bottom: 1px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Limite Municipal
<span style="color: limegreen;">■</span> Campo - 24,52 km <sup>2</sup> ( 11,95% )	<span style="color: gold;">■</span> Loteamento Desocupado - 0,66 km <sup>2</sup> ( 0,32% )	<span style="border-bottom: 1px dashed black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Limite de Distrito
<span style="color: lightblue;">■</span> Vegetação de Várzea - 12,87 km <sup>2</sup> ( 6,27% )	<span style="color: grey;">■</span> Mineração - 1,02 km <sup>2</sup> ( 0,5% )	<span style="border-bottom: 1px solid red; width: 20px; display: inline-block;"></span> Limite de Área de Proteção aos Mananciais
<span style="color: darkgreen;">■</span> Reflorestamento - 20,45 km <sup>2</sup> ( 9,96% )	<span style="color: yellow;">■</span> Mov. de Terra / Solo Exposto - 2,56 km <sup>2</sup> ( 1,25% )	<span style="border-bottom: 1px solid red; width: 20px; display: inline-block;"></span> Viário Macrometropolitano
<span style="color: pink;">■</span> Hortifrutigranjeiro - 23,57 km <sup>2</sup> ( 11,48% )	<span style="color: lightblue;">■</span> Espelho D'água - 6,36 km <sup>2</sup> ( 3,1% )	<span style="border-bottom: 1px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Viário Metropolitano
<span style="color: purple;">■</span> Chácara - 21,32 km <sup>2</sup> ( 10,39% )	<span style="color: grey;">■</span> Rodovia - 0,41 km <sup>2</sup> ( 0,2% )	<span style="border-bottom: 1px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Via Estrutural Urbana
<span style="color: red;">■</span> Área Urbanizada - 24,24 km <sup>2</sup> ( 11,81% )	<span style="color: grey;">■</span> Outro Uso - 0,02 km <sup>2</sup> ( 0,01% )	<span style="border-bottom: 1px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Via Vicinal
<span style="color: brown;">■</span> Favela - 0,7 km <sup>2</sup> ( 0,34% )		<span style="border-bottom: 1px solid black; width: 20px; display: inline-block;"></span> Ferrovia

Fonte: EMPLASA. Atlas de Uso e Ocupação do Solo no Município de SUZANO, 2006

Uso e Ocupação do Solo 2010  
Município de Suzano - UITs: Área Central e Boa Vista



Área Central



Boa Vista

Base Cartográfica

- Limite Municipal
- Limite Distrito
- Limite UIT

Uso Predominante Residencial

- Residencial Horizontal
- Residencial Vertical
- Misto Horizontal e Vertical
- Condomínio ou Loteamento Fechado Horizontal
- Condomínio ou Loteamento Fechado Vertical
- Conjunto Habitacional Horizontal
- Conjunto Habitacional Vertical
- Área em Ocupação
- Chácara Residencial ou de Lazer
- Loteamento de Chácara
- Loteamento de Chácara em Ocupação
- Favela
- Habitação Precária

Uso Predominante Misto

- Residencial Horizontal, Comercial e Serviço
- Residencial Vertical, Comercial e Serviço
- Residencial e Industrial
- Residencial, Comercial e Serviço
- Residencial, Comercial, Serviço e Industrial

Equipamento de Infraestrutura

- Infraestrutura de Transporte
- Equipamento de Infraestrutura em Construção

Equipamentos Sociais e de Serviços

- Educação, Saúde, Esporte, Lazer, Cultura
- Equipamento Social e de Serviço em Construção
- Institucional
- Especial
- Praça ou Área Verde

Uso Predominante Comercial / Serviços

- Comércio e Serviços
- Shopping, Hipermercado ou Atacadista
- Centro de Distribuição, Depósito ou Transportadora
- Área ou Estabelecimento Comercial ou de Serviços em Construção

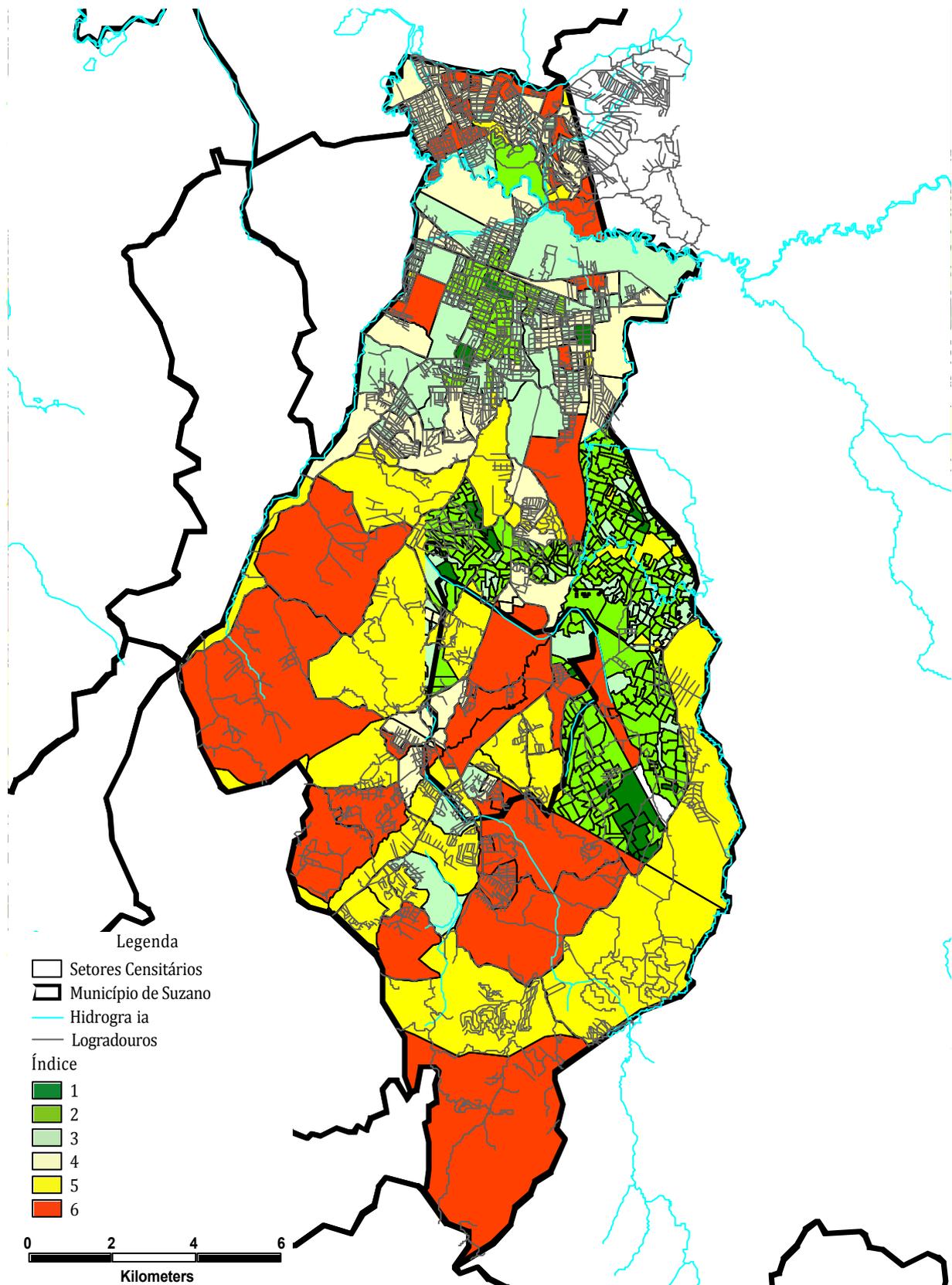
Uso Predominante Industrial

- Industrial
- Distrito ou Condomínio Industrial
- Área com Potencial para Empreendimento
- Área ou Estabelecimento Industrial em Construção

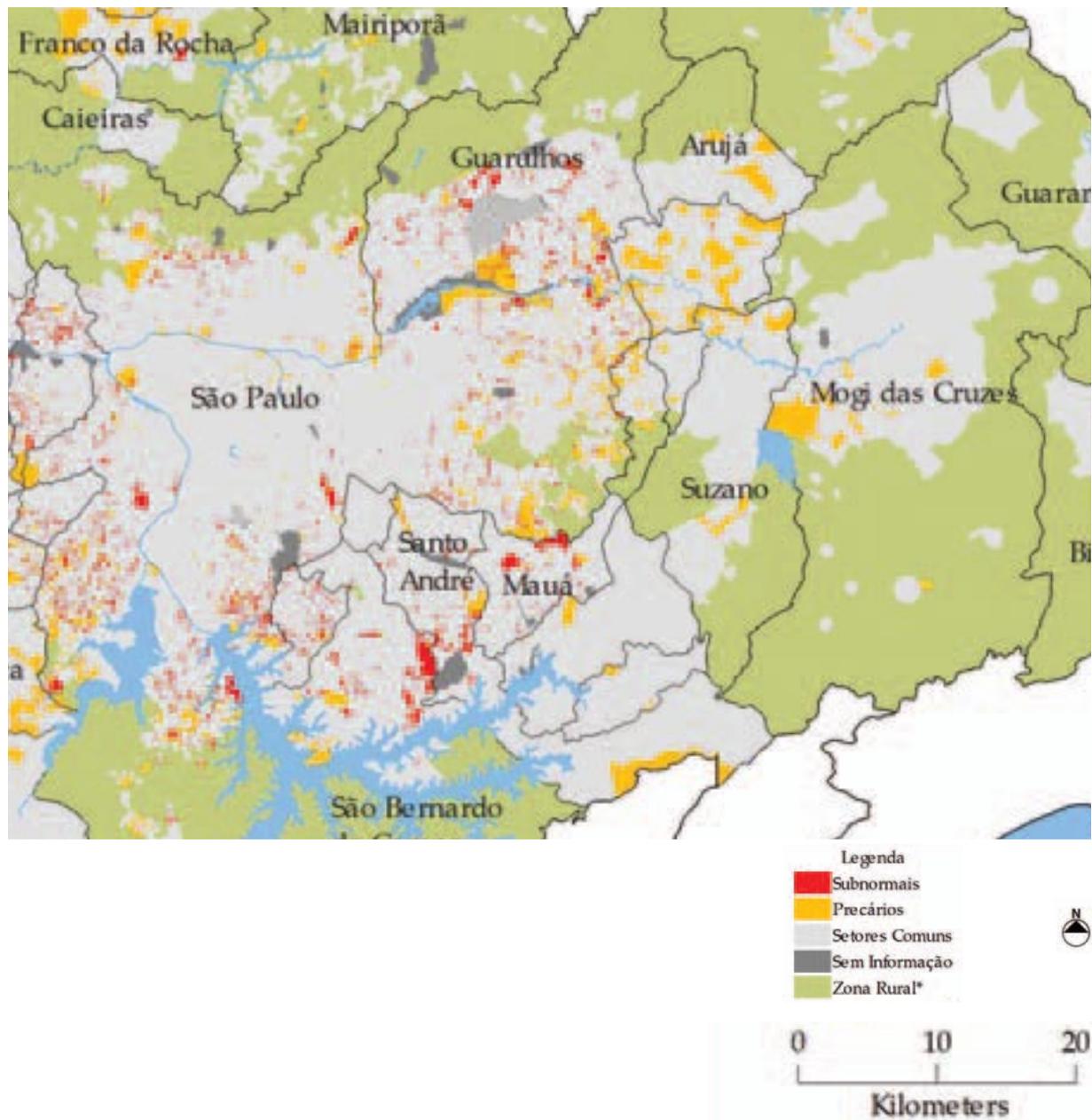
Usos Não Urbanos / Áreas Protegidas

- Mata
- Capoeira
- Reflorestamento
- Fazenda, Haras ou Silvicultura
- Sítio, Chácara Agrícola ou de Produção
- Campo ou Vegetação Antrópica
- Vegetação de Várzea
- Parque, Apa ou Reserva Ambiental
- Solo Exposto

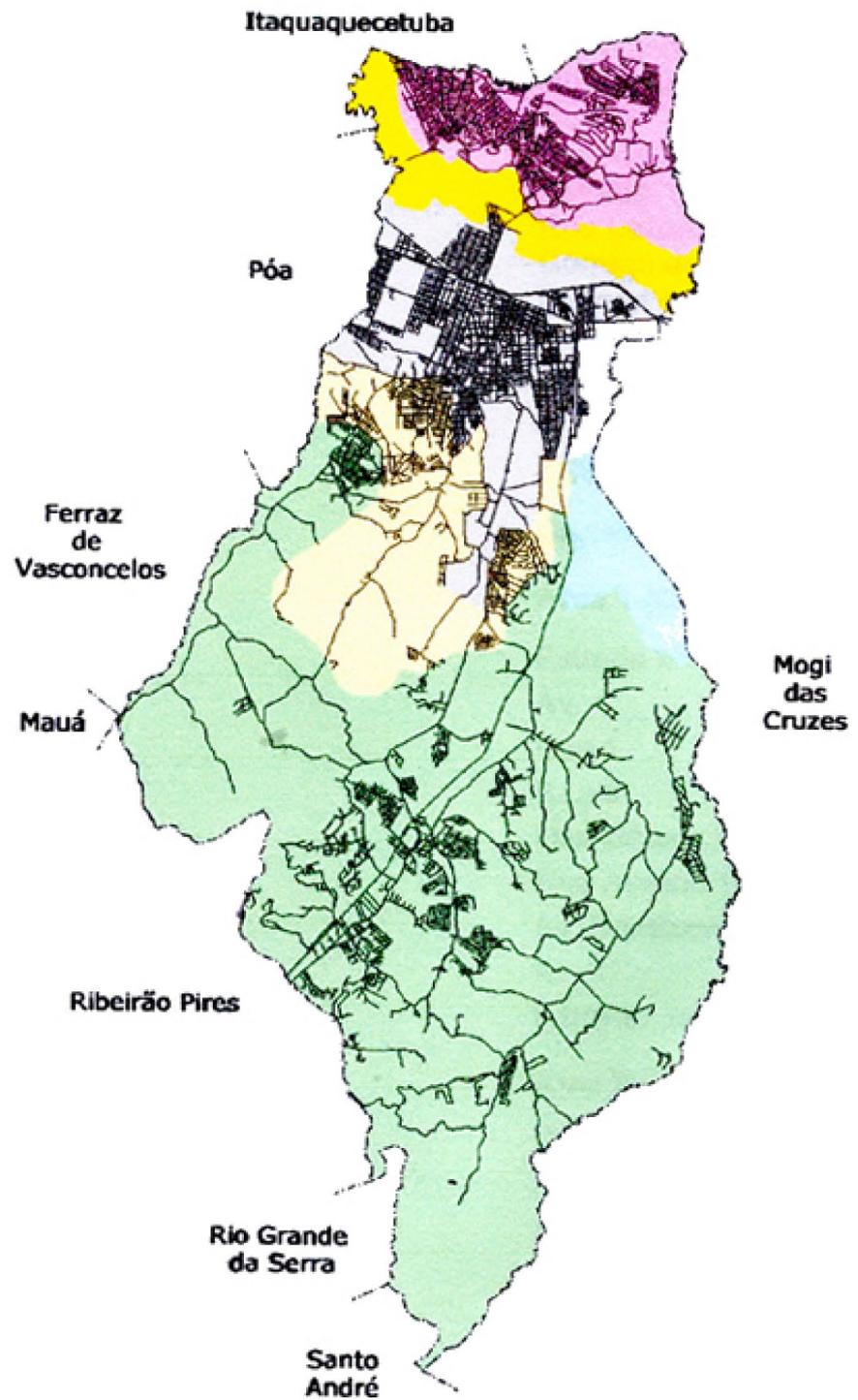
Índice Paulista de Vulnerabilidade Social  
Município de Suzano



Suzano  
Agglomerados Subnormais e Assentamentos Precários



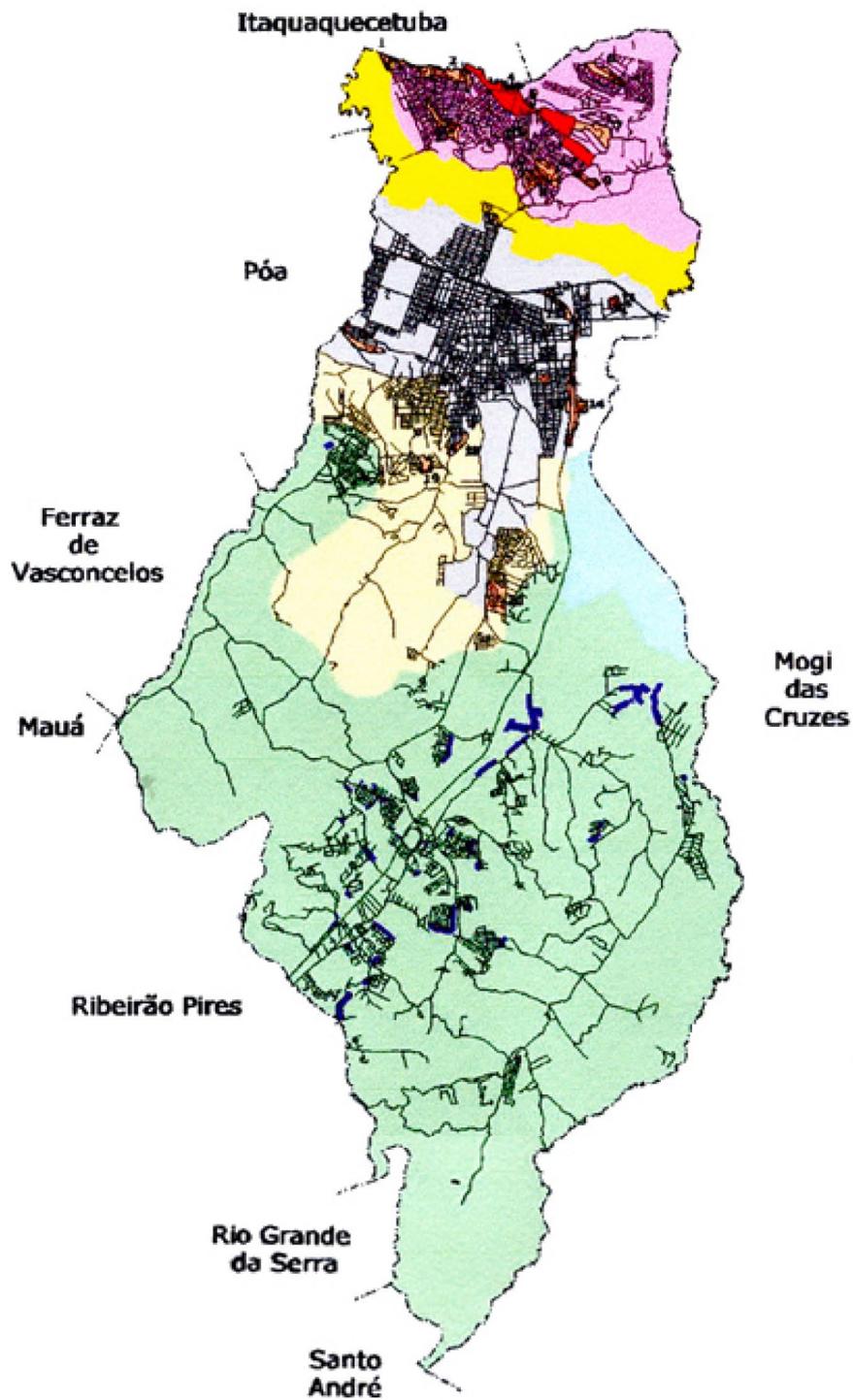
Macrozoneamento  
Município de Suzano



Legenda

-  Macrozona Urbana em Consolidação
-  Macrozona Urbana Consolidada
-  Macrozona Urbana de Ocupação Controlada
-  Macrozona de Preservação Ambiental e Ocupação Restrita
-  APA Rio Tietê

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social  
Município de Suzano



Legenda

- ZEIS 1 - Terrenos não edificados, não utilizados e subutilizados
- ZEIS 2 - Assentamentos informais
- ZEIS 3 - Áreas ocupadas em mananciais

## **HELIÓPOLIS: o Conselho Gestor de uma ZEIS ocupada e as estratégias de (des)mobilização**

### ***Contexto geral de Heliópolis***

Heliópolis é a maior favela de São Paulo. Essa é uma afirmação conhecida e que identifica a área como uma espécie de “complexo”<sup>105</sup> que reúne uma diversidade de assentamentos precários que se mesclam a intervenções que o Poder Público empreende praticamente desde o início da ocupação. Aliás, a ocupação desses um milhão de metros quadrados foi iniciada justamente com a instalação de um alojamento provisório para a construção de obras viárias que removeram famílias da favela da Vila Prudente e do Vergueirinho (SAMPAIO, 1991), na segunda metade dos anos 70. É um período que coincide com o aumento significativo dessa forma de moradia em São Paulo (SARAIVA e MARQUES, 2011) e, desde então, as transformações de Heliópolis aparecem como uma espécie de microcosmo do que ocorre com as favelas na cidade: as lutas por água e luz iniciadas nos anos 70; resistência a despejos e reintegrações de posse; políticas de provisão habitacional dentro do núcleo; projeto integrado, combinando urbanização e provisão habitacional em áreas livres; projetos-piloto de todo o tipo; verticalização; até os atuais projetos habitacionais com arquitetos renomados.

Saraiva e Marques são categóricos ao afirmar uma melhora das condições de vida nas favelas de São Paulo ao longo dos anos 90, na medida em que se analisam dados quantitativos de renda, analfabetismo, escolaridade, cobertura por sistemas de saneamento, entre outros. Apesar disso, reconhe-

---

<sup>105</sup> Esse conceito é utilizado nas favelas e assentamentos precários do Rio de Janeiro quando “comunidades” diversas se conurbam, sem intermeios de cidade formal, dando a impressão de formarem um assentamento único: complexo da Maré, complexo do Alemão são alguns desses exemplos. Em São Paulo, apesar de Heliópolis e Paraisópolis, por exemplo, ocuparem grandes áreas e abrigarem grandes populações, esse termo não é aplicado.

cem ser uma melhora que se dá em ritmos e em níveis inferiores ao do restante da cidade. O período analisado pelos autores também mostra um aumento da densidade habitacional, com a diminuição da quantidade de moradores por domicílio, o que indica a generalização do “puxadinho”, da ampliação da moradia — verticalmente e ocupando todos os espaços livres do lote — para abrigar os novos núcleos familiares ou para abrigar novos moradores, que “esvaziam” os distritos nobres e fazem da favela “uma *alternativa* mais utilizada pelos habitantes da cidade do que há dez anos” (SARAIVA e MARQUES, 2011, p. 126) [grifo meu].

Heliópolis retrata um pouco dessa realidade: é uma cidade! O cenário do acesso pela Estrada das Lágrimas mudou bastante nos últimos vinte anos, quando já se tinha ali uma favela consolidada: os pequenos comércios que sempre estiveram nessa importante via de acesso, deram lugar a grandes lojas de grandes redes, supermercado, agências bancárias. Não houve, contudo, uma transformação física da estrutura urbana. Ruas estreitas, becos, vielas, escassez absoluta de áreas livres: o ambiente interno segue esse padrão, com melhoras nos acabamentos das moradias, evidente aumento da densidade construtiva, sobre uma estrutura urbana que se mantém. É como se a cidade tivesse chegado sem urbanidade.

A relativa melhora das condições de vida dos moradores<sup>106</sup> não elimina a observação de que se trata ainda de um bolsão de vulnerabilidade social, numa região que está a menos de dez quilômetros do centro. As condições físicas, neste aspecto, parecem se combinar com o cruzamento de indicadores socioeconômicos e de ciclo de vida (SEADE, 2000) (CEM, 2004). Possivelmente pela ausência de uma categoria de uso e ocupação do solo que permita classificar essa forma de “cidade completa” — com acesso a co-

---

<sup>106</sup> “Ao contrário do que se afirma usualmente, (...) a situação nas favelas não piorou ao longo da década. Em termos relativos, as favelas não apenas melhoraram como se aproximaram da situação dos outros moradores da cidade, sugerindo um processo de convergência, incompleto e talvez excessivamente lento, mas mesmo assim existente entre os indicadores médios de favelados e não favelados. Essa melhora, entretanto, não significa uma diminuição da segregação socioespacial, que pode existir e mesmo aumentar em situações de plena universalização dos serviços públicos e de crescimento de renda”. (SARAIVA e MARQUES, 2011, p. 126-127)

mércio, serviços, redes de infraestrutura, etc. — assentada sobre uma estrutura urbana “peculiar”, a área é classificada nos mapas de uso e ocupação do solo como “favela”. Há algumas manchas de uso habitacional com ocupação vertical, que caracterizam, basicamente, as áreas onde foram feitas as intervenções de urbanização combinada à construção de edifícios.

Pelo fato de se tratar de um complexo, que ainda se vale de uma divisão em glebas da época da aquisição da área pela Cohab-SP, nos anos 80, os dados de população são um tanto imprecisos. O sítio eletrônico da UNAS acusa que a área tem 195 mil habitantes (UNAS). Os dados do Censo 2010 para o aglomerado subnormal Heliópolis, que não considera certas áreas onde estão localizados os conjuntos habitacionais, mas que inclui as porções com maiores densidades construtivas, aponta 41 mil pessoas, em 12 mil domicílios (IBGE, 2011). Na base de dados HABISP da prefeitura de São Paulo (SÃO PAULO (MUNICÍPIO)) são consideradas quatro “favelas” — com estimativa de 17 mil domicílios, entre os quais 15.800 estão na Gleba K —, dois “núcleos urbanizados” — com pouco mais de 2 mil domicílios —, e treze “conjuntos habitacionais”, alguns em projeto outros em obra — com aproximadamente 4.800 unidades habitacionais. De qualquer forma, a soma dessas estimativas não ultrapassa 25 mil domicílios.

O Plano Diretor da Subprefeitura do Ipiranga demarca toda área como ZEIS 1, definida, no decreto que regulamenta o instrumento e os empreendimentos de interesse social, como:

*“área ocupada por população de baixa renda, abrangendo favelas, parcelamentos e loteamentos irregulares ou precários, e EHIS [empreendimentos habitacionais de interesse social] promovidos pela Administração Pública Direta e Indireta, em que haja o interesse público em promover a recuperação urbanística, a regularização fundiária, a promoção e manutenção de HIS, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local” (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2004)*

É importante observar que a modalidade se aplica também aos conjuntos habitacionais promovidos pela administração pública, já que eles mesmos em sua maior parte foram produzidos à margem do seu próprio ordenamento jurídico.

Na visão das lideranças da UNAS, a instituição de Heliópolis como ZEIS representa um “avanço”, como parte “das lutas da cidade”, do reconhecimento do direito à moradia. Destacam também a importância em relação aos aspectos legais, de regularização da área<sup>107</sup>. Eles relatam terem participado das discussões do Plano Diretor do município que definiram a área como ZEIS e em função disso, foi criado o Conselho Gestor e elaborado o Plano Urbanístico<sup>108</sup>.

### ***O processo de elaboração do Plano Urbanístico e o Conselho Gestor da ZEIS***

No relato sobre o processo de elaboração do Plano, as lideranças da UNAS se lembram de terem organizado uma comissão para elaborar o *Plano Diretor de Heliópolis*, da qual participaram o arquiteto Ruy Othake e a Professora da FAUUSP Maria Ruth Amaral de Sampaio<sup>109</sup>, mas que não deu

---

<sup>107</sup> “Do ponto de vista da legalização, que nós queremos, acho que [a ZEIS] faz um pouco de diferença. Primeiro você tem que mudar a ZEIS. Não sei, na prefeitura o que falam é isso: primeiro tem que mudar as ZEIS para dar encaminhamento na questão da escritura, pegar o papel da terra. Porque todo mundo quer o papel da terra. Para você pegar isso, tem que passar por vários [órgãos públicos, aprovações]: tem Parsolo, tem não sei o que. Quando chega lá, a primeira coisa que tem que fazer é a ZEIS. Se não mudar, como vai para lá? Eu acho isso. Do ponto de vista da legalização. No mais é a organização...” (João Miranda, na entrevista com lideranças da UNAS)

<sup>108</sup> O Conselho Gestor da ZEIS de Heliópolis foi criado pela Portaria SEHAB 670/04, na gestão de Marta Suplicy. O Plano Urbanístico, previamente aprovado por esse Conselho, foi aprovado no decreto 45.888/2005, já na gestão de José Serra.

<sup>109</sup> A Dra. Maria Ruth, como é conhecida na UNAS, foi coordenadora do projeto integrado do Heliópolis na gestão do Jânio Quadros. Nessa época estabeleceu uma relação profícua com a comissão de moradores. Poucos anos depois fez sua tese de livre-docência sobre o “percurso da invasão” de Heliópolis. Maria Ruth mantém laços com as lideranças da UNAS, as quais participaram recentemente de um seminário que homenageou a produção acadêmica e a atuação da professora. O arquiteto Ruy Othake iniciou a relação com Helió-

frutos pela própria desarticulação da prefeitura. A proposta deste Plano Diretor local era “pensar Heliópolis daqui 30 anos”:

*“No começo, a gente chamou a Dra. Maria Ruth, chamou o Ruy Othake, olha o que a gente criou aqui dentro! - para discutir um projeto global que depois chegou no Plano Diretor. Depois a gente chama todas as entidades, não tem problema. Mas no início seria essa comissão para pensar Heliópolis daqui 30 ou 40 anos. Ela [a coordenadora do projeto pela prefeitura] falou: ótimo! Veio com a equipe dela toda. O Ruy Othake vinha em todas, a Dra. Maria Ruth também... Teve umas três reuniões..”. (João Miranda, na entrevista com lideranças da UNAS)*

A rigor, a participação na elaboração do Plano Urbanístico é uma das atribuições do Conselho Gestor. O Conselho — que na Portaria é citado como específico da Gleba K, ou da parte mais consolidada de Heliópolis — foi criado em 2004 e é composto por vinte e quatro membros: doze de órgãos do poder público (Secretaria de Habitação, Subprefeitura do Ipiranga, Cohab, Secretaria de Planejamento, Sabesp, Eletropaulo, Coordenadoria de Saúde do Ipiranga e Companhia de Engenharia de Tráfego) e doze representantes de associações locais e de setores da gleba. No início do processo, a UNAS afirma ter participado ativamente, procurando ajudar a construir critérios únicos para a urbanização de toda a área. Com a mudança da gestão municipal, sempre segundo a UNAS, esse espaço foi paulatinamente desarticulado, a partir de estratégias de “empoderamento” de lideranças locais que desmobilizaram o Conselho.

***Cleide:** A gente teve um primeiro conselho, que a gente via como uma coisa bem importante, ainda na gestão da Marta. Quando entra o Serra, desmonta toda essa estrutura: que conselho coisa nenhuma! Depois ele vai precisar do conselho (...) Na [gestão] Marta, o primeiro conselho*

---

polis e com a UNAS na virada dos anos 2000, quando promoveu a pintura das fachadas das casas em duas ruas da favela, usando seu prestígio para conseguir o patrocínio de uma fábrica de tintas. Mais recentemente foi contratado pela prefeitura para desenvolver alguns projetos na área: um polo educativo-cultural próximo ao Largo São João Clímaco e o conjunto habitacional que ficou conhecido como “redondinhos” na área da Sabesp, ladeira à área da favela propriamente dita, na divisa com São Caetano do Sul.

que a gente montou. A gente montou representante em todas as quadras. Era um conselho para Heliópolis todo, mas tinha representação por quadra. [Tinham outras entidades no conselho mas] a UNAS tinha várias representações, mas não era um conselho da UNAS. Nesse período funcionou.

**Manoel:** A gente tinha esse “conselhão” que ia daqui até lá com representante. A UNAS tinha representante em todo o canto e tinha as outras entidades, lógico. E tem algumas vezes que a prefeitura quis impor. Ela comprou o pessoal para fazer do jeito que ela achava que fosse...

**Cleide:** A gente estava discutindo tudo: o Plano Diretor de Heliópolis. A gente estava conseguindo encaminhar a discussão do que a gente queria para Heliópolis (...) a gente teve problemas quando ela entra ela começa a cooptar algumas pessoas desse “conselhão” (...) Um exemplo. O fulano era de uma entidade da quadra tal, a gente levava as propostas junto. Ela [a coordenadora do projeto pela prefeitura] começou a fortalecer o fulano. Quando a prefeitura ia lá ela falava: qualquer coisa, procura o fulano. E apagava a história. O fulano recebia alguns favores em cima disso e ela racha o conselho (...) Em cada local ela ia fortalecendo uma pessoa, só que não era uma pessoa para trabalhar com o povo, era para ficar a favor dela. E ela foi criando o conselho dela”.  
(Entrevista com lideranças da UNAS)

Na estratégia de mobilização/desmobilização do Conselho, o padrão de “associações” ou pessoas jurídicas para representar os moradores prevalece e Heliópolis — como também ocorre com outras “comunidades” em São Paulo e em outras cidades — se torna um celeiro de “entidades”:

*“Encheram de associações. [Por exemplo] Lá na quadra X, tem uma pessoa. Um morador, nem conhecido, não tinha participação, nem história nenhuma. Quando eles [da prefeitura] viam que estava votando com eles, criavam uma associação”. (Manoel, na entrevista com lideranças da UNAS)*

Com isso, parte das pautas de reivindicação de um processo efetivo de urbanização vai se perdendo. Os critérios para o cadastro das famílias era uma das pautas: a polêmica estava em se considerar a família ou a casa

como critério para se determinar o beneficiário do atendimento habitacional no processo de urbanização<sup>110</sup>. A UNAS defendia a primeira hipótese, de modo a garantir habitação para famílias coabitantes; a prefeitura defendia a segunda, que aparece como uma forma de diminuir o déficit e a necessidade de provisão habitacional em áreas livres.

*A discussão era como vai fazer? Como vai remover? Como vai fazer o cadastro. A gente tinha uma proposta de cadastro que era para cadastrar por família. Eles tinham por casa. Era pau! A gente tinha embate na prefeitura do PT também. Porque o interesse do governo não é o interesse do povo, você concorda?*

Outra pauta se referia à operação de *remoção* — retirada de famílias e demolição de suas moradias para desadensamento e implantação de infraestrutura naquele local; *remanejamento ou relocação* — quando as famílias retornam para o próprio núcleo depois da urbanização; e *reassentamento* — quando são deslocadas para áreas “pulmão”, áreas livres onde tenham sido construídos novos conjuntos habitacionais. Nesse interim, o artifício de construção de alojamentos provisórios — que vão se tornando definitivos e acabam dando origem a novos núcleos de favela, como ocorreu com o próprio Heliópolis — vem dando lugar, em quase todos os municípios, à chamada bolsa-aluguel, através da qual a prefeitura repassa um recurso mensal determinado que a família utiliza para locar um novo imóvel durante o período das obras. Em geral, em função das altas densidades habitacionais, a implantação de infraestrutura determina que um número menor de famílias retorna para o próprio local e a dificuldade surge em se definir quem volta e quem vai para as habitações novas. Nessa discussão, a UNAS parece ter conseguido estabelecer um critério de priorização das

---

110 Essa polêmica em relação ao cadastro de domicílios ou famílias, em Heliópolis, remonta ao Projeto Integrado dos anos 80. A própria Profa. Maria Ruth Sampaio levantava esse tema como uma das hipóteses em sua tese de livre docência: “A intensa rotatividade da população representa uma das dificuldades em projetos de urbanização e torna o cadastro praticamente inválido. (...) Por que não cadastrar as moradias ao invés das famílias?” (SAMPAIO, 1991)

famílias com mais tempo de moradia no local, que acabou sendo utilizado em outras áreas.

*“A gente teve um pau lá no Heliópolis. A gente sabia de uma área de onde saía X e ia voltar X menos. Quem ia voltar? (...) Para onde ia a gente sabia que era a área da Sabesp. A gente fez uma assembleia com eles e então [decidiu-se que] quem voltaria seriam os mais velhos... E ela [a prefeitura] usou esse critério em outros locais [onde não tínhamos mais representação]. Tem algumas coisas que a gente construiu que prevaleceram em outras áreas”. (Cleide, na entrevista com lideranças da UNAS)*

No campo das ideias, a discussão tem outras bases. Em uma das dinâmicas mencionadas, aparentemente realizada com o Conselho Gestor e não mais com a comissão de especialistas articulada pela UNAS, os moradores foram incitados a “sonhar” com o futuro de Heliópolis. Debruçaram-se sobre uma maquete para pensar no futuro e em estratégias da urbanização, mas a dificuldade contida em exercícios abstratos parece também não ter dado frutos:

**João Miranda:** *Fizeram uma reunião grande lá na Cohab e perguntaram... Qual era a pergunta?*

**Cleide:** *O que vocês querem? Era para sonhar! Puseram um “mapão”, uma maquete grande. O pessoal derrubou o Heliópolis! Aquilo era uma maluquice!*

**Manoel:** *Fizeram uma maquete maior que essa mesa e disseram para sonhar! Imagina a cabeça de pessoas que nunca acompanharam [as discussões]. Foram enchendo... Aí teve uma hora que eu falei: vai ter que tirar o Heliópolis todo! (Entrevista com lideranças da UNAS)*

A urbanização e a regularização de uma área como Heliópolis é certamente uma hercúlea. Estabelecer canais de interlocução com os moradores, construir e negociar critérios para as remoções e atendimentos habitacionais representa, provavelmente, a maior das dificuldades dessa tarefa. O Conselho Gestor, idealmente, seria esse canal de participação, de escuta e construção coletiva; mas a prática demonstra que as relações na base são mais

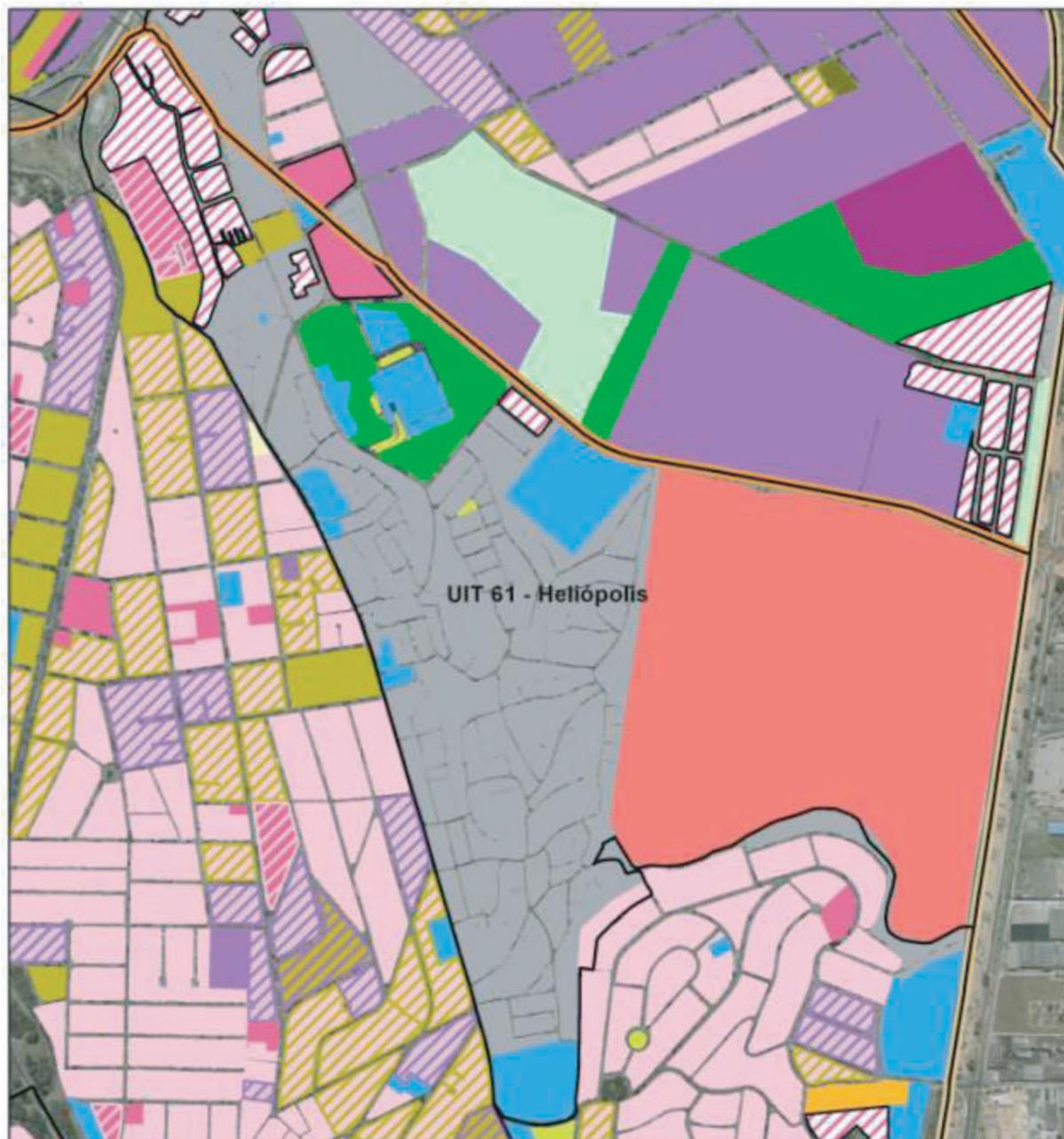
complexas. A UNAS se originou, nos anos 80, justamente nesse cenário de interlocução com o poder público num processo de lutas pela regularização e por melhorias urbanas. São lutas que ainda se mantêm vivas. Entretanto, no contexto atual, a UNAS não pode desempenhar esse papel de representante dos moradores: outras associações e outros poderes — como o crime organizado e o narcotráfico — operam fortemente nesse cotidiano das transformações urbanas que tem mais de trinta anos de histórias. Diante dessa realidade, como sonhar com Heliópolis?

***João Miranda:** Entender que tem a possibilidade de fazer projetos, urbanísticos essas coisas. Porque para pobre tem que ser tudo quadrado que nem caixa de fósforo? (...) A proposta era retirar as famílias da área de risco e levar para um bolsão. Mas [fazer nesse bolsão] coisa boa, bonita. E a gente tem que ver o projeto e dizer: aqui vai sair tantas famílias, mas vai voltar só tanto, porque vai ter uma área, com parquinho para as crianças... É pecado a gente ficar pensando em número de famílias. Nós não somos poder público; nós somos sociedade civil. A gente tem que fazer a nossa parte, da sociedade civil.*

***Cleide:** [Para urbanizar as outras áreas que ainda tem risco] tem que ter uma área casada. Como agora tem que ter a área da Petrobrás para sair qualquer família, senão não cabe, não voltam as pessoas.*

***Manoel:** Se a gente conseguisse a área da Petrobrás, era para tirar essas áreas tensas. Nós temos algumas áreas grandes, tensas. Por exemplo: a Lagoa, Imperador, as quadras B e J têm que fazer intervenção. Mas tem que ter a área (...) Tem terrenos [no entorno] que a gente tinha indicado, tinha interesse em comprar, mas o preço... Com essa estação de metrô da Vila Carioca, com o Fura-fila, valorizou (...) Na área da Petrobrás, tem uma "tira" que a gente está pedindo, onde dizem que daria para fazer 3.500 apartamentos. (Entrevista com lideranças da UNAS)*

Em permanente processo de urbanização, atualmente, estima-se que há pelo menos mil e quinhentas famílias — algo entre quatro e cinco mil pessoas — moradoras do Heliópolis em bolsa-aluguel, aguardando obras de infraestrutura e habitação que mal estão iniciadas.



**Legenda**

**Base Cartográfica**

- Limite Município
- Limite Distrito
- Limite UITs
- Rodovias Principais/Rodoanel
- Sistema Viário Principal
- Ferrovia
- Estação Ferroviária
- Metrô
- Estação Metroviária

**Equipamentos Sociais e de Serviços**

- Educação, Saúde, Esporte, Lazer, Cultura
- Institucional
- Especial
- Praça e Área Verde Urbana
- Parque

**Equipamento de Infra-Estrutura**

- Infra-Estrutura
- Uso Predominante Residencial**
- Residencial Vertical
  - Residencial Horizontal
  - Misto Horizontal/Vertical
  - Condomínio Horizontal
  - Condomínio Vertical
  - Condomínio Misto Horizontal/Vertical
  - Conjunto Habitacional Horizontal
  - Conjunto Habitacional Vertical
  - Área em Ocupação
  - Chácara Residencial ou de Lazer
  - Loteamento de Chácara Residencial ou de Lazer
  - Habitação Precária
  - Favela

**Uso Misto**

- Residencial Horizontal/Comércio e Serviço
  - Residencial Vertical/Comércio e Serviços
  - Residencial /Industrial
  - Comercial / Industrial
  - Residencial, Industrial, Comércio e Serviço
- Usos Não Urbanos**
- Sítio ou Chácara Agrícola, Granja, Pesqueiro, Haras
  - Vegetação Antrópica
  - Reflorestamento
  - Mata/Capoeira
  - Várzea
  - Solo Exposto
  - Aldeia indígena

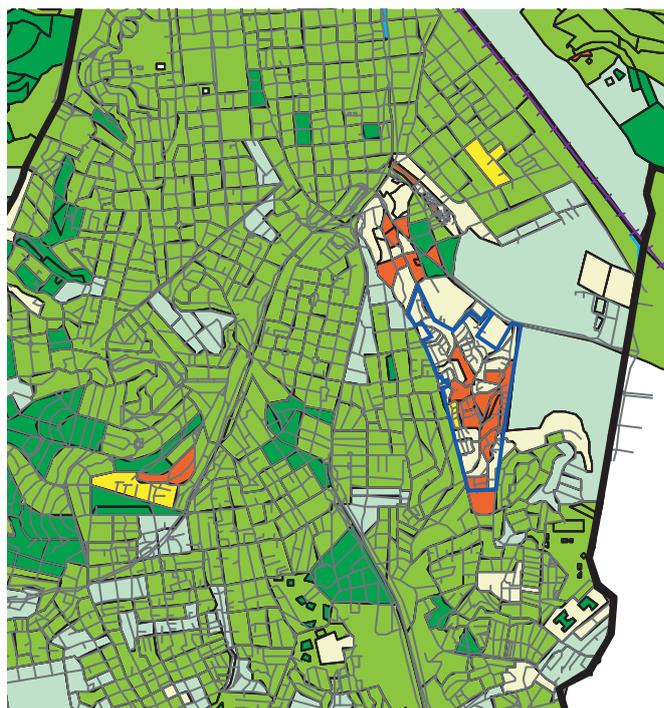
**Uso Predominante Comercial / Serviços**

- Comércio e Serviço
  - Depósito, Centro de Distribuição, Transportadora
  - Shopping, Hipermercado, Atacadista
  - Estabelecimento Comercial ou de Serviços em Construção
- Uso Predominante Industrial**
- Indústria
  - Distrito ou Condomínio Industrial
  - Área com Potencial para Empreendimento
  - Indústria em Construção
  - Mineração



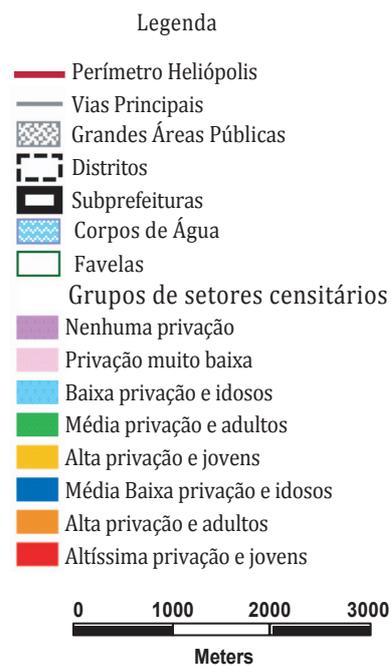
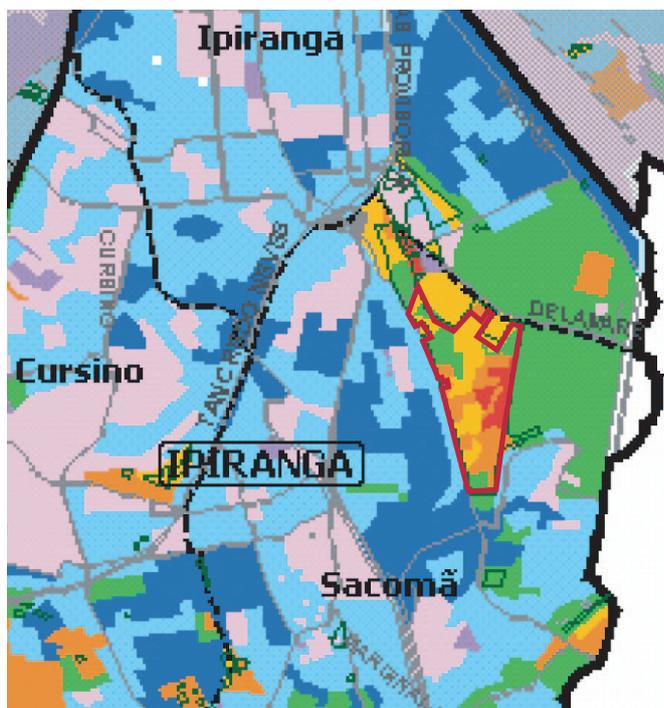
\* sem escala definida

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social  
Subprefeitura do Ipiranga- Detalhe Heliópolis



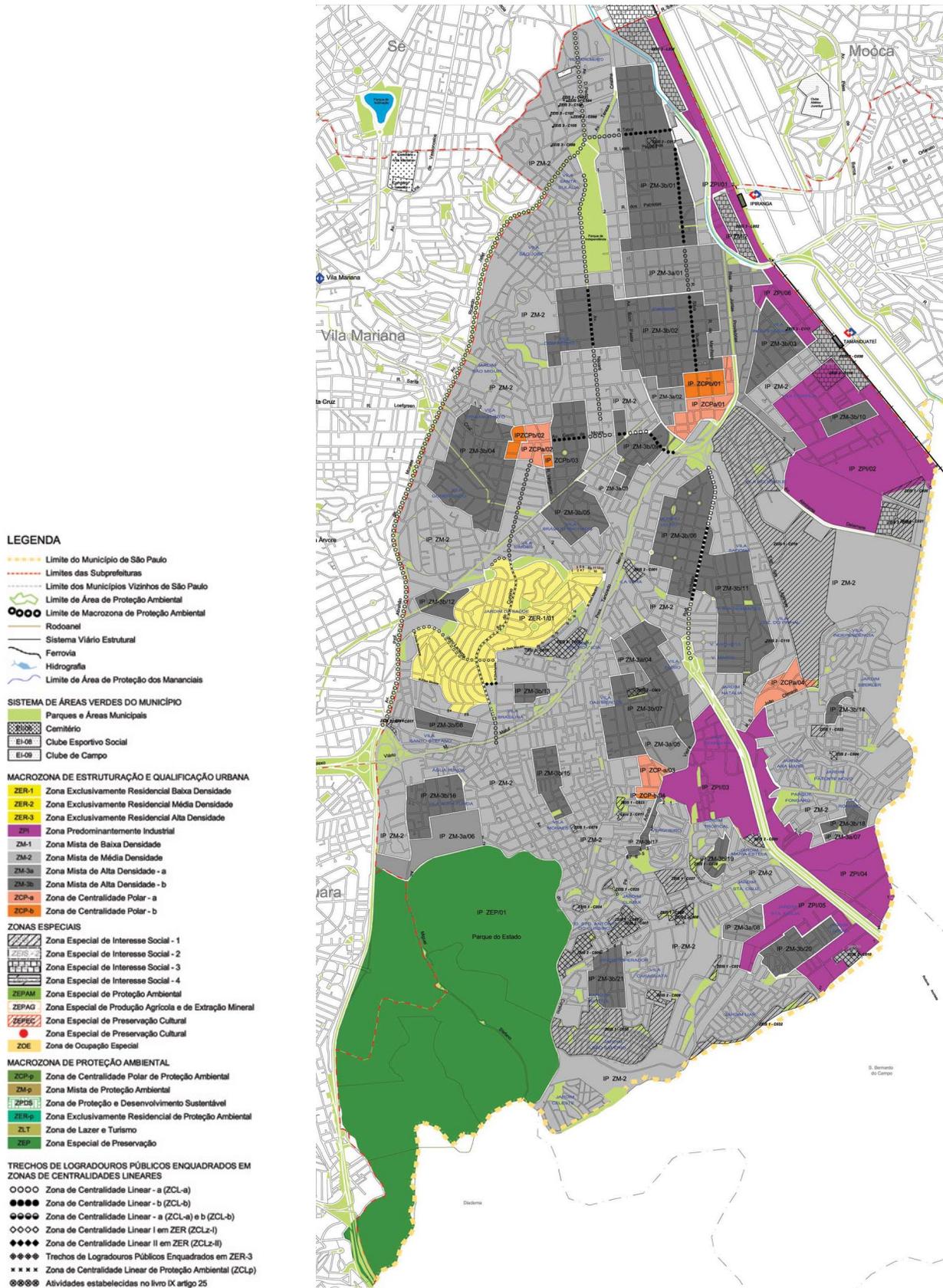
Fonte: SEADE, IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (dados do Censo IBGE 2000)

Grupo de setores censitários classificados segundo privação e ciclo de vida familiar  
Município de São Paulo - Subprefeitura Ipiranga - Detalhe Heliópolis



Fonte: CEM, Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo (dados do Censo IBGE 2000)

Plano Diretor Regional da Subprefeitura do Ipiranga  
 Mapa de Uso e Ocupação do Solo, 2004



## NOVA LUZ: o Conselho Gestor de uma área em conflito

### *Contexto do bairro e do Projeto Nova Luz*

O projeto Nova Luz foi elaborado por um consórcio de empresas<sup>111</sup>, vencedor de uma licitação pública da prefeitura de São Paulo, com o objetivo de requalificar um perímetro de aproximadamente 500 mil m<sup>2</sup>, localizado na Região da Santa Efigênia, distrito República, no centro de São Paulo. A proposta é prevista para ser implantada em quinze anos, dividida em cinco fases com dois anos e meio cada. Não há até o momento qualquer perspectiva real de execução das obras, sendo que foi concluída a fase de elaboração do projeto e das estratégias de intervenção.

Trata-se de uma área em que predomina o uso comercial e misto (residencial e comercial) vertical (EMPLASA, 2008). A vulnerabilidade social é bastante uniforme, prevalecendo grupos de nenhuma ou baixíssima vulnerabilidade (SEADE, 2000) (CEM, 2004). As poucas quadras que fogem a esse padrão são aquelas onde se encontram cortiços e habitações precárias.

Os antecedentes desse projeto<sup>112</sup> são de maneira geral as ações de requalificação da área central, empreendidas por administrações diversas, tanto no âmbito estadual, quanto municipal. No entorno imediato ao perímetro de intervenção, há uma série de equipamentos culturais que foram reformados, restaurados e tiveram seu uso transformado ou potencializado nos últimos dez anos: a Pinacoteca do Estado; a Sala São Paulo de concertos, na estação Júlio Prestes; a Estação Pinacoteca / Museu da Resistência, no edi-

---

<sup>111</sup> O consórcio é formado pelas seguintes empresas: AECOM, Cia. City, Concremat e Fundação Getúlio Vargas.

<sup>112</sup> Documentos diversos e informações sobre o Projeto Nova Luz estão disponíveis em <http://www.novaluzsp.com.br/>. Além disso, o consórcio responsável pelo projeto manteve até novembro de 2012 um escritório no local para atendimento ao público e esclarecimentos de dúvidas.

fício onde funcionou o órgão de repressão da ditadura militar DOPS; o Museu da Língua Portuguesa, na estação da Luz<sup>113</sup>. Recentemente foi demolido o edifício onde funcionou até os anos 70 a rodoviária de São Paulo e que até pouco tempo abrigava um shopping popular para dar lugar à Escola de Música e Dança, projetada por um grande escritório internacional. Outras ações mencionadas nos documentos oficiais sobre o projeto estão no campo legislativo, nas leis, normas e decretos criados para atrair novos investimentos para área: a Operação Urbana — Centro (1995); os Planos Diretores Estratégico e Regional (2002 e 2004, respectivamente); a lei de incentivos seletivos (2005); e, enfim, as leis municipais de que decorrem diretamente o projeto: a Lei de Concessão Urbanística em geral e a Lei de Concessão Urbanística do Perímetro da Nova Luz, aprovadas no mesmo dia, inclusive<sup>114</sup>.

Contudo, essas iniciativas parecem não ter sido suficientes para mudar de maneira determinante o caráter da área — apesar de terem, em muitos casos, superado a intenção legal e se concretizado em empreendimentos “âncora”, em intervenções pontuais em edifícios históricos que ganharam uso cultural elitizado para atrair usuários da elite. A região é conhecida como a “Cracolândia”, já que é intensamente frequentada por usuários e comerciantes da droga, sobretudo durante a noite e nos finais de semana, quando os comércios estão fechados.

As leis de concessão urbanística acima mencionadas apareceram como um instrumento urbanístico que visa à requalificação de uma determinada área por meio de um projeto urbanístico específico. Até aí, pouca novidade. A inovação dessa lei está no fato de que o poder público municipal fica autorizado a conceder ao setor privado a execução das obras de urbanização a partir de um projeto específico, que seriam remuneradas mediante a exploração dos imóveis privados resultantes da intervenção. Na prática,

---

<sup>113</sup> Sobre a relação entre a política cultural de reabilitação desses edifícios e sua relação com a tentativa de valorização imobiliária sob a ideologia de revitalização da área central, ver (KARA JOSÉ, 2007), particularmente o capítulo IV: Projetos culturais como estratégia de requalificação do centro - região da Luz.

<sup>114</sup> Leis 14.917/2009 e 14.918/2009.

transfere-se ao setor privado a atribuição da desapropriação, que era exclusiva do poder público e sempre justificada pelo interesse público ou pelo interesse social.

No caso da Nova Luz, a empresa ou consórcio de empresas que receberem a concessão, ou seja, o responsável pela execução do projeto específico, faz ofertas de compra aos proprietários, baseadas em avaliação imobiliária prévia e o proprietário tem, aparentemente, quatro hipóteses: (1) aderir sozinho ao projeto, investindo na recuperação do imóvel ou na sua substituição, de acordo com o projeto, aproveitando-se da valorização que teoricamente resultaria de toda a intervenção; (2) vender, amigavelmente, pelo valor oferecido pelo concessionário e transmitir a este a possibilidade da exploração futura; (3) fazer uma “parceria” com o concessionário, de modo que os investimentos e a valorização sejam repartidos na proporção 70% para o proprietário e 30% para o concessionário; ou, (4) caso recuse todas as propostas, ter seu imóvel desapropriado pelo valor de referência para a região. Ou seja, há pouca saída em termos de negociação.

O contexto criado é de uma intervenção que tem o desenho urbano como determinante: a volumetria das edificações em seu conjunto, a possibilidade de se criarem espaços livres, o aproveitamento do potencial construtivo máximo previsto pela legislação urbanística, bem como a preservação de bens tombados são os motes das negociações para as transformações da área. No início do projeto, era muito forte a ideia de reorganizar setores por especialidade, potencializando usos existentes em algumas ruas (e suas adjacências) bastante conhecidas por seu comércio especializado, como o de eletrônicos e tecnologia na Santa Efigênia e Timbiras, de peças e acessórios para motocicletas na Barão de Limeira, e mesmo o uso cultural resultante da grande concentração de museus já destacada, nas imediações da Estação da Luz. Ao longo do processo, porém, foram incorporadas propostas de que a região como um todo teria uso misto, privilegiando usos comerciais nos térreos, estimulando a presença de edifícios de escritórios e incrementando decisivamente o uso residencial nos pavimentos superiores. Entre as previsões de uso habitacional está a produção de habitação

de interesse social e de mercado popular em um perímetro específico dentro da área, demarcado como ZEIS 3 no Plano Diretor do município, o que será abordado especificamente nos próximos parágrafos. São parâmetros urbanísticos e de desenho aplicados sobre vários aspectos. A abertura dos miolos de quadra pretende aumentar a fluidez do pedestre pela área e melhorar “microclimas” com o aumento da arborização, alargamento de calçadas e construção de bulevares. O aumento previsto de habitações, além de ser justificado pelo aproveitamento da infraestrutura existente, supõe a diversificação do uso comercial, visando a ativar usos noturnos que hoje são praticamente restritos ao comércio e consumo de drogas.

Para alcançar as intenções da intervenção seria necessária, segundo o projeto, uma quantidade significativa de “renovações” dos imóveis — eufemismo para demolições. A volumetria edificada das quadras deveria sofrer uma mudança significativa para que fossem adequadas aos desejos expressos no projeto urbanístico e, nas hipóteses de adesão do proprietário, é importante mencionar que apenas o concessionário teria o poder de desmembrar e remembrar lotes para a consecução do projeto.

A intenção da renovação impulsionada pelo aspecto físico, porém, deveria desencadear também uma transformação no “perfil” do usuário da Nova Luz, conforme demonstrado nos documentos iniciais do projeto (SÃO PAULO (MUNICÍPIO); CONSÓRCIO NOVA LUZ, 2010). Previa-se a substituição do “ocupante atual” — imigrantes, pequenos comerciantes (para não mencionar os “noia”, trabalhadores informais, moradores de cortiços) —, num processo gradual em que os “pioneiros” — artistas, designers, publicitários — desbravariam aquele território hostil, abrindo espaço para os “seguidores” — empresários de médio porte, empreendedores.

Em função disto e da expectativa de valorização imobiliária<sup>115</sup> criada pela intervenção, o projeto Nova Luz tem sido alvo de críticas de setores diver-

---

<sup>115</sup> “os imóveis serão vendidos por preço de Cracolândia e explorados por preço de Nova Luz”, para usar uma frase da moradora Paula Ribas, da Associação de Moradores da Luz (AMOALUZ) e figura central de vários documentários e reportagens independentes dis-

sos: urbanistas, comerciantes, moradores-proprietários, moradores de cortiços e de edifícios ocupados por movimentos de moradia. Seus discursos são frequentemente revestidos da sensação de insegurança com o que pode acontecer no momento em que a licitação for levada a cabo — pois, até o momento, apenas o projeto foi contratado e elaborado em nível preliminar, volumétrico.

As demolições de alguns imóveis públicos, como o edifício da antiga rodoviária que está em quadra lindeira ao perímetro do projeto; dos quarteirões entre a Rua dos Gusmões e a General Couto de Magalhães; e mesmo a demolição e edificação de uma Escola Técnica Estadual, que ocupa uma quadra inteira, parecem acirrar a insegurança e acabam pressionando moradores a vender seus imóveis e comerciantes a diminuir sua atividade, com estoques menores e menos investimentos em seus estabelecimentos, diante do risco de terem seus pontos adquiridos a qualquer preço. Nos quarteirões da Rua General Couto de Magalhães, restou apenas um edifício que abrigou até novembro de 2012 o escritório local do consórcio Nova Luz, onde moradores e visitantes podiam ver imagens do projeto e uma enorme maquete da intervenção, na qual os edifícios a serem demolidos, ou renovados, eram representados em material transparente. Esse edifício, na verdade todo o terreno gerado pela demolição dos edifícios da quadra, foi concedido pela prefeitura (gestão Kassab) ao Instituto Lula, em maio de 2012. O Instituto do ex-presidente intenciona construir ali o Memorial da Democracia: “um museu aberto a toda a população, com um formato de apresentação multimídia e interativo (...) [que] mostrará a história da luta pela democracia em nosso país” (INSTITUTO LULA). O projeto arquitetônico está sendo desenvolvido pelo escritório Brasil Arquitetura.

---

poníveis no sítio *youtube*. Ver especialmente *Um lugar ao centro* (2011), com roteiro, direção e edição de Fernanda Stica, disponível em: <http://www.youtube.com/watch?v=p360-P-n4vk> (parte 1), <http://www.youtube.com/watch?v=4U6ZYEHHo1o> (parte 2), <http://www.youtube.com/watch?v=iWfErILDptQ> (parte 3) e <http://www.youtube.com/watch?v=2jjTsR4YZoU> (parte 4).

Em relação à problemática habitacional, há algumas situações de cortiços ou de pensões pontuais, mas merece destaque a “Ocupação da Rua Mauá”. No edifício, que fica quase em frente à saída da Estação da Luz, funcionava o Hotel Santos Dumont, abandonado há dezessete anos à época em que a ocupação foi realizada, numa ação conjunta entre o MMRC — o movimento ao qual Nelson pertence —, o MSTC (Movimento dos Trabalhadores Sem Teto do Centro) e a ASTCSP (Associação dos Trabalhadores do Centro de São Paulo). A entrada é monitorada por circuito interno de TV. Em cada um dos seis andares há uma coordenação específica que zela pela limpeza e organização do local. No primeiro andar há um mercadinho, razoavelmente bem equipado e diversificado. Os quartos do hotel foram subdivididos e os banheiros são coletivos; nas portas de cada quarto, veem-se os números de cadastro do PSF (Programa de Saúde da Família) e as 237 famílias que vivem na ocupação atualmente recebem visitas periódicas dos agentes de saúde. Mas é o pátio central a imagem mais famosa da ocupação da Rua Mauá. O local já foi cenário de documentários diversos e de um filme de ficção, dirigido por Toni Venturi e com elenco “global”<sup>116</sup>. No ano de 2012, três dias antes da ocupação completar cinco anos — período que garantiria, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o direito das famílias em requerer a propriedade do imóvel por usucapião, já que estavam ali sem contestação do proprietário, em posse “mansa e pacífica” — as lideranças receberam a ação de reintegração de posse. Desde então, os movimentos mantêm uma batalha jurídica que, por enquanto, foi capaz de suspender a ação que aguarda julgamento no Tribunal de Justiça.

Como foi indicado linhas acima, a inserção de Nelson nesse debate<sup>117</sup>, juntamente com outras lideranças populares, deu-se a partir dessa ocupação

---

<sup>116</sup> Estamos juntos! (2011) foi dirigido por Toni Venturi e tem em seu elenco Cauã Raymond, Leandra Leal e Dira Paes. As lideranças e moradores da ocupação também participaram do filme em cenas de assembleias.

<sup>117</sup> “Estavam havendo reuniões para a formação do Conselho Gestor dessa ZEIS aqui da Luz. E eu não estava sabendo. Nem eu nem o pessoal daqui estávamos sabendo dessa reunião. Ai a companheira Paula Ribas, que eu não conhecia - e ela também não nos conhecia - uma dia ela veio aqui. Bateu na porta, nós atendemos. E ela veio nos convidar para ver se nós não tínhamos interesse de participar do Conselho Gestor que estava se for-

e depois de ter sido convidado por uma moradora, Paula Ribas, que vinha numa ação incisiva de oposição ao projeto. Foi quando ele passou a fazer parte do Conselho Gestor da ZEIS 3 que incide sobre parte do perímetro e que deveria impor ao projeto a priorização de habitações de interesse social (HIS) pelo menos naquela porção do território.

### ***O Plano Urbanístico e o Conselho Gestor da ZEIS***

O perímetro do projeto Nova Luz contém duas ZEIS do tipo 3, determinadas pelo Plano Regional Estratégico da Subprefeitura da Sé. Conforme definição legal, são áreas

*“com predominância de terrenos ou edificações subutilizadas, situada em área dotada de infraestrutura, serviços urbanos e oferta de empregos, ou que esteja recebendo investimentos dessa natureza, em que haja interesse público na promoção e manutenção de HIS [habitação de interesse social] e HMP [habitação do mercado popular] e na melhoria das condições habitacionais da população moradora, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local” (SÃO PAULO (MUNICÍPIO), 2004)*

São as chamadas “ZEIS do centro”, diferenciando-se das ZEIS 1 — de áreas ocupadas, favelas ou loteamentos —, das ZEIS 2 — áreas vazias fora dos distritos centrais — e das ZEIS 4 — áreas ocupadas na região dos mananciais — conforme apresentado no capítulo anterior. Desde a época da aprovação do Plano Diretor Estratégico, passando pelo Plano Estratégico Regional (Zoneamento) e o pelo decreto que regulamenta essa matéria, os percentuais mínimos de Habitação de Interesse Social (HIS) exigidos para

---

mando na Luz, por causa da revitalização e tal. Ela acabou dando essa luz para gente. Porque nós estávamos morando aqui, as coisas acontecendo, e a gente estava por fora, sem saber do que estava acontecendo. E aí eu disse: ah, vamos participar sim! Porque nós estamos morando aqui, o projeto é aqui, porque não vamos participar?!” (Nelson Souza, Entrevista 2012)

empreendimentos em ZEIS vieram sofrendo alterações<sup>118</sup>: da regulamentação de que para ZEIS 3 deveria ser estabelecido um mínimo de 50% da área construída para uso de HIS — percentual que subia para 70% nas ZEIS 2 —, um novo decreto, do mesmo ano de 2004, determina que a Secretaria de Habitação “se manifestará quanto à exigência de destinação de porcentagem de área construída computável para HIS”.

A definição de HIS para a prefeitura de São Paulo é a habitação destinada a famílias de até seis salários mínimos, com área máxima de 50 m<sup>2</sup>, máximo de um banheiro e de uma vaga de estacionamento por unidade habitacional; a Habitação de Mercado Popular (HMP) é aquela destinada para famílias de até dezesseis salários mínimos e que tenha no máximo 65 m<sup>2</sup>, dois banheiros e uma vaga. Essas regulamentações determinam ainda a criação de Conselho Gestor paritário, que debate e aprova o Plano Urbanístico, cujos parâmetros também são parte do documento.

Das duas ZEIS contidas na Nova Luz, uma se refere a um edifício isolado, um cortiço onde habitam 87 pessoas, em 55 cômodos; a outra é um perímetro que envolve 11 quadras. O primeiro documento referente ao Plano Urbanístico da ZEIS (chamado PUZEIS) contido no Projeto Urbanístico Específico (chamado PUE) de toda a Nova Luz coincide com a data de criação do Conselho Gestor da ZEIS, em meados de 2011 — o que permite inferir que não houve participação do Conselho na elaboração do Plano. Este Conselho tem dezesseis membros titulares e dezesseis suplentes, oito representantes de órgãos do poder público municipal e outros oito eleitos da sociedade civil, de associações de moradores locais e dos movimentos de moradia e organizações populares, incluindo uma associação ligada ao trabalho com população em situação de rua. O relato de Nelson apresentado acima dá indícios de que a discussão do Projeto Nova Luz não estava exatamente no seu horizonte de luta, mesmo assim, juntamente com ou-

---

<sup>118</sup> Segundo (CALDAS, 2009, p. 85), que fez um levantamento sobre os atos do executivo relativos às ZEIS: “Esse registro revela uma incerteza do poder municipal quanto à contrapartida a ser oferecida como forma de incentivo e de subsídio à produção de HIS. Acredita-se que esse panorama de incertezas municipais influenciou negativamente no mercado imobiliário, retraindo os potenciais investidores”.

tras lideranças, ele compõe como suplente esse enorme Conselho. Ao longo de sua entrevista, ele também apontou a limitação desse espaço de participação específico para a ZEIS diante do projeto como um todo, indicando a necessidade de criação de outro Conselho, o “conselhão”, para tratar da área como um todo<sup>119</sup>. Ao que parece, outras entidades que discutiam o projeto amplamente viram no Conselho da ZEIS uma oportunidade de criar um canal oficial de diálogo, pois, a rigor, este deveria se restringir a tratar do tema da habitação de interesse social e os usos associados. Só isso explica a quantidade de representantes.

Provavelmente em uma das primeiras reuniões oficiais deste Conselho, foi aprovado um conjunto de diretrizes que aparentemente deveria orientar a revisão do Plano Urbanístico das ZEIS desenvolvido pelo consórcio (SÃO PAULO (MUNICÍPIO); CONSÓRCIO NOVA LUZ, 2011). São trinta e sete itens, sem contar alguns subitens! Entre eles, foi pontuada a necessidade de realização de um cadastro das famílias — devendo ser consideradas como famílias, composições não tradicionais (pais e filhos) — e a criação de mecanismos para garantir o atendimento da população residente atual, sugerindo a programação de obras que evitasse as habitações provisórias, bem como o estabelecimento de mecanismos que coibissem a mercantilização das habitações, evitando sua substituição. Além disso, indicava-se a necessidade de diversidade funcional, estratégias de geração de emprego e qualificação profissional, realização de programas que permitissem o acesso da população aos elitizados equipamentos culturais. Cobrava-se que o Plano reaproveitasse a estrutura existente, visando à diminuição das demolições e, nesse mesmo sentido, era proposto que as primeiras fases de implantação fossem iniciadas pelos imóveis vazios, possivelmente numa estratégia de adiamento das demolições. Mas a diretriz mais curiosa se refere à garantia ao proprietário de indenização “pelo *justo valor do mer-*

---

<sup>119</sup> “Nós, do Conselho das ZEIS, não temos condições de discutir coisas que são da alçada do outro conselho. São 45 quarteirões e a ZEIS são 11 quarteirões. Então como não tem como trabalhar junto ao todo, junto ao “conselhão” que a gente chama. Não tem condições. Porque esse conselho só é da alçada das ZEIS. Mas como eles não têm ideia de formar outro conselho, então vai tocando do jeito que dá.” (Nelson Souza, Entrevista 2012)

*cado imobiliário* [?!] e não somente pelo valor venal, pago em moeda nacional e 100% no ato” [grifo e exclamação meus] em caso das desapropriações. É citada também a indenização aos locatários de imóveis comerciais. De qualquer modo, a esmagadora maioria das diretrizes é irrealizável nessa fase de elaboração do Plano, quiçá no momento de sua implantação. Cumprem muito mais o papel de organização da pauta do Conselho que deveria se manter durante todo o período de obras.

O Plano final parece ter incorporado algumas das diretrizes, como a realização do cadastro dos moradores da área da ZEIS, que apresenta alguns dados socioeconômicos tabulados no documento final. A previsão de atendimento de famílias que tenham composições diversas também aparece esquematizada, ainda que se trate de uma dinâmica de distribuição que só poderá ser aplicada no momento da execução das obras, quando, em geral, se depara com mudanças profundas na relação de famílias cadastradas, ainda mais num contexto como o pretendido para o projeto como um todo, de intensa valorização imobiliária. Mas no aspecto “físico” — urbanístico e de volumetria arquitetônica — o Plano das ZEIS mantém as diretrizes de transformação previstas para a Nova Luz. Os critérios utilizados para manter as edificações existentes estão baseados em parâmetros puramente urbanísticos, sem correspondência com os dados socioeconômicos das famílias cadastradas ou mesmo do estado de conservação ou uso dos imóveis. O Plano mantém os imóveis com mais de vinte unidades habitacionais, com mais de 2.000 m<sup>2</sup> construídos, ou que atingem o Coeficiente de Aproveitamento de quatro vezes a área do terreno, ou que tem uma estrutura que “complementa o conjunto” da volumetria da quadra. Obviamente são mantidos também os imóveis tombados ou em processo de tombamento.

O cadastro dos moradores atuais do perímetro da ZEIS identificou 293 imóveis ocupados e 44 vagos; demonstrou uma grande parcela de famílias locatárias, 44% com renda de até três salários mínimos, 37% entre três e seis, 15% entre seis e doze e 2% entre doze e dezesseis salários mínimos — para restringir a observação ao universo do público de HIS e HMP se-

gundo determina a legislação do município. Ainda assim, esses dados findam inócuos, uma vez que a pretensão é aumentar o parque habitacional, atraindo famílias de fora desse perímetro.

Nas diretrizes de intervenção dos empreendedores — o concessionário ou o proprietário atual interessado no investimento e na exploração econômica do imóvel depois da intervenção urbanística — é dito que apenas 20% da área construída poderá ser destinada a usos não residenciais e que, das unidades habitacionais produzidas, 80% deve ser destinada a interesse social e 20% ao mercado popular. Por essa regra, exclusiva para o perímetro da ZEIS no contexto geral do projeto Nova Luz, é provável que a relação entre HIS e outros usos, dentre os quais HMP, seja equilibrada (50-50%). Provável porque o percentual de HIS e HMP do Plano Urbanístico está baseado no número de unidades produzidas e as áreas das unidades de HIS seguem padrões menores. Soma-se a isso, o fato de que o próprio padrão de HIS de São Paulo é naturalmente excludente para as famílias de menor renda, ao permitir o atendimento de famílias com rendimentos de quase quatro mil reais (seis salários mínimos).

Outra curiosidade em relação à ZEIS da Nova Luz é o fato de que em uma de suas onze quadras foi construído um enorme equipamento público: o Centro Paula Souza / ETEC (Escola Técnica Estadual). No segundo semestre de 2012, as obras estavam em fase final. Ainda que a presença de um equipamento seja bem-vinda por princípio, é de se questionar como o órgão de aprovação dessa obra não se “manifestou quanto a exigência de percentual de HIS” numa área cujo zoneamento indica a prioridade para esse uso!

De várias formas, a experiência de Conselho e Plano da ZEIS da Nova Luz mostra uma espécie de “desvirtuamento” do instrumento, que tem por princípio garantir habitação para os pobres em áreas bem localizadas. Não há qualquer indicativo de que a ZEIS na Nova Luz privilegiarão esse público. Ao contrário, as ZEIS — e nesse caso sem qualquer pudor, já que o instrumento aparece isolado — não contribuem para a contenção da valori-

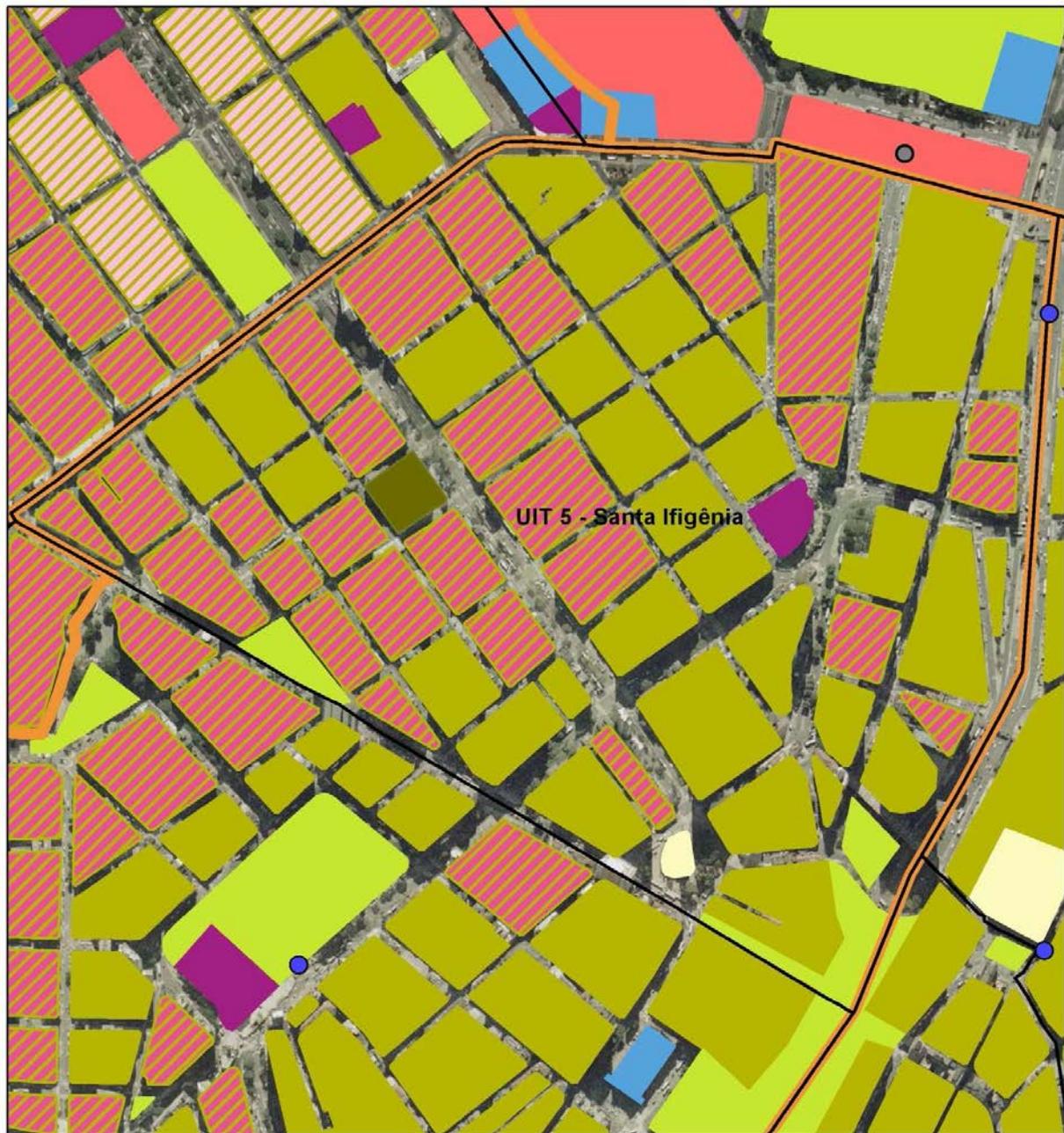
zação imobiliária. A diretriz aprovada no Conselho Gestor de “indenização pelo justo valor do mercado” comprova que nem mesmo a participação da população nesses espaços é capaz de se contrapor às dinâmicas de expulsão. A percepção de Nelson, liderança atuante na luta direta pela garantia de moradia na área central, flagra essa dinâmica:

*“Eu falo muitas vezes para o pessoal do movimento: oh gente, nós lutamos por moradia no centro da cidade, mas nós sabemos o quanto nós pagamos para morar no centro. É muito mais caro do que você morar num bairro. Um bairro [que seja] assistido de suas políticas públicas. Nós sabemos que as ofertas do centro não são para todo mundo. Não é para todo mundo. É para quem já tem um poder aquisitivo melhorzinho. Por que as coisas são todas mais caras. Então eu acho que para trabalhador de baixa renda, nós não temos que exigir só morar no centro, porque se não a gente não vai comer! Com o salário que nós temos no Brasil, com essas prestações dessas casas caras, condomínio que esfolta o indivíduo... Se nós quisermos só morar no centro... Vai ter que rebolar muito!” (Nelson Souza, Entrevista 2012)*

No dia sete de janeiro de 2013, Nelson participou com o movimento de que faz parte da ocupação do edifício onde funcionava o escritório da Nova Luz e fora, como se colocou acima, concedido pela prefeitura para o Instituto Lula construir o Memorial da Democracia. Mais de 100 pessoas mantinham o prédio ocupado, à época de redação do presente trabalho<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> Denotando uma disputa pela própria *ideia* de Planejamento Urbano e que se trata de um processo absolutamente dinâmico, o projeto da Nova Luz foi suspenso pelo atual prefeito, Fernando Haddad, no mês de fevereiro de 2013.



**Legenda**

**Base Cartográfica**

- Limite Município
- Limite Distrito
- Limite UITs
- Rodovias Principais/Rodoanel
- Sistema Viário Principal
- Ferrovia
- Estação Ferroviária
- Metrô
- Estação Metroviária

**Equipamentos Sociais e de Serviços**

- Educação, Saúde, Esporte, Lazer, Cultura
- Institucional
- Especial
- Praça e Área Verde Urbana
- Parque

**Equipamento de Infra-Estrutura**

- Infra-Estrutura
- Uso Predominante Residencial**
- Residencial Vertical
  - Residencial Horizontal
  - Misto Horizontal/Vertical
  - Condomínio Horizontal
  - Condomínio Vertical
  - Condomínio Misto Horizontal/Vertical
  - Conjunto Habitacional Horizontal
  - Conjunto Habitacional Vertical
  - Área em Ocupação
  - Chácara Residencial ou de Lazer
  - Loteamento de Chácara Residencial ou de Lazer
  - Habitação Precária
  - Favela

**Uso Misto**

- Residencial Horizontal/Comércio e Serviço
  - Residencial Vertical/Comércio e Serviços
  - Residencial / Industrial
  - Comercial / Industrial
  - Residencial, Industrial, Comércio e Serviço
- Usos Não Urbanos**
- Sítio ou Chácara Agrícola, Granja, Pesqueiro, Haras
  - Vegetação Antrópica
  - Reflorestamento
  - Mata/Capoeira
  - Várzea
  - Solo Exposto
  - Aldeia indígena

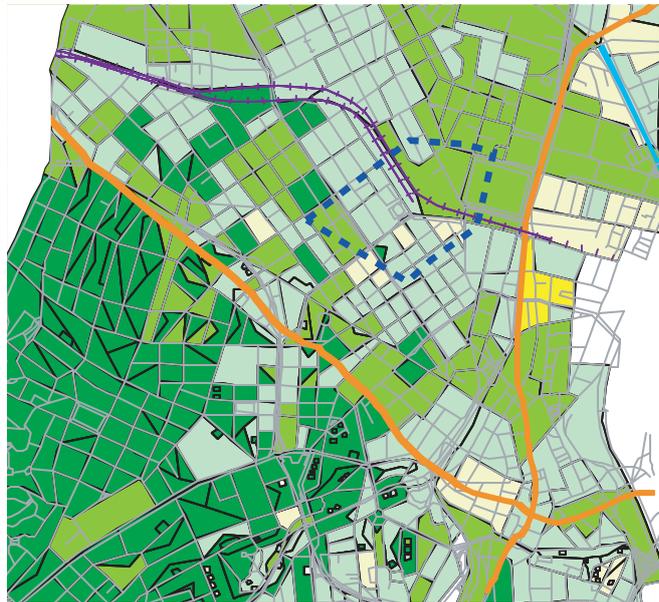
**Uso Predominante Comercial / Serviços**

- Comércio e Serviço
  - Depósito, Centro de Distribuição, Transportadora
  - Shopping, Hipermercado, Atacadista
  - Estabelecimento Comercial ou de Serviços em Construção
- Uso Predominante Industrial**
- Indústria
  - Distrito ou Condomínio Industrial
  - Área com Potencial para Empreendimento
  - Indústria em Construção
  - Mineração



\* sem escala definida

Índice Paulista de Vulnerabilidade Social  
Subprefeitura da Sé - Detalhe Nova Luz



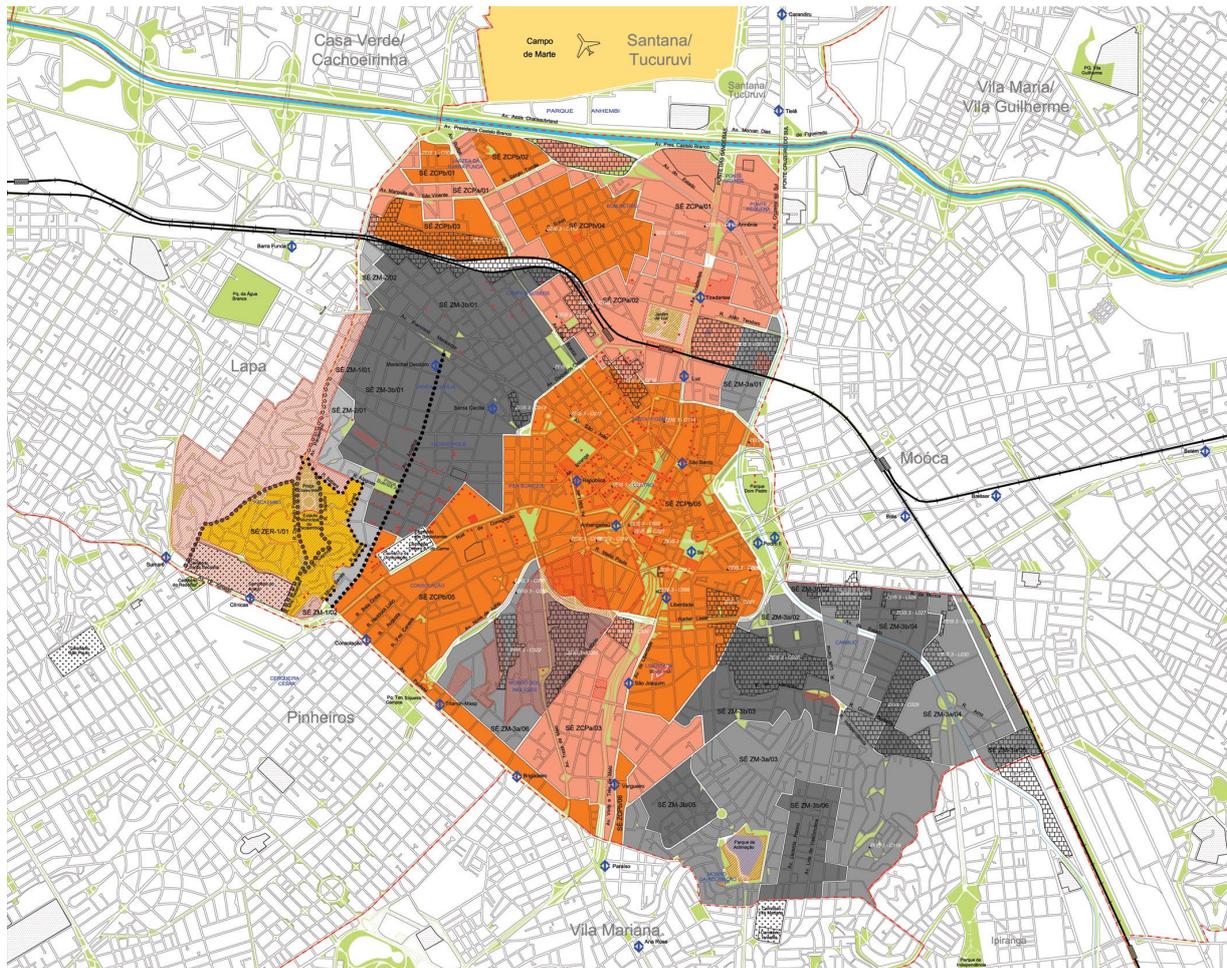
Fonte: SEADE, IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (dados do Censo IBGE 2000)

Grupo de setores censitários classificados segundo privação e ciclo de vida familiar  
Município de São Paulo - Subprefeitura Sé - Detalhe Nova Luz



Fonte: CEM, Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo (dados do Censo IBGE 2000)

Plano Diretor Regional da Subprefeitura da Sé  
Mapa de Uso e Ocupação do Solo, 2004



**LEGENDA**

- Limite do Município de São Paulo
- Limites das Subprefeituras
- Limite dos Municípios Vizinhos de São Paulo
- Limite de Área de Proteção Ambiental
- Limite de Macrozona de Proteção Ambiental
- Rododanel
- Sistema Viário Estrutural
- Ferrovia
- Hidrografia
- Limite de Área de Proteção dos Mananciais

**SISTEMA DE ÁREAS VERDES DO MUNICÍPIO**

- Parques e Áreas Municipais
- Cemitério
- EI-08 Clube Esportivo Social
- EI-09 Clube de Campo

**MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA**

- ZER-1 Zona Exclusivamente Residencial Baixa Densidade
- ZER-2 Zona Exclusivamente Residencial Média Densidade
- ZER-3 Zona Exclusivamente Residencial Alta Densidade
- ZPI Zona Predominantemente Industrial
- ZM-1 Zona Mista de Baixa Densidade
- ZM-2 Zona Mista de Média Densidade
- ZM-3a Zona Mista de Alta Densidade - a
- ZM-3b Zona Mista de Alta Densidade - b
- ZCP-a Zona de Centralidade Polar - a
- ZCP-b Zona de Centralidade Polar - b

**ZONAS ESPECIAIS**

- ZEI-1 Zona Especial de Interesse Social - 1
- ZEI-2 Zona Especial de Interesse Social - 2
- ZEI-3 Zona Especial de Interesse Social - 3
- ZEI-4 Zona Especial de Interesse Social - 4
- ZEPAM Zona Especial de Proteção Ambiental
- ZEPAG Zona Especial de Produção Agrícola e de Extração Mineral
- ZEPESC Zona Especial de Preservação Cultural
- ZEPSC Zona Especial de Preservação Cultural
- ZOE Zona de Ocupação Especial

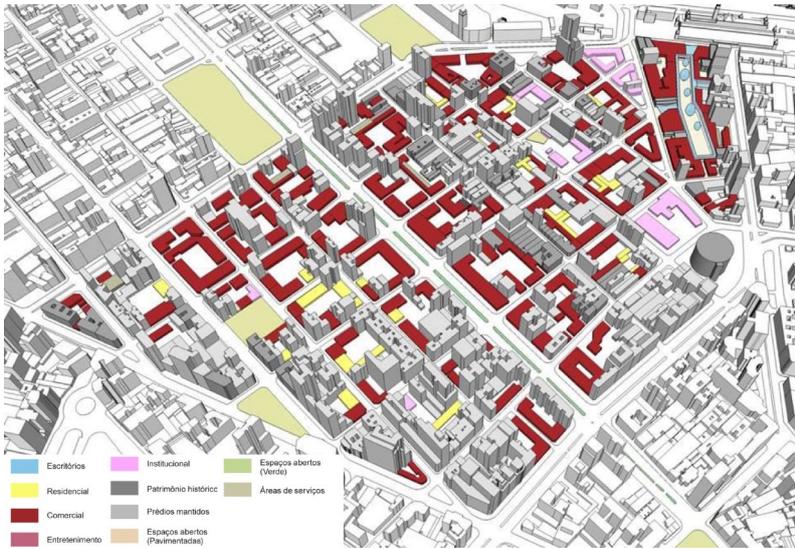
**MACROZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL**

- ZCP-p Zona de Centralidade Polar de Proteção Ambiental
- ZM-p Zona Mista de Proteção Ambiental
- ZPDS Zona de Proteção e Desenvolvimento Sustentável
- ZER-p Zona Exclusivamente Residencial de Proteção Ambiental
- ZLT Zona de Lazer e Turismo
- ZEP Zona Especial de Preservação

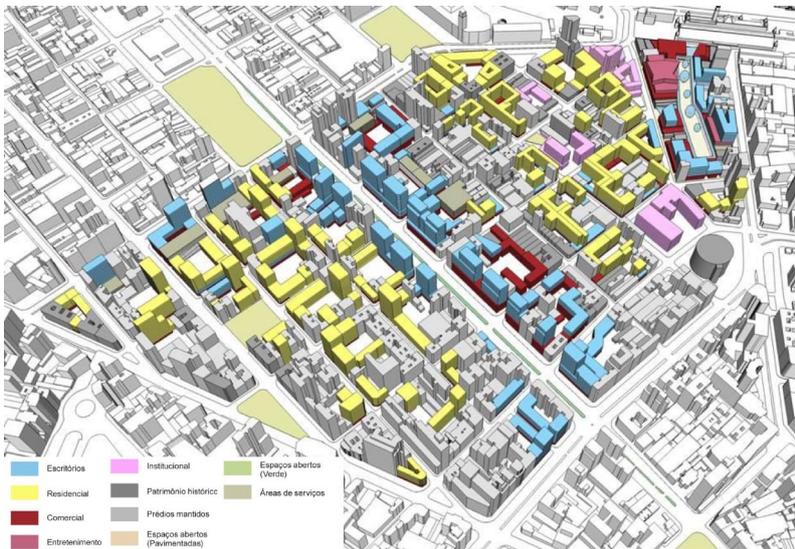
**TRECHOS DE LOGRADOUROS PÚBLICOS ENQUADRADOS EM ZONAS DE CENTRALIDADES LINEARES**

- ○ ○ Zona de Centralidade Linear - a (ZCL-a)
- ● ● Zona de Centralidade Linear - b (ZCL-b)
- ● ● Zona de Centralidade Linear - a (ZCL-a) e b (ZCL-b)
- ○ ○ Zona de Centralidade Linear I em ZER (ZCL-I)
- ● ● Zona de Centralidade Linear II em ZER (ZCL-II)
- ◆ ◆ ◆ Trechos de Logradouros Públicos Enquadrados em ZER-3
- × × × Zona de Centralidade Linear de Proteção Ambiental (ZCLp)
- ⊗ ⊗ ⊗ Atividades estabelecidas no livro IX artigo 25

# Projeto Nova Luz



Usos Propostos - Pavimento Térreo

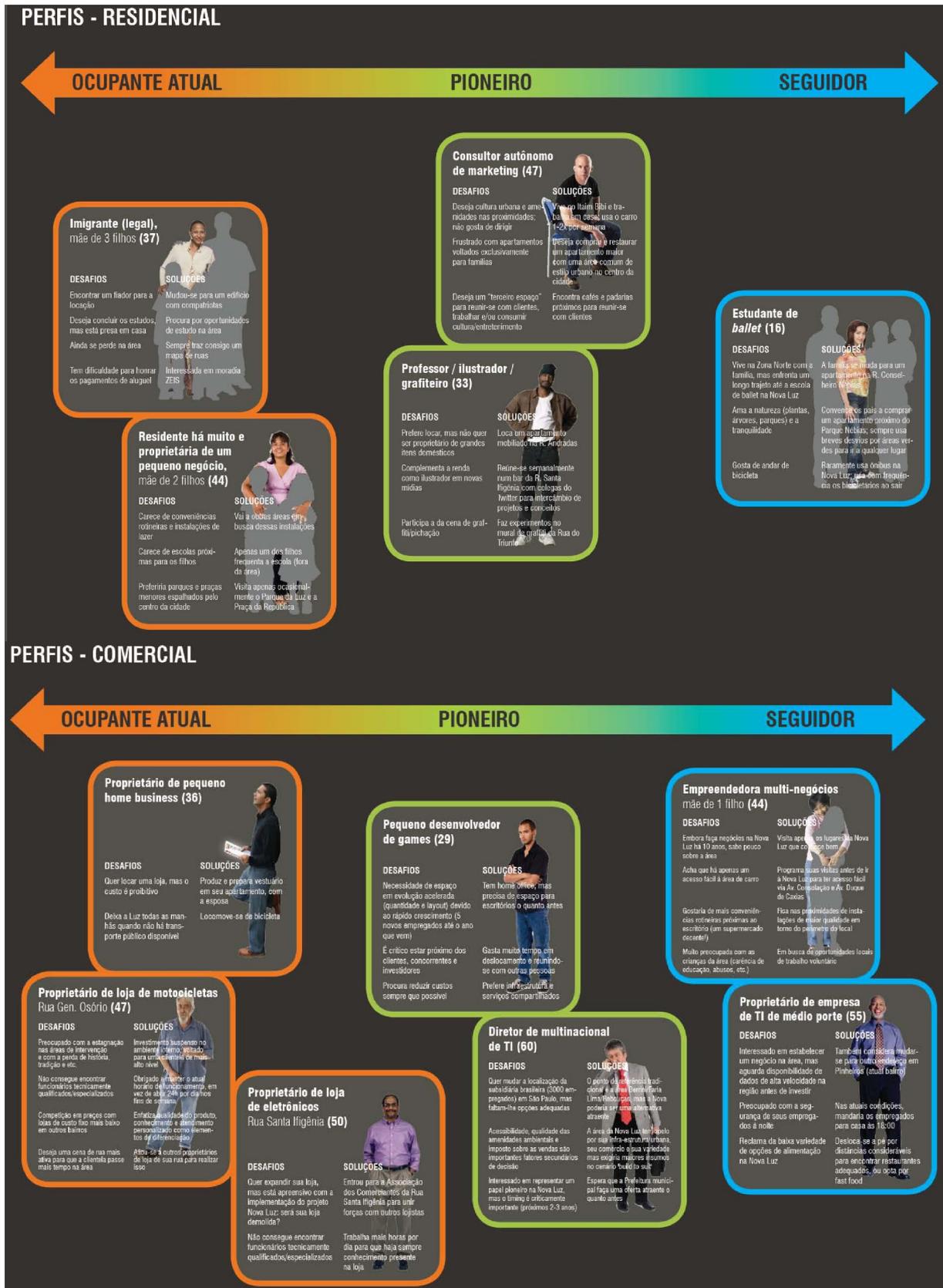


Usos Propostos - Pavimentos Superiores

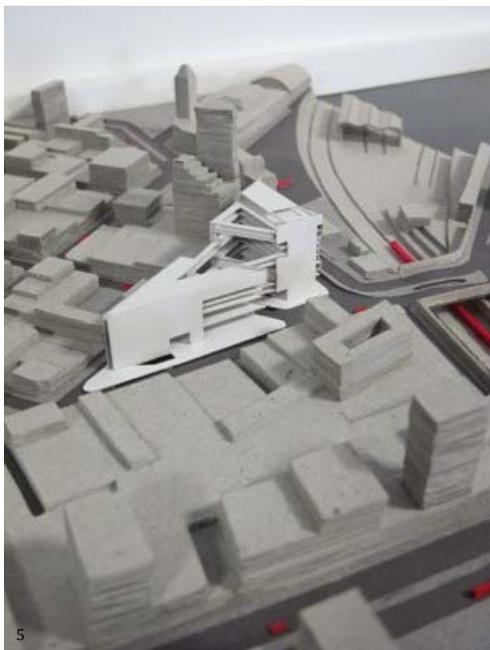


Tipologia de Quadras

Projeto Nova Luz  
Perfis dos ocupantes

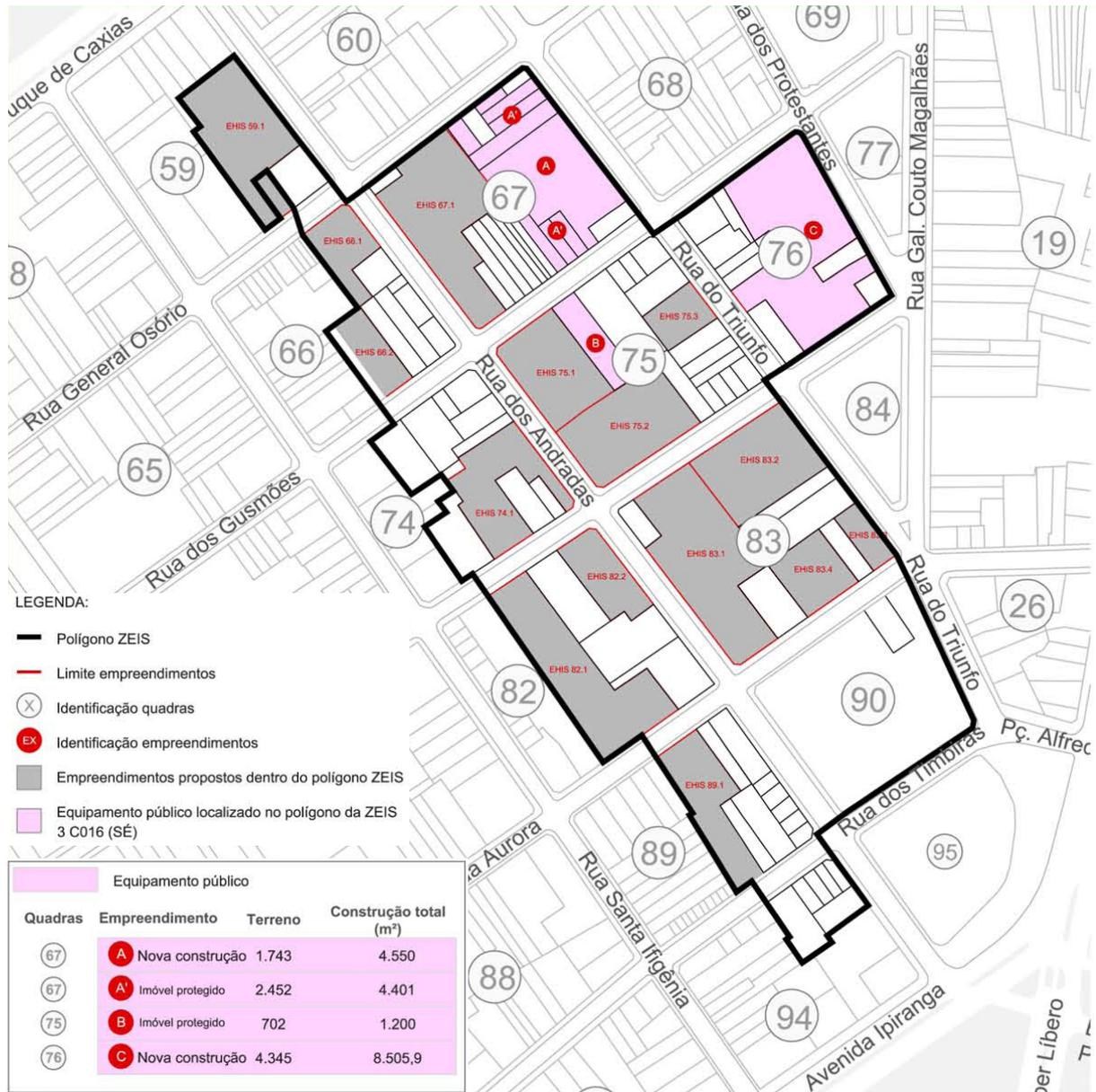


## Projeto Nova Luz



1 e 2. Maquete da intervenção: os edifícios representados em acrílico serão renovados. Fonte: Caio Santo Amore.  
3. Vista - Passeio da Rua Vitória. Fonte: São Paulo (município); Consórcio Nova Luz. Documentação do Projeto Nova Luz. 2011  
4. Vista - Mauá Centro de Entretenimento. Fonte: São Paulo (município); Consórcio Nova Luz. Documentação do Projeto Nova Luz. 2011  
5. Maquete do Memorial da Democracia. Fonte: Site do Instituto Lula.  
6. Maquete Eletrônica do Memorial da Democracia. Fonte: Site do Instituto Lula.

Projeto Nova Luz  
Empreendimentos propostos ZEIS



**Empreendimentos habitacionais de interesse social ZEIS 3 C016 (SÉ)**

Quadras	Empreendimento	Superfície (m²)	
		Terreno	A.C.Computável (proposta)
59	EHIS 59.1	2.960	14.771
	EHIS 66.1	902	5040
66	EHIS 66.2	758	4.268
	EHIS 67.1	3.074	17.119,2
74	EHIS 74.1	1.965	10.940,2
	EHIS 75.1	669	3.653
	EHIS 75.2	2.284	12.414
75	EHIS 75.3	1.846	10.355

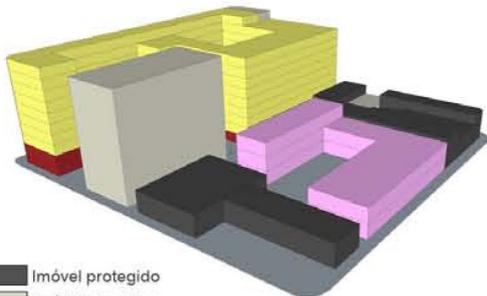
82	EHIS 82.1	1.094	6.051,7
	EHIS 82.2	2.817	15.673
83	EHIS 83.1	3.349	17.925
	EHIS 83.2	2.239	12.430
	EHIS 83.3	479	2.651
	EHIS 83.4	1.019	5.559
89	EHIS 89.1	1.399	7.775,9
<b>Total</b>		<b>26.584</b>	<b>146.626</b>

Projeto Nova Luz  
Modelo Urbano ZEIS



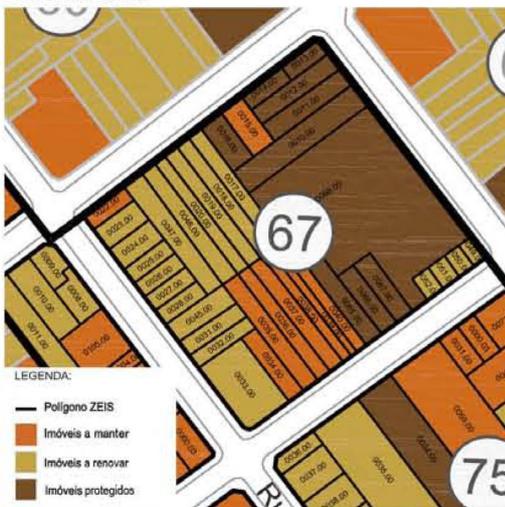
PROPOSTA - QUADRA 67

Volumetria proposta



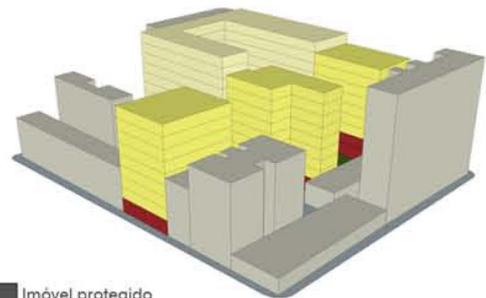
- Imóvel protegido
- Imóvel a manter
- Equipamento público
- Residencial
- Não Residencial

Áreas a renovar



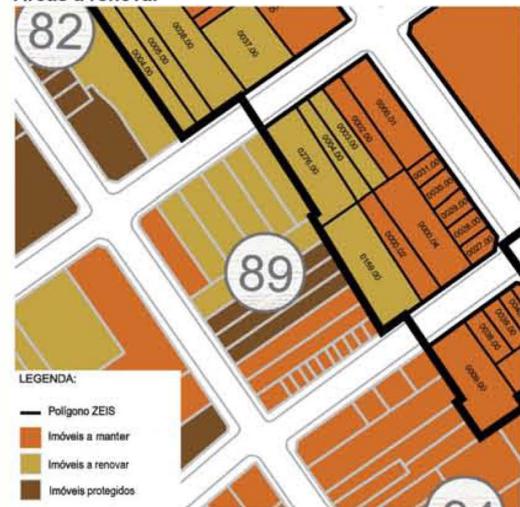
PROPOSTA - QUADRA 89

Volumetria proposta

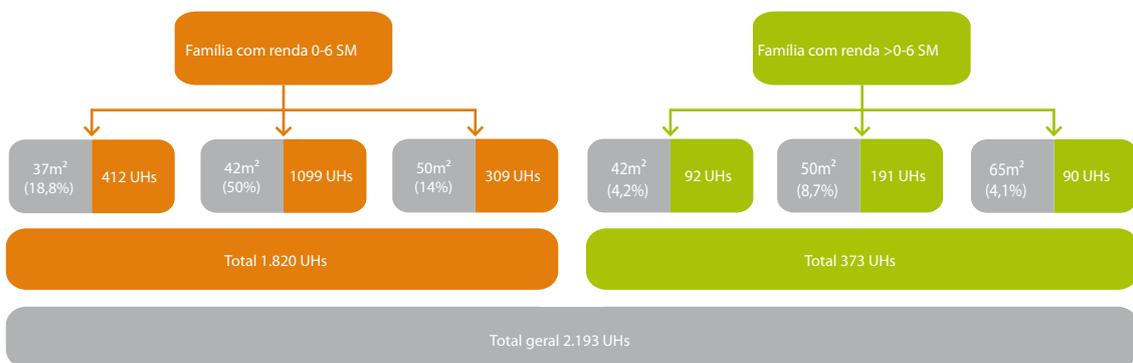
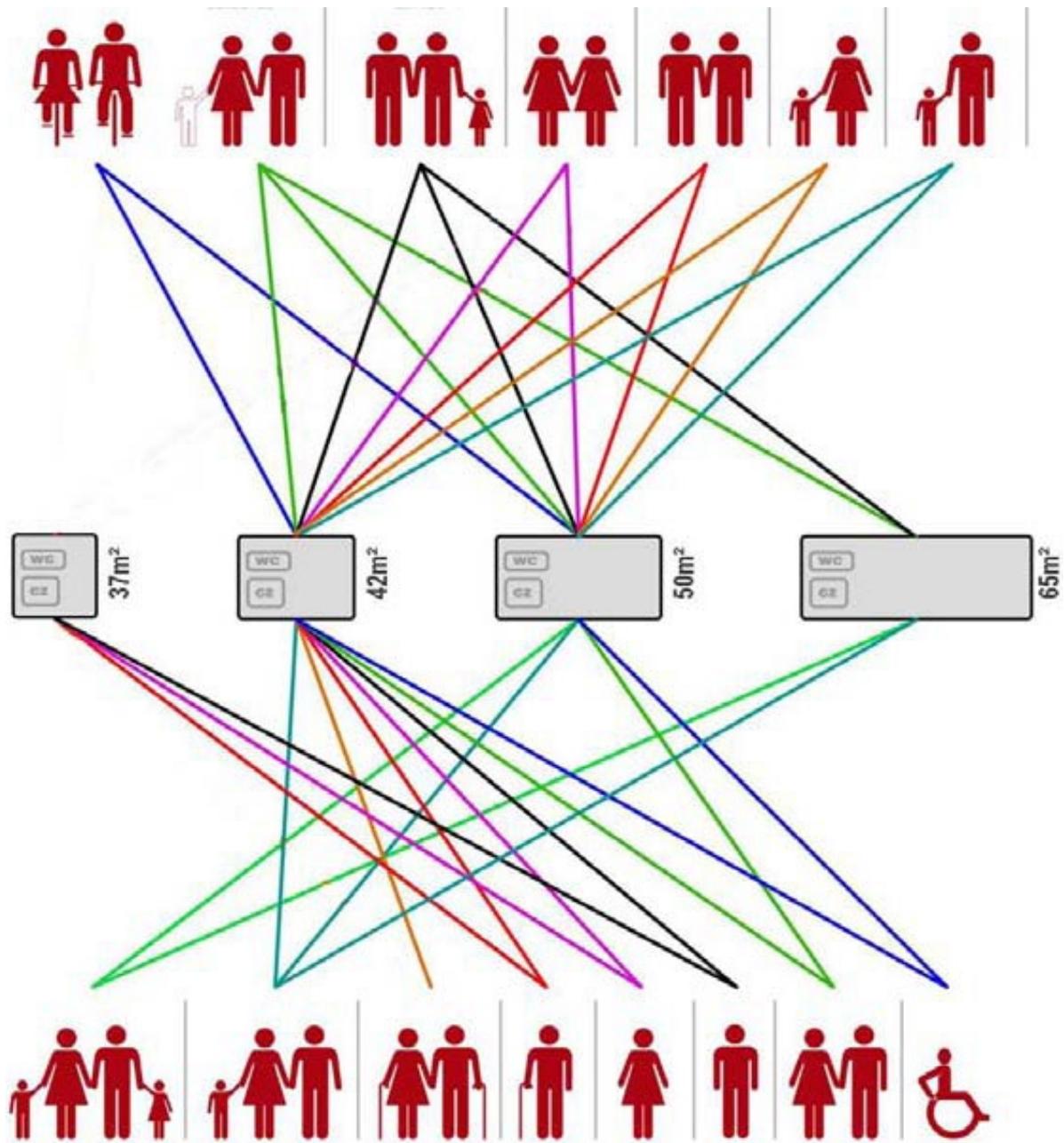


- Imóvel protegido
- Imóvel a manter
- Equipamento público
- Residencial
- Não Residencial
- Não ZEIS - Residencial
- Não ZEIS - Não Residencial

Áreas a renovar



Projeto Nova Luz  
 Unidades Habitacionais ZEIS



**PARTE 2 | CAPÍTULO 4 \_**

**\_ ENTRE O NÓ E O FATO CONSUMADO: HÁ LUGAR PARA OS POBRES NA CIDADE?**

---



## CAPÍTULO 4

### **ENTRE O NÓ E O FATO CONSUMADO: há lugar para os pobres na cidade?**

Há contradição entre o “urbanismo de mercado” e a Reforma Urbana? Entre as grandes intervenções urbanas como novas fronteiras do capital e a cidade “real”? Entre as enormes “periferias” — que mal podem ser usadas como categoria geográfica, explicativa da segregação urbana — e as “ilhas de primeiro mundo”? Sim, e naturalmente essa é a marca do “urbanismo às avessas” (FERREIRA, 2010). Contudo, a contradição, o impasse que se propôs explorar neste trabalho não opõe urbanização de favelas e construção de conjuntos habitacionais populares à Operação Urbana, aos grandes projetos, ligados, por exemplo, aos Megaeventos Esportivos, à formação de condomínios que a “cidade de muros” assumiu, ao medo e consequente negação do espaço público, à financeirização do espaço urbano, ao Estado como agente do favorecimento dos interesses do capital imobiliário... A questão central foi observar as contradições que estão dentro deste que é provavelmente o mais caro instrumento da Reforma Urbana — pelos motivos expostos desde a introdução: para além das ZEIS (ou qualquer outro instrumento da Reforma Urbana) *versus* Urbanismo de Mercado, ZEIS *versus* ZEIS.

O presente capítulo, sem qualquer pretensão conclusiva, procura recuperar os principais argumentos desenvolvidos, não apenas para “comprovar

a tese” da ineficácia do instrumento da ZEIS. Crê-se que essa tarefa tenha sido cumprida ao longo do texto. O intuito é ensaiar explicações, com a ciência de que o momento atual é de “incertezas”: se já se tem algumas palavras para defini-lo, as “saídas de emergência” ainda não estão suficientemente sinalizadas<sup>121</sup>.

A pergunta que relaciona o título da tese ao desse capítulo final foi inspirada em um comentário de Ermínia Maricato, provavelmente em algum evento público, onde a professora colocava que o ideal para as classes dominantes seria que os dominados — os pobres ou a (enganosa) “nova classe média”, não importa — simplesmente desaparecessem, sumissem subitamente em alguma profundidade, depois do horário comercial, depois de terem servido aos ricos conveniente e submissamente. A rigor, e a depender do lugar da cidade que se frequenta, o cotidiano é bastante próximo a isso<sup>122</sup>. O incômodo por partilhar com esse público que ascendeu ao consumo os espaços de aeroportos (“mais parecem rodoviárias!”, diz-se) e aviões, um meio de transporte que até bem pouco tempo era bastante exclusivo das elites, está frequentemente presente em comentários preconceituosos — preconceito de classe, que fique claro. Portanto, a questão que as ZEIS mobilizam — como um zoneamento especial, “inclusivo”<sup>123</sup>, é: *há lugar para os pobres na cidade?*

---

<sup>121</sup> Como Francisco de Oliveira escreveu no fim de 2002: “Nos termos de Slavoj Zizek, ainda não temos as palavras com que formular nosso próprio aprisionamento pela agenda neoliberal” (OLIVEIRA, 2007, p. 45). De lá para cá já se criou um vocabulário razoável para tentar caracterizar o Brasil contemporâneo, como procurei mostrar particularmente no capítulo 1. “Saídas de emergência” é uma referência à coletânea de artigos organizada por Robert Cabanes, Isabel Georges, Cibele Rizek e Vera Telles sobre aspectos contemporâneos da vida na periferia paulistana (CABANNES, GEORGES, *et al.*, 2011)

<sup>122</sup> Essa ideia corresponde a uma passagem de texto recente de Francisco de Oliveira, em que aponta a sensação de que pessoas estão “sobrando” se estão fora das relações mercantis: “A origem do jeitinho, assim como a da cordialidade teorizada por Sérgio Buarque, se explica pela incompletude das relações mercantis capitalistas. Parece sempre que as pessoas estão “sobrando”. Elas são como que resquícios de relações não mercantis, não cabem no universo da civilidade. E às pessoas que sobram pode ser pedido qualquer coisa, já que é obrigação do dominado servir ao dominante” (OLIVEIRA, 2012).

<sup>123</sup> O conceito de zoneamento inclusivo praticamente não foi mencionado neste trabalho, que evitou referências internacionais como justificativa para a adoção dos procedimentos

Os capítulos anteriores demonstraram como o instrumento se inseriu na luta pela Reforma Urbana e como vieram sendo aplicados, visando à viabilização de regularizações fundiárias em assentamentos precários ou ao estímulo à produção de habitação popular. Nessa história, depois de tentativas e experiências diversas, firmaram-se duas categorias: (1) as ZEIS de *áreas ocupadas* por favelas e assentamentos precários, loteamentos populares não regularizados, conjuntos habitacionais de promoção pública; e (2) de *vazios*, glebas não parceladas ou subaproveitadas, lotes não edificadas ou pouco construídos, edifícios não utilizados ou subutilizados — *fato consumado* e *nó*<sup>124</sup>, na acepção deste trabalho.

### **O fato consumado**

Falar sobre as ZEIS do *fato consumado* é falar sobre os processos de urbanização de favelas e assentamentos precários, regularização de loteamentos e conjuntos de promoção pública e sobre como o instrumento em foco os impacta. Primeiramente, chama a atenção o fato de que essa tenha sido a modalidade de ZEIS mais “incorporada” aos Planos Diretores<sup>125</sup>. Mesmo que se reconheçam os limites dessa “incorporação” e a grande distância que existe entre estar no texto do Plano Diretor e ser aplicada, se as ZEIS

---

que envolveram aplicação das ZEIS. Se essas referências alimentaram a prática em nossos quintais, elas foram pouco apropriadas pelo pensamento urbano brasileiro e são praticamente ausentes da literatura. De qualquer modo, fica aqui a indicação bibliográfica (CALAVITA e MALLACH, 2010).

<sup>124</sup> O conceito de “nó” deriva diretamente do texto *A terra é o nó* (MARICATO, 2011, p. 185-191).

<sup>125</sup> De acordo com a pesquisa da Rede Nacional de Avaliação dos Planos Diretores, citada anteriormente (SANTOS JR e MONTANDON, 2011). O termo “incorporação” implica que o instrumento faz parte do texto do Plano Diretor, mas não garante que tenha sido efetivamente aplicado.

de áreas ocupadas foram, dos “novos instrumentos”<sup>126</sup>, aqueles que mais apareceram nos Planos, isso pode representar que há entre os municípios pesquisados pela rede de avaliação do Ministério das Cidades uma tendência ao reconhecimento de territórios parcelados ou edificados à margem da lei como parte da cidade. E, ao mesmo tempo, um indício de que a ideia de demarcar esses territórios como ZEIS contribuiria para a sua regularização “pegou”.

As abordagens mais contemporâneas dos processos de urbanização e regularização — recomendadas, inclusive, pelo Ministério das Cidades — preveem que as ações se desenvolvam em três eixos complementares: urbanístico, jurídico e social. As ZEIS comparecem nos três eixos. No **urbanístico**, ser ZEIS pode ajudar a conferir às favelas, loteamentos privados ou conjuntos habitacionais de promoção pública não regularizados, além de outras formas de assentamentos precários ou irregulares, um status de pertencimento à ordem urbanística. Admitem-se parâmetros especiais, *rebaixados em relação às exigências “normais”* (que estão na norma): sistema viário (leito carroçável e passeios) mais estreito, menores percentuais de áreas públicas (verdes ou institucionais), dimensões reduzidas de testadas e lotes, taxas de ocupação e coeficientes de aproveitamento maiores, recuos das edificações nos lotes diminutos ou totalmente suprimidos. Tudo para que a situação fática seja reconhecida e passe a vigorar como um tipo de ordenamento específico para aquele pedaço da cidade, facilitando a regularização fundiária.

A dimensão **jurídica** se valeria dessa excepcionalidade e a associa a instrumentos de segurança na posse, “simulando” formas de propriedade e de registro dessa propriedade. A demarcação urbanística, prevista na lei que criou o programa Minha Casa, Minha Vida, abre uma grande possibilidade para que os governos levem a cabo as intervenções físicas em termos

---

<sup>126</sup> Utilizo o termo “novos instrumentos” para não dizer “instrumentos do Estatuto da Cidade”, já que, conforme o argumento trabalhado aqui, a presença das ZEIS no Estatuto é absolutamente pontual. A sua popularização deveu-se, como se viu, mais às interpretações, guias e manuais sobre o Estatuto e sobre os novos Planos Diretores.

jurídicos, como se um novo registro cartorial substituísse os registros originais, que na maioria das vezes impedem que as concessões (de Direito Real de Uso ou de Uso Especial para Moradia) ou a usucapião sejam aplicadas. Neste caso, o perímetro da ZEIS passaria a ser o próprio perímetro da demarcação urbanística e, passados os prazos de contestação por parte dos proprietários reconhecidos pelo cartório de registro de imóveis, a posse seria enfim legitimada ao morador e a sua família. Isso não é pouco. É um grande avanço no campo do reconhecimento da posse em áreas de ocupação irregular.

O eixo **social** organiza as ações de arrolamento, selagem e cadastro socioeconômico; mobilização para compartilhamento dos critérios de remoção, reassentamento (em empreendimento fora do núcleo urbanizado), remanejamento (em unidades novas dentro do núcleo) ou consolidação das moradias; aprovação dos projetos e planos urbanísticos e habitacionais; execução das obras que exigem grande envolvimento dos moradores por conta dos intensos deslocamentos. Nesse âmbito, desde a origem das ZEIS, é a participação da comunidade que determina os parâmetros especiais e o controle sobre o uso do solo, por meio das COMULs (Comissões de Urbanização e Legalização) que foram idealizadas em Recife e repetidas em Santo André. Na aplicação das ZEIS depois do Estatuto da Cidade, são os Conselhos Gestores os responsáveis por estas complexas tarefas.

Contudo, todas essas ideias só se realizam, efetivamente, no processo de urbanização e de regularização fundiária. O assunto é urbanização e regularização! E esses processos vêm ocorrendo nos assentamentos, nos municípios estudados e no país, há muitas e muitas décadas, independentemente do instrumento da ZEIS. Heliópolis, por exemplo, é uma vitrine de intervenções praticamente desde que a ocupação teve início no fim dos anos 70. A despeito de não ser regularizada, vem se adensando progressivamente e a tendência atual é muito mais a consolidação de uma realidade urbanística em que uma população equivalente a de um município médio

habita um espaço sem qualquer “padrão” de mobilidade, presença de áreas livres ou habitabilidade, do que propriamente uma ameaça de despejo aos moradores. Santo André e Taboão da Serra mantinham ações de urbanização de favela muito antes de terem sido instituídas as AEIS (como se chamava em Santo André durante os anos 90) ou as ZEIS. Suzano não precisou que o instrumento estivesse no Plano Diretor e sequer precisou de Plano Diretor para que fossem implementadas ações pontuais de melhorias nas favelas do município, algumas das quais com títulos de Concessão (CUEM).

Instrumentos jurídicos que reconhecem direitos dos posseiros existem e são utilizados antes mesmo da existência das ZEIS. A lei que permite ao município dar Concessão do Direito Real de Uso (CDRU), por exemplo, é dos anos 60 (1967); a usucapião no meio rural já existia no Código Civil de 1916 e a Constituição Federal de 1988 previu parâmetros para sua utilização no meio urbano; a Concessão Especial para Fins de Moradia (CUEM) em áreas públicas foi instituída pela Medida Provisória 2.220, logo após a aprovação do Estatuto da Cidade; e a demarcação urbanística com posterior legitimação da posse aparece na lei 11.977 em 2009. São alguns dos instrumentos que dão segurança na posse e, de certa forma, simulam a propriedade, sendo que as ZEIS nunca foram condicionantes para que fossem aplicados.

As sentenças em geral são pautadas pelo modo impreciso como são organizados os registros de imóveis no país. Quando se utilizam esses instrumentos nos territórios de urbanização precária, muitas vezes a situação jurídica não apresenta qualquer correspondência com a situação física. Em geral, nos assentamentos mais densos, é praticamente impossível a individualização total desses títulos, devido à sobreposição e intensa subdivisão, horizontal e verticalmente, de moradias. É o que tem sido chamado “direito de laje”: quando um morador autoriza o outro à construção no pavimento superior, quase como se concedesse um “direito de superfície”. A solução para a titulação passa a ser utilização da fração ideal ou titulação coletiva, concedida normalmente a uma associação legalmente constituída com esses objetivos. Com este recurso — que surge como a única possibi-

lidade em casos nos quais não se prevê intervenção física e diante do adensamento e consolidação do assentamento —, há que se ter concórdância de todos os moradores para que um deles efetue qualquer venda ou troca, ou para que se reconheçam direitos de “propriedade” aos herdeiros. Por isso, pode-se afirmar que se trata de uma simulação de propriedade.

Heliópolis ainda é tida como uma favela justamente pela irregularidade da terra, da propriedade, mesmo em áreas e glebas consolidados, em que a urbanização foi completada. Prefeituras diversas têm privilegiado a titulação — que se torna, ela mesma, política pública — em detrimento da intervenção física, que exige uma mobilização de recursos muito superior. Quer dizer, a titulação não garante a urbanização e vice-versa. São raras, infelizmente, as ações efetivamente integradas.

Então, imagine-se um caso mais raro, em que tenha sido possível englobar ações no campo jurídico, registral, e no campo urbanístico. Neste caso, a utilidade das ZEIS se mostra justamente na admissão do rebaixamento dos parâmetros urbanísticos legais. Esta é, inclusive, a percepção das lideranças de Heliópolis sobre o instrumento, como se viu no capítulo anterior. As ZEIS do *fato consumado* cumprem, neste sentido, um papel de instrumento administrativo, por assim dizer: não organizam prioridades, tampouco padrões de intervenção, não significam grandes impactos no cotidiano dos moradores desses assentamentos. Além disso, os padrões rebaixados geralmente relegam esses territórios à tutela praticamente eterna dos departamentos de habitação das prefeituras, e dificilmente são assumidos pelo “controle urbano”. Continuam sendo zonas “especiais”, ou “excepcionais”, situações que acabam se estendendo aos demais serviços de infraestrutura pública. É nesse sentido que cabe o debate: as ZEIS são uma categoria de zoneamento por si (como ocorre em Taboão da Serra) ou são zonas que se sobrepõem a uma categoria “de fundo” (como em Santo André ou São Paulo)? Depois da intervenção, da urbanização, esses territórios devem continuar a ser ZEIS? Ao que parece, sendo ZEIS “para sempre”, quase num sentido contrário ao do “reconhecimento”, estimula-se um isolamento

daquela situação, pouco ou mal incorporada à ordem urbanística, à fiscalização, ao controle urbano.

Na dimensão social dos processos de urbanização, as ZEIS são apresentadas como estimuladoras da organização da população local para discutir seus problemas, para pensar na urbanização, nas condições das moradias e nas próprias características de ocupação desses territórios especiais; nas remoções, remanejamentos na própria área em função das obras, reassentamentos em áreas externas. As COMULs e os Conselhos Gestores seriam esses espaços de representação dos moradores nesses processos, cuja efetividade acaba sendo fundamental para se implementarem as obras que envolvem muitos deslocamentos e “colaboração” das famílias. Porém, a fragilidade do Conselho Gestor mostrou-se evidente nos depoimentos das lideranças da UNAS em Heliópolis. Ainda que se possa admitir que se trata de uma visão parcial do caso, a longa história de mobilização, resistências e participação dessa organização social em processos distintos de urbanização da “maior favela de São Paulo” merecem atenção. As cooptações, fortalecimento de determinadas lideranças em detrimento de outras, acordos com o tráfico e com o crime organizado, apoios esporádicos, esvaziamentos dos espaços de negociação, falta de critérios claros e uniformes para a urbanização — remoções, reassentamentos, remanejamentos — são algumas das críticas que foram apontadas aos processos recentes, nos quais o Conselho Gestor tinha sido oficialmente instituído, com nomeações e cargos de representação definidos.

A excepcionalidade dos processos de urbanização e regularização tem em Zaluar (1998) uma boa pista explicativa. Para a autora, a “organização comunitária”, impulsionada pela ação da Igreja Católica<sup>127</sup>, acabou pregando uma espécie de reconhecimento de diferenças que não se constituíram como direitos universalizantes. Essa ideologia acabou tendo reflexos no

---

<sup>127</sup> “A ideologia comunitária, implementada principalmente sob a influência da Igreja Católica, teve, porém, ainda outro efeito. Em consequência da prioridade dada às identidades locais e grupais, ela reforçou a segmentação da população e diminuiu os compromissos com os interesses, demandas e estratégias gerais e públicos”. (ZALUAR, 1998, p. 211)

modo como as “urbanizações de favela” foram tratadas pelos mais diversos municípios ao longo das décadas de 80 e 90. Ao lado de um progressivo avanço do crime organizado sobre esses territórios, os serviços ainda dependentes da mediação do Estado eram implantados de modo excepcional e as negociações específicas para cada favela sobre como ratear as taxas de consumo de água ou acesso à rede de esgotos; sobre revezamentos para coleta do lixo nas vielas impenetráveis pelos caminhões do serviço público; sobre a manutenção de espaços públicos — tanto a limpeza ou poda de grama cotidianas, quanto as mais complexas trocas de mobiliário, brinquedos dos parquinhos, reparos de pavimentação. Tudo de algum modo relacionado, repare-se, ao rebaixamento dos padrões e ao próprio isolamento em relação à gestão pública cotidiana.

Se essas mobilizações estimulam a “participação popular”, geram uma série de conflitos que não raro resultam em ações violentas, onde os poderes paralelos das associações, narcotráfico ou milícias — indistintos em algumas situações— acabam sendo chamados como mediadores. Essa espécie de “autorregulação” dos serviços públicos pelas comunidades tem caracterizado amplamente esses processos de urbanização de favelas, consumando os fatos que as ZEIS resolvem cartografar e consolidar na legislação.

## **O nó**

A questão que se sobressai na análise das ZEIS do *nó* refere-se à produção de Habitação de Interesse Social e à sua localização. Determinar áreas ou edifícios vazios, subutilizados ou não utilizados como ZEIS tem por intuito criar condições para a produção de interesse social e o instrumento é sau-

dado como “salvador da pátria” para que essa produção se dê em áreas bem localizadas.

Há controvérsias em se reconhecer se as ZEIS são um estímulo ao mercado ou se cumprem um papel de previsibilidade de produção habitacional para o próprio poder público — diretamente ou por meio da mediação com empresas do setor da construção civil ou com organizações populares para produzirem em regime de autogestão<sup>128</sup>. O poder público pode, a qualquer tempo, efetuar desapropriações por interesse social e criar com isso um banco de terras que organize essa produção. Isso foi feito, por exemplo, no período do BNH (Banco Nacional de Habitação) — estratégia, aliás, tão bem criticada por não se opor à lógica de produção na periferia longínqua, com criação de vazios especulativos — e esse procedimento é pouco lembrado quando se aponta o ineditismo da produção em autogestão durante a gestão Luiza Erundina. Nos anos 90, aparentemente, a desapropriação deixou de ser uma ferramenta útil, pelo contexto da teórica ausência do Estado e também devido a longas disputas judiciais com frequentes supervalorizações dos imóveis nestas disputas. A questão seria, no lugar dos investimentos públicos, obrigar os proprietários a fazerem com que seus imóveis cumprissem sua função social e, para isso, estavam dados os instrumentos de indução do Estatuto da Cidade.

A associação desses instrumentos com as ZEIS obriga ao cumprimento da função social e, mais que isso, indica que o uso daquele imóvel deve ser habitacional e de interesse social: essa é a principal *ideia* vinculada às ZEIS do *nó*. Mas a aplicação nos municípios estudados — lembrando que Taboão da Serra e Santo André são referências nacionais no assunto — se mostrou extremamente complexa. Depende de uma máquina pública e institucional bastante estruturada, com técnicos qualificados e informações

---

<sup>128</sup> Nesses casos, no contexto atual, as “entidades” operam como organizadoras das famílias beneficiárias e na negociação com proprietários para a viabilização dos empreendimentos segundo as regras da Caixa Econômica Federal. Para o regime de produção, são contratadas empresas diversas que assumem empreitadas das obras e uma equipe formada pela própria entidade assume o papel de compra e gestão geral das obras. É o modelo que prevalece na modalidade “Entidades” do programa Minha Casa, Minha Vida.

organizadas, depende de um esforço grande dos gestores públicos, e mesmo assim depende fundamentalmente da conjuntura do ramo da construção civil.

A conjuntura atual é bastante favorável à produção do mercado popular ou de interesse social, tendo em vista os altos níveis de financiamento do programa Minha Casa, Minha Vida. Por outro lado, essa realidade tem provocado um progressivo aumento dos valores da terra, que forçam a um aumento também progressivo dos limites de financiamento<sup>129</sup>. Ter áreas demarcadas como ZEIS pode estimular essa produção, mas, como o caso de Santo André demonstrou, foi o poder público (prefeitura e companhia estadual – CDHU) que atuou diretamente, comprando essas áreas ou servindo de mediador entre proprietário e empresas construtoras que atuam no ramo específico do mercado popular. Em Taboão da Serra, foi a mediação entre proprietários e os movimentos e organizações populares, com contratação de assessorias técnicas para desenvolverem os projetos, o que prevaleceu. O objetivo de conter a valorização imobiliária mostra-se afinal bastante inócuo, com ou sem as ZEIS, e o proprietário que manteve por anos seu imóvel vazio, subutilizado ou não utilizado, sem cumprir a função social, acumulando dívidas, tem finalmente seu “crime” recompensado, em valores de mercado — e de um mercado aquecido pelos próprios financiamentos públicos.

O “congelamento” de áreas, o impedimento de que empreendimentos do mercado mais convencional sejam viabilizados, acaba sendo apresentado como indicador de sucesso, diante da intensa disputa pela terra e da enorme dificuldade no exercício do controle público na produção do espaço urbano. “Eles são mais espertos que nós”: essa é a sensação que o

---

<sup>129</sup> No final de 2012, uma nova normativa da Caixa para o programa MCMV definiu que o valor limite da habitação para a faixa de renda de zero a três salários mínimos nos municípios da Região Metropolitana é de R\$ 76.000,00 (setenta e seis mil reais). Observando o início do programa Crédito Solidário, que priorizou o atendimento de famílias dessa faixa de renda, em 2004, o valor limite era de R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais). Esse limite veio sendo progressivamente aumentado até que em 2009, no lançamento do MCMV, estava em R\$ 45.000,00. Ou seja, só no âmbito do programa (em pouco mais de três anos), houve um aumento de quase 60% dos valores.

exemplo de Santo André deixa, quando os proprietários e empreendedores começaram a apresentar pedidos de desdobros dos imóveis demarcados como ZEIS, preferindo o congelamento à construção de Habitações de Interesse Social na parte determinada para este uso pelo POZEIS (Plano de Ocupação das ZEIS), na verdade, porque este empreendimento desvalorizaria o outro, de mercado; ou ainda quando uma empresa começa a comprar, pelas regras de um mercado de exceção, os barracos de uma favela que “enfeia” seu empreendimento de alto luxo, quase como se a própria ZEIS perdesse sentido.

A localização das ZEIS do *nó*, que seria, afinal, um papel preponderante do instrumento, é facilmente submetida aos interesses locais, em realidades de municípios menores ou no modo como o Plano Diretor foi simplesmente rejeitado na Câmara Municipal de Suzano, como se viu, mesmo depois de todo o processo participativo na sua elaboração. Há também uma espécie de submissão a um temor pela deslegitimação de qualquer instrumento que seja associado à ideia de “confisco”, pela imposição do cumprimento da função social da propriedade, como mostrou o caso Andreense. Além disso, mesmo nas referências consideradas bem sucedidas, é patente a insuficiência de áreas demarcadas como ZEIS em relação à demanda ou ao déficit habitacional que se concentra nas faixas populacionais de menor renda.

Há que se comentar ainda sobre o modo como os municípios definem habitação de interesse social. De maneira geral, os parâmetros impõem limites de área construída, quantidade de banheiros na unidade, vagas de estacionamento, além do corte de renda relativo ao atendimento em si. O objetivo é impedir que o mercado se aproprie das vantagens concedidas a estes empreendimentos para construir para uma demanda “não prioritária”, de faixas de renda superiores, que contribui em pequenas porcentagens para a contenção do déficit habitacional. As vantagens estariam, por exemplo, na liberação do pagamento pela permissão de construção com índices mais permissivos, ou mesmo na isenção de algumas taxas de aprovação. Em vários casos, entre os quais Taboão da Serra, o enquadramento

como HIS já é suficiente para que esses benefícios sejam apropriados pelo empreendedor, independentemente de estarem em ZEIS.

Duas observações sobre esse ponto: Ora, qual seria o sentido de se escolher as áreas de ZEIS, de se determinar sua localização, se HIS é HIS em qualquer lugar? Para onde vai todo o esforço em se prever áreas bem localizadas? E: por que impor limites físicos às habitações, quase afirmando que a moradia para as famílias pobres devesse ser, ela mesma, pobre<sup>130</sup>! Não bastaria um controle mais estrito sobre o *atendimento* habitacional em si — devidamente articulado com os processos de urbanização dos assentamentos precários, de fato compatíveis com a demanda habitacional no município, garantindo o atendimento prioritário das famílias de mais baixa renda? Mais uma vez, é a dificuldade no controle público desse atendimento o argumento que se opõe a esse questionamento. “Deixa o mercado resolver”, “quando o poder público se mete, atrapalha nosso negócio e a família deixa de pagar”... São comentários que pertencem a tal oposição.

Com essas observações, não se pretende apontar que as ações dos poderes públicos — que são, de fato, muito bem intencionadas — sejam covardes, diante da fúria do mercado, de sua “mão invisível”, do poder das classes dominantes! Tampouco, quer-se “revelar” a verdade sobre a ideologia no planejamento urbano. A intenção é menos ambiciosa: simplesmente contribuir para a desmistificação de uma ideia que se mantém fortemente arraigada nos discursos dessa “nova tecnocracia” (“inclusiva”, “participativa”, “comunitária”...), quase sem oposição entre os próprios movimentos da Reforma Urbana, como representantes da sociedade civil. A aplicação desses instrumentos, como os casos demonstraram, é muito mais complexa do que os discursos querem fazer crer e muitas vezes é a própria existência das ZEIS a justificativa para que os interesses dominantes se reali-

---

<sup>130</sup> Em relação aos parâmetros edilícios, felizmente, a própria Caixa começa a mudar normativas e procedimentos (larguras e dimensões mínimas dos ambientes, previsão de acessibilidade universal, previsão de elevadores, padrões de acabamento, possibilidade de incorporar áreas comerciais) e o próprio Ministério das Cidades tem feito um esforço para discutir e criar exigências entre empreendedores em relação à inserção urbana, implantação, além da qualidade da própria unidade.

zem: Ah! Mas pelo menos tem ZEIS! Veja-se o exemplo da Nova Luz e o modo como o Conselho Gestor das ZEIS foi desvirtuado de seu objetivo ao ser apropriado pelas outras forças do local (comerciantes, moradores) que se opunham ao projeto como um todo.

A produção de habitações para os pobres em áreas bem localizadas é, de fato, o *nó*! E a disputa pela terra é estrutural na análise do impasse da Reforma Urbana. Mas como explicar que a cidade, depois de tantos anos de luta, mantenha um padrão de urbanização que segrega os mais pobres e praticamente impede que o potencial das ZEIS se realize plenamente?

### **Como explicar?**

É evidente que seria no mínimo um atrevimento querer explicar com este trabalho o impasse urbano brasileiro contemporâneo. O objeto da tese, por si, se apresenta, de acordo com a presente abordagem, de modo tão complexo que a tarefa não se esgotaria: está ao mesmo tempo no campo da disputa por terra urbana e sua localização; no campo da produção da cidade à margem da lei e sua regularização; no campo da própria produção habitacional popular e sua qualidade; no campo do planejamento urbano e das intervenções concretas; no campo da participação, gestão democrática e seus mecanismos... De qualquer forma, são as próprias luzes teóricas de natureza explicativa, quando lançadas sobre o objeto, que tendem a revelar suas facetas, arestas, relevo, dando-lhe efetivamente forma. Foram questões que acompanharam a pesquisa, de cabo a rabo: se a hipótese de que as ZEIS não são efetivas está correta, por que isso se dá?

A justificativa “clássica” se apoia no caráter patrimonialista do Estado brasileiro, na trilha de Raimundo Faoro:

*O capitalismo politicamente orientado — o capitalismo político, ou o pré-capitalismo —, centro da aventura da conquista e da colonização moldou a realidade estatal, sobrevivendo, e incorporando na sobrevivência, o capitalismo moderno, de índole industrial, racional na técnica e fundado na liberdade do indivíduo — liberdade de negociar, de contratar, de gerir a propriedade sob a garantia das instituições. A comunidade política conduz, comanda, supervisiona os negócios, como negócios privados seus, na origem, como negócios públicos depois, em linhas que se demarcam gradualmente. O súdito, a sociedade, se compreende no âmbito de um aparelhamento a explorar, a manipular, a tosquiá nos casos extremos. Dessa realidade se projeta, em florescimento natural, a forma de poder, institucionalizada num tipo de domínio: o patrimonialismo, cuja legitimidade se assenta no tradicionalismo — assim é, porque sempre foi. (...) A realidade histórica brasileira demonstrou (...) a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. (...) o patrimonialismo se amolda às transições, às mudanças, em caráter flexivelmente estabilizador do modelo externo, concentrando no corpo estatal os mecanismos de intermediação, com suas manipulações financeiras, monopolistas, de concessão pública de atividade, de controle do crédito, de consumo, de produção privilegiada, numa gama que vai da gestão direta à regulamentação material da economia. (FAORO, 2000, p. 363, 366-67) (grifos meus)*

A passagem acima transcrita permite correspondências com a condição atual, naturalmente. Mas o argumento do patrimonialismo e do Estado patrimonialista baseado em estamentos burocráticos, de tão amplo, não era suficientemente explicativo da condição específica do capitalismo à Lula e dos seus reflexos no meio urbano. Ou melhor, explica tanto, que falta explicação. Francisco de Oliveira, com os clássicos do pensamento brasileiro à frente, amplia o problema, pois para ele:

*Trata-se de um fenômeno novo que exige reflexões. Não é nada parecido com qualquer das práticas de dominação exercidas ao longo da existência do Brasil. Suponho também que não se parece com o que o ocidente conhecia como políticas e dominação. Não é patrimonialismo, pois o que os administradores dos fundos de pensão estatais gerem é capital-dinheiro. Não é o patriarcalismo brasileiro de Casa-grande e senzala, de Gilberto Freyre, porque não é nenhum patriarca que exerce o mando nem a economia é doméstica (no sentido do domus romano), embora na cultura brasileira o chefe político possa se confundir, às vezes, com o 'pai' (...). Não é populismo, como sugere a crítica de direita, e mesmo alguns setores da esquerda, porque o populismo foi uma forma autoritária de dominação na transição da economia agrária para a urbana-industrial. E o populismo foi (...) a inclusão sui generis da novel classe operária, desbalanceando a velha estrutura de poder no Brasil e deslocando fortemente os latifundiários da base da dominação. Nada disso está presente na nova dominação (...). Parece que os dominados dominam (...). Parece que eles são os próprios capitalistas (...). Parece que comandam a política (...). O conjunto de aparências esconde outra coisa, para a qual ainda não temos nome nem, talvez, conceito (...). Estamos em face de uma nova dominação: os dominados realizam a 'revolução moral' (...) que se transforma, e se deforma, em capitulação ante a exploração desenfreada. (...) Nos termos de Marx e Engels, da equação 'força + consentimento' que forma a hegemonia desaparece o elemento 'força'. E o consentimento se transforma em seu avesso: não são mais os dominados que consentem em sua própria exploração; são os dominantes — os capitalistas e o capital, explicita-se — que consentem em ser politicamente conduzidos pelos dominados, com a condição de que a 'direção moral' não questione a forma de exploração capitalista. (OLIVEIRA, 2010, p. 25-27) (grifos meus)<sup>131</sup>*

---

<sup>131</sup> Em artigo que antecedeu o texto O Ornitórrinco, Francisco de Oliveira já mostrava, de certo modo, insuficiências explicativas do fenômeno capitalista periférico da década de 2000: "Seria fácil dizer que a herança escravista foi sempre o grande obstáculo para a igualdade, com o que se estará dizendo uma meia-verdade: o sul dos Estados Unidos foi tão ou mais escravista que o Nordeste brasileiro (...). Mas o Sul norteamericano, sob a pressão hegemônica do Norte industrializado, finalmente venceu a barreira escravista, cujo epílogo foi a brava campanha de direitos civis da segunda metade do século XX (...). A

A dominação e a polarização entre as classes que dominam ou são dominadas, descendo das macroestruturas para a escala do cotidiano, se sustentam também no tratamento que a chamada *questão social* vem recebendo no país historicamente. Ou seja, como relegar a imensa maioria da população a condições que Lúcio Kowarick conceitua como de *vulnerabilidade socioeconômica e civil*? Diferentemente de como a questão se apresenta no debate estadunidense de “culpar ou não a vítima” pela sua própria condição de marginalidade — já que entre nós “desemprego, subemprego e precarização do trabalho tornaram-se fenômenos massivos” —, ou da abordagem francesa que, à direita ou à esquerda, tem o Estado como responsável pela (re)inserção social de grupos marginalizados — mesmo porque as ações públicas de proteção social entre nós foram sempre “de pequena envergadura” — para o Kowarick, a matriz da desigualdade tem como indicador a “desfaçatez de classe” de Roberto Schwarz, quer dizer,

*os de cima são capazes de conviver sem culpabilizar os de baixo, mas, também vivenciar sem remorsos sua condição de superioridade. Trata-se, em suma, de saber lidar com polaridades extremas, pois os mais pobres, através de muitas atividades, estão a serviço dos mais ricos que, diga-se de passagem, muito se beneficiam desta aguda pirâmide social e econômica. (KOWARICK, 2009, p. 97)*

A extrema polarização, portanto, finda aceita porque exibida como processos de “*naturalização dos acontecimentos*” e “*neutralização*” da pobreza: sob o conceito de naturalização, estão os argumentos do senso comum que condicionam a pobreza à imponderabilidade, ao acaso, à sorte ou ao azar; a *neutralização* é a fórmula da discriminação, resumida no ditado “cada macaco no seu galho” e que se expressa nos mais diversos “mecanismos de evitação e apartação” (KOWARICK, 2009, p. 99-101): “o lema é evitar o di-

---

coerção estatal também foi característica de todos os capitalismos tardios, entre os quais se sobressaem a Alemanha e a Itália. Mas os dois países ‘excepcionais’, justamente onde a besta nazi-fascista sentou suas patas sujas de sangue, transformaram-se em democracias exemplares e varreram com a desigualdade de forma que hoje comparecem entre os mais igualitários (...)” (OLIVEIRA, 2003)

ferente, pois a mistura social é vivenciada como confusão, desarmonia e desordem” (KOWARICK, 2009, p. 89).

Parece claro que nos processos de *neutralização* apontados pelo autor está parte da explicação da segregação socioespacial<sup>132</sup> que organiza a produção das nossas cidades e impede fortemente a realização do *potencial* de integração entre classes que as ZEIS carregam (ladeada por outros instrumentos da Reforma Urbana): seja no modo como se dão as intervenções em favelas, seja na possibilidade de se produzir habitação em “terra urbana bem localizada”.

Dirão os otimistas: “mas o mundo melhorou, a desigualdade diminuiu, as pessoas mais pobres têm atualmente muito mais acesso às coisas, a direitos garantidos em lei; há muitos canais de interlocução, mediação, arbitragem...”. Trata-se de um discurso que alude a

*(...) um ideário onde a igualdade jurídica, o sufrágio universal e o progressivo acesso aos direitos de cidadania, sobretudo à educação, seriam condição suficiente para um processo dilatatório no tempo da construção de uma sociedade com melhores níveis de participação e igualdade sociais, dispensando fraturas radicais e/ou violentas da sociedade em nome da abreviatura do acesso a essa igualdade. (BAIERLE, 2012)*

A “redução das desigualdades” e a “distribuição de renda” são frequentemente noticiadas nos jornais e apontariam para um caminho em que as políticas urbanas pudessem ser efetivas<sup>133</sup>. Entretanto, a *questão social*

*que se sobressai nas relações entre Estado e sociedade reside na dificuldade em expandir os direitos de cidadania: depois de uma década de*

---

<sup>132</sup> Kowarick se refere explicitamente aos *enclaves fortificados* conceituados por Tereza Caldeira no seu livro *Cidade de muros* (CALDEIRA, 2000)

<sup>133</sup> “Fica, assim, evidente o mais efetivo obstáculo para o sucesso de qualquer política urbanística no Brasil: por mais que se criem mecanismos participativos de gestão, por mais que se implementem melhorias habitacionais e urbanas, um verdadeiro avanço só ocorrerá no dia em que a população puder ter emprego e renda. Fora isso, todo o resto é paliativo” (FERREIRA, 2003).

*lutas e reivindicações, num contexto em que gradualmente consolida-se um sistema político democrático, deixa de ocorrer um enraizamento organizatório e reivindicativo que consolide um conjunto de direitos básicos. Eles podem estar na Carta de 1988, mas não se traduzem no fortalecimento de um campo institucional de negociação de interesses e na arbitragem de conflitos, nem em políticas sociais de alcance massivo: não ocorreram processos que levassem à consolidação de uma condição do empowerment de grupos e categorias da sociedade civil” (KOWARICK, 2009, p. 77)*

Trata-se, enfim, de uma “enorme esperança, mas que não está ao nosso alcance”, como apontou Cibele Rizek, citando Kafka<sup>134</sup> (RIZEK, 2012) para qualificar o que Sérgio Baierle define como “*otimismo cruel*”, ou como a ilusão da aposta no paradigma da melhoria contínua das condições de vida nesta longa marcha da democracia brasileira curto-circuitada as alternativas a ele (BAIERLE, 2012).

*Estava tudo programado para dar certo. Depois de décadas e mais décadas de ocupações, conflitos e pressão pelo acesso à cidade (...) chegaria o dia em que as classes subalternas morando em favelas e vilas populares entrariam na lei e seriam reconhecidas. Mas demorou tanto que quando a lei chegou foi preciso formar enormes filas de espera. (BAIERLE, 2012)*

Quer dizer, o otimismo é cruel, pois as tais melhoras propaladas não podem ser estendidas a toda a população e continua relegando os “mais pobres ainda” a condições precárias de vida na cidade, mesmo que essas próprias pessoas tenham elevado seus padrões de consumo. Não é mais apenas com o trabalho precarizado dos mais pobres que o capitalismo se sustenta, mas com o consumo de produtos supérfluos e de baixa qualidade

---

<sup>134</sup> Foi com referência ao famoso personagem do escritor realista que, ao despertar, se vê transformado em um enorme inseto, que Francisco de Oliveira prefaciou as *Saídas de Emergência* (CABANNES, GEORGES, et al., 2011). “são pessoas transformadas em insetos na ordem capitalista da metrópole paulistana. Robert e Isabel e os autores dos artigos fazem isso à maneira de Kafka: para uma realidade que horroriza (...) eles não adjetivam” (Francisco de Oliveira, Prefácio — *Contos kafkianos* do livro de Robert Cabanes mencionado).

e, no recorte em que o objeto tratado neste trabalho se evidencia, com os “programas sociais” que se realizam no ambiente urbano<sup>135</sup>. A (enganosa) “nova classe média”, conforme tratada anteriormente, mora na favela ou são novos endividados do maior programa de produção habitacional da história do país! O direito constitucional à moradia digna ou a pretensa submissão do direito de propriedade ao cumprimento de sua função social não se realiza, diante de uma segregação social e urbana atávica. As promessas de superação têm forte embasamento nas ZEIS, que se apresentam como mais uma ilusão (VILLAÇA, 2005).

Todos os espaços de concertação, negociação, arbitragem acabam se constituindo como espaços de “exclusão participativa”, nos quais “conteúdos de reivindicações dão lugar ao reconhecimento” (BAIERLE, 2012), não apenas das demandas sociais, mas, como um cão que gira para morder seu rabo, dos próprios espaços participativos. Se

*à gestão do Estado, diante da crise da sociedade de valor, não cabe outra coisa que não a administração de um progressivo estado de exceção, o jogo democrático se revela incapaz de ir além da homeopática adoção de medidas compensatórias (BAIERLE, 2012).*

Os encontros, com pauta definida e hora marcada, mascaram a “verdadeira” participação nos processos de planejamento urbano — como mostrou Villaça em trabalhos recentes, ao medir e comparar a quantidade de participantes nas audiências públicas do Plano Diretor de São Paulo, por exemplo, em bairros como Cidade Tiradentes e Pinheiros, em relação ao total da população desses mesmos bairros: nas áreas que concentram as camadas de alta renda, a “participação” que visava à discussão de preservação da qualidade de vida foi muito maior (VILLAÇA, 2005) (VILLAÇA, 2012). Ainda deve haver o dia em que se defenderá o “direito de não participar” e, mesmo assim, ter suas demandas atendidas. Afinal, se a participação da classe dominante é massiva — e se soma a uma ampla cobertura da mídia

---

<sup>135</sup> “Nesse novo movimento, não apenas a pobreza é convertida em capital, como sua gestão engendra um novo lugar: o otimismo como campo de concentração. Cruel, muito cruel!” (BAIERLE, 2012)

hegemônica, que toma a parte da cidade habitada por ela como a própria cidade — nesses momentos em que sua qualidade de vida pode ser ameaçada pela verticalização, adensamento, trânsito ou presença de “gente diferenciada”<sup>136</sup>, ninguém pode conceber que qualquer senhor ou senhora da elite econômica deva se “mobilizar” para que a grama da praça pública seja aparada, para que ocorra a coleta do lixo na porta de sua casa, para que todos os serviços de manutenção das infraestruturas urbanas (que já existem e são completas) estejam em dia. Esse seria um dos ‘pontos de fuga’ numa perspectiva de universalização do direito à cidade.

A cidade é, enfim, “o lugar por excelência do estado de exceção”, como alertou Francisco de Oliveira (2003) já há quase uma década, recorrendo ao conceito do teórico nazista Carl Schmitt, segundo o qual soberano é aquele que decide sobre a exceção (AGAMBEM, 2004). Se a soberania que o mercado impõe sobre o crescimento das cidades é patente, interessa notar que no nosso empírico<sup>137</sup>, as ZEIS cumprem de maneira absolutamente exemplar o intuito de puxar a “norma” para baixo, pelo “anormal”: seja no

---

<sup>136</sup> A expressão ficou famosa quando moradores do bairro de Higienópolis em São Paulo se mobilizaram para se opor à construção de uma estação de metrô no bairro.

<sup>137</sup> Considerei importante, mais uma vez, recorrer a uma longa transcrição de texto de Francisco de Oliveira, que me ajudam a reforçar os argumentos do exame empírico do presente trabalho: *“Uma vez mais, convoco ao exame empírico: as políticas chamadas de emprego e renda são a exceção do desemprego; elas aprofundam o desemprego, ou o mantêm, com o propósito de combatê-lo. As políticas de mutirões para satisfazer a demanda por habitação são a cidade como exceção; é a desmercantilização da força de trabalho sob a forma de trabalho virtual que prepara o enorme exército “informal” (...) para as portas dos estádios de futebol, ou os arredores dos formosos teatros, ou as bancárias e banqueiras ruas dos centros de nossas cidades. O Fome Zero é o marketing como política. Mesmo uma “política” contra a qual ninguém pode colocar-se (...) as cotas para os negros na universidade pública é uma política de exceção que revela a derrota do projeto de integração (...) A consequência das exceções parciais, que forçamos a barra para pensá-las ainda no paradigma da normatividade porque nos assusta pensar na exceção totalizadora, é que o “normal”, a norma, é puxada para baixo pelo “anormal”: esta é a síntese que faz a exceção (...) O planejamento urbano (...) é a cidade da exceção: ele busca se compatibilizar com as piores tendências de concentração de renda e da sociabilidade indesejável quase obrigatória das classes que voltaram a ser chamadas de “perigosas”, como são conhecidas as que foram uma vez “laboriosas” (...). A morte da pólis é a morte da política e a negação da negação: todo espaço público deve ser privatizado, deve estar sob o olhar panóptico, porque o perigo é o público (...). Reconheçamos: nosso esforço teórico transitou da busca da normatividade para a racionalização da exceção, que nossa prática cotidiana já leva a cabo faz tempo. Porque do nosso horizonte já sumiram as transformações” (OLIVEIRA, 2003)*

contexto do *fato consumado*, em que se tem uma réstia de efetividade do instrumento pela admissão de padrões especiais para criar exceções às regras e viabilizar a regularização física e fundiária; seja no contexto do *nó*, em que o pretense estímulo ao mercado para a produção habitacional de interesse social — que resulta de esforços hercúleos das administrações públicas com “vontade política” — sucumbe à intensa valorização da terra e à derrota do projeto de integração dos pobres na cidade.

*“A cidade informal funciona como uma espécie de mercado urbano secundário, copiando mimeticamente a cidade formal. (...) Não se trata de um arremedo, mas de uma governança que permite assegurar a prevalência da lógica da propriedade privada e da especulação imobiliária na lei ou na marra. (...) Teria sido muito menos custoso no médio e longo prazo terem sido desenvolvidas políticas públicas urbanas capazes de coibir a especulação imobiliária desenfreada e de assegurar áreas e programas adequados para habitação de interesse social e para preservação ambiental. Não foi o que aconteceu. E nem vai. Se nos anos 60 a Reforma Urbana foi inviabilizada pela ditadura militar, no novo milênio ela é apenas um simulacro de reforma, ressignificada pelo capitalismo de crise e conseqüente democracia direta do capital” (BAIERLE, 2012)*

## **O que fazer?**

*“A política precisa voltar a ser o que Aristóteles dizia: a busca do bem comum. Isso é uma utopia. Mas é preciso perseguir a utopia desesperadamente. Fazer a política do possível, qualquer um faz. Como é que se reinventa a política? Trazendo para ela os valores cívicos, os valores republicanos, os valores democráticos. Sem esperar milagres. A política não é um terreno de milagres. A política é feita por homens e mulheres,*

*com seus equívocos, com seus erros, mas ela não pode abandonar aquilo que deve ser o seu norte: esse norte é a soma das forças da sociedade para mudar-se, ao invés de forças externas (...) é uma forma que a sociedade criou de reformar-se sempre que ela encontra desvios na sua trajetória". [Francisco de Oliveira, entrevista ao programa Roda Viva, TV Cultura, em 02/07/2012, Bloco 1, 11:00 min., disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=IBdnKAqqH0E>, acesso em fevereiro de 2013].*

É bastante comum que teses e dissertações do campo das ciências sociais aplicadas, quase que cumprindo um papel de relatório técnico, sejam concluídas com "recomendações" ao leitor, ao poder público, a empreendedores, à sociedade civil... É preciso dizer com todas as letras que o exercício crítico que se procurou empreender nesse trabalho foi pessoalmente doloroso. Por mais de quinze anos tenho estado envolvido em capacitações, divulgações e mesmo em tentativas de aplicação prática do instrumento da ZEIS como parte das lutas pela Reforma Urbana, pela democratização do acesso à terra, pelo reconhecimento da cidade informal: em estudos, projetos e obras de urbanização de favelas, de Habitação de Interesse Social, ou ainda visando à demarcação de ZEIS em municípios e regiões diversas. Não é fácil reconhecer essas próprias limitações e é bastante provável que na vida profissional (incluindo a docência) ainda tenha que defender a aplicação do instrumento, apostando, mais uma vez, no seu potencial. A crítica teórica, contudo, não pode se render à justificação da ação profissional, com todo o pragmatismo e condições do contexto que essa ação envolve.

As recomendações que encerram esse trabalho só podem ser observadas no campo da *utopia*, pelo menos diante das atuais condições do capitalismo brasileiro. Não se trata ainda de uma utopia socialista, infelizmente, ressalte-se: não se trata de uma proposta de estatização de toda a propriedade ou de sua distribuição, de tomada dos meios de produção pelos trabalhadores. Num contexto desses, possivelmente, as ZEIS sequer fariam sentido.

Poder-se-ia recorrer às contradições do próprio capitalismo, como faz o filósofo Zizek (2011) quando aponta quatro antagonismos que seriam capazes de impedir sua reprodução indefinida. A *ecologia*, pois envolve um risco de destruição da “substância” que impede uma solução de mercado, um risco da confiança no mecanismo da sua “mão invisível”; a inadequação da propriedade privada no caso da *propriedade intelectual* nos tempos da nova indústria digital; as implicações ético-sociais nos *novos avanços técnico-científicos*, em particular da biogenética, que podem entrar em confronto direto com antigos valores humanistas; e, por fim, as *novas formas de apartheid* que são promovidas pelos novos muros e pelas favelas<sup>138</sup>:

*o princípio da ‘maioria’ surge como ecologia, questão que diz respeito a todos nós; a ‘pobreza’ caracteriza os que são excluídos e moram em favelas; a ‘produção de riqueza’ é, cada vez mais, algo que depende de avanços científicos e tecnológicos, como a biogenética; e, finalmente, a ‘exploração’ ressurgue nos impasses da propriedade intelectual, em que o proprietário explora o resultado do trabalho coletivo. (ZIZEK, 2011, p. 423)*

Naturalmente, os reflexos específicos desses antagonismos no meio físico são as questões ambientais e as favelas, a ecologia e a cidade de muros. Mas seria como se “ante a deterioração das condições de vida dos trabalhadores, os baixos salários, as altas taxas de inflação, a miséria crescente e o desemprego, a desordem [fosse] não só inevitável, como boa”, como parte de uma visão à esquerda que considera que “a guerra civil já começou e que a revolução está perto” (ZALUAR, 1998, p. 215).

---

<sup>138</sup> Com clara referência em Mike Davis (2006), Zizek escreve: “Já que em breve a população urbana da Terra será maior do que a população rural (...) e já que os favelados são a maioria da população urbana, não estamos tratando de modo algum de um fenômeno marginal. Estamos testemunhando o crescimento rápido de uma população fora do controle do Estado, que vive em condições meio fora da lei, com necessidade urgente de formas mínimas de auto-organização. Embora seja composta de trabalhadores marginalizados, ex-funcionários públicos e ex-camponeses, essa população não é apenas um excedente desnecessário: ela se incorpora de várias maneiras à economia global...” (ZIZEK, 2011, p. 419)

Não é dessa perspectiva que estão estabelecidas as “recomendações”<sup>139</sup>. É basicamente de uma perspectiva socialdemocrata (pasmem!) que se veem as possibilidades de aplicação das ZEIS, que se veem as possibilidades de que o Estado possa regular a produção do espaço urbano, cumprindo o intuito da política de buscar o bem comum<sup>140</sup> e democratizar a propriedade.

Nesse contexto, as recomendações ao Estado ou aos movimentos de luta pela moradia e pela Reforma Urbana sobre a aplicação das ZEIS estão pautadas por uma radicalidade do Estado de bem-estar social. Trata-se do modo como o instrumento “deveria ser” — e volta-se às considerações sobre o diálogo hipotético da introdução deste trabalho — incluído nos textos legislativos ou nos manuais para que, de fato, se realizassem as promessas que ele carrega.

- Marcar como ZEIS **todos os vazios** (glebas não parceladas, lotes não edificadas e edifícios não utilizados) e **imóveis subutilizados** (que não atendam aos Coeficientes de Aproveitamento mínimos determinados para cada zona), que tenham aptidão para o uso habitacional (por exemplo, não estejam em áreas de proteção ambiental, que não estejam em áreas exclusivamente industriais, que sejam bem servidos por infraestrutura). Essas áreas devem ser imediatamente associadas a todos os instrumentos antiespeculativos do Estatuto da Cidade (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória – IPTU Progressivo no tempo – Desapropriação; Preempção, Dação em pagamento) e o percentual mínimo de HIS deve ser determinado exclu-

---

<sup>139</sup> “O mais intrigante é que o planejamento urbano socialmente transformador no Brasil parece ser tão simples quanto politicamente difícil é sua realização. Tratar-se-ia ‘tão somente’ de inverter as prioridades de investimentos públicos e realizar, em essência, cinco níveis de ações urbanísticas: a produção em massa de moradias para os pobres, a implantação de saneamento básico generalizado, a estruturação de sistemas de transporte público de massa, em detrimento dos investimentos viários para os carros, e a provisão de equipamentos públicos em todas as periferias” (FERREIRA, 2010, p. 212).

<sup>140</sup> “Os chamados ‘instrumentos urbanísticos’ criados na Europa do Pós-Guerra visavam portanto garantir ao Estado ferramentas jurídico-institucionais que lhe permitissem exercer um controle efetivo sobre as dinâmicas de produção e uso do espaço urbano, buscando promover o interesse público acima do privado, e tentando mediar os conflitos naturalmente decorrentes dessas dinâmicas” (FERREIRA, 2003).

sivamente pela necessidade de mesclar usos comerciais aos usos habitacionais e não pela localização e pela intenção de exclusão dos pobres das áreas melhor servidas por infraestrutura. Dirão: mas isso seria como obrigar o proprietário a produzir Habitação de Interesse Social? Poderia ser considerado confisco? Sim! E se o Poder Público, com interesse real de democratizar o acesso à terra, receia uma postura como essa, é porque acaba defendendo, de partida, o interesse das classes dominantes.

- Obrigar **todos os empreendimentos novos**, independentemente da localização, a atenderem a **faixas de renda diferentes**, em porcentagem que seja compatível àquelas observadas nos estudos de déficit e demanda habitacional para o município como um todo. Quer dizer, se mais de 80% do déficit e da demanda habitacional está localizado entre as famílias com renda de zero a três salários mínimos, toda a produção nova deve se voltar prioritariamente a essa faixa de renda. Dirão: mas que família de alta renda vai querer morar junto com pobres? Isso é incompatível com a lógica do mercado! Não se pode bloquear a produção para as rendas média e alta! Sim! A produção para as rendas médias e altas podem ser consideradas como especulativas na sua essência, já que se trata de uma demanda já atendida em suas necessidades habitacionais. Além disso, em grande medida, o “mercado imobiliário” é determinado pela regulação pública do uso do solo e essa regulação poderia adquirir um caráter de integração das classes sociais, da redução das desigualdades socioterritoriais, da democratização do acesso à cidade completa.
- Determinar o **preço máximo da comercialização** de terrenos ou de unidades novas pelo valor venal, que deve ser um parâmetro público do preço da terra. Para se atender às famílias de menor renda, devem ser determinadas **faixas de subsídio inversamente proporcionais à renda familiar**, considerando inclusive subsídios de 100% para as famílias com renda de até um salário mínimo. Ou seja, não são o tamanho da unidade ou a quantidade de banheiros os parâmetros determinantes do que seja HIS, mas as condições socioeconômicas da

família atendida. Haverá sempre artifícios de que o mercado lançará mão para que as vantagens concedidas aos empreendimentos populares sejam apropriadas para outros, destinados a faixas de maior renda. Entretanto, ao se fixar o preço máximo e obrigar ao atendimento de famílias de baixa renda em todos os empreendimentos, parece desnecessário estabelecer parâmetros físicos do que seja habitação de interesse social: não seriam as “habitações pobres”, mas aquelas destinadas aos mais pobres, ponto. Dirão: mas as famílias de menor renda não terão capacidade de pagamento! Sim, por isso deve-se regular o preço de comercialização e estabelecer subsídios que sejam efetivamente apropriados por essa população. Com isso poder-se-ia impactar negativamente a valorização da terra, já que o mercado se tornaria quase que exclusivamente destinado a famílias de menor renda.

- Nas urbanizações de **assentamentos precários**, dever-se-ia procurar **integrá-los de fato à cidade**, de modo que deixassem de ser os bolsões de exceção atuais. Poderiam ser admitidos padrões urbanísticos e edifícios diferenciados do restante da cidade, mas deveriam ser individualizados os lotes e unidades habitacionais, além da obrigatoriedade de que se atendessem as condições mínimas de conforto ambiental, que podem se dar de outras formas que não pelo respeito a recuos<sup>141</sup>, como pela adoção de pequenos pátios ou de dispositivos de iluminação e ventilação zenital. O controle de novas edificações ou ampliações deve ser exercido pelo mesmo departamento da prefeitura que o faz para a cidade como um todo, já que as regras “específicas” estariam claramente determinadas. Dirão: o mesmo fiscal que aplica multa a construções irregulares na cidade vai entrar na favela e fiscalizar a construção dos puxadinhos? Sim! Se as regras edilícias são feitas para serem cumpridas...

---

<sup>141</sup> A satisfação de condições de conforto ambiental a partir de soluções alternativas ao respeito de recuos, com iluminação e ventilação zenital, por exemplo, podem ser observadas em qualquer revista mais popular de arquitetura, aquelas que são lidas por leigos, por exemplos em reformas de casas de vila, em lotes que estão na cidade formal.

- A integração urbana do assentamento deve se dar no aspecto físico, por meio do sistema viário que se interligue com a malha do entorno, que atravesse o assentamento, que estabeleça hierarquias na circulação; pela infraestrutura e acesso aos serviços públicos, incluindo a possibilidade de circulação de veículos de grande porte, de ônibus ou outros modais de transporte público; pela implantação de equipamentos sociais de maior porte (culturais, esportivos, de saúde, educacionais), que possam ser referências para a região. Essas recomendações são particularmente importantes nos chamados complexos de favelas, que devem ser tratados como territórios específicos, sujeitos a intervenções de grande porte. Naturalmente, as intervenções em assentamentos precários pautadas dessa forma produziriam um grande número de remoções. Mas a criação de um mercado efetivamente popular, espalhado por toda a cidade, absorveria potencialmente essas demandas habitacionais. Dirão: mas não há recursos públicos disponíveis para empreender intervenções de tal monta! As recentes mudanças de paradigmas de intervenção em assentamentos precários mostram que não. Há sim recursos e se não há, que sejam suspensos, por exemplo, os pagamentos dos juros da dívida e que sejam feitas efetivamente “inversões de prioridades”.

As origens da luta pela Reforma Urbana estão baseadas na imposição de limites sobre a propriedade, no controle da especulação imobiliária, na intervenção nos assentamentos precários e informais com uma perspectiva de integração efetiva dos seus moradores a condições dignas de vida na cidade. As ZEIS surgem como a possibilidade de viabilização desses pilares, mas a imposição de limites à propriedade só pode ocorrer tendo sua própria constituição como determinante das regras de cidadania, pela democratização da propriedade privada. Enquanto existe propriedade ela é responsável pela regulação da cidadania.

As recomendações acima são, obviamente, provocações. Não se espera que existam neste país condições para que elas possam ser adotadas por sequer um administrador público. E é justamente nessa desesperança, nessa impossibilidade de realização das ZEIS que se assenta o impasse da integração dos pobres a condições adequadas de vida na cidade, seja no **nó** da terra urbanizada e bem localizada ou no **fato consumado** dos assentamentos precários. Enquanto essas recomendações soarem como piada, não haverá efetividade das ZEIS ou de qualquer instrumento da Reforma Urbana.



## Bibliografia

- AFFONSO, A. S.; DENALDI, R. A efetividade da delimitação de áreas vazias como Zonas Especiais de Interesse Social no município de Santo André: um balanço preliminar. In: DENALDI, R. **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008.** São Paulo: Annablume, 2012. p. 65-92.
- AGAMBEM, G. **Estado de exceção.** São Paulo: Boitempo, 2004.
- ALFONSIN, B. D. M. et al. **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar.** [S.l.]: Acesso; Fase; Caixa; Pólis; Cohre, 2002.
- ALVES, M. Prezeis: A Luta Social por uma política urbana inclusiva. **Prezeis em Revista**, p. 4-9, 2005.
- ARANTES, P. F.; FIX, M. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. **Brasil de fato**, São Paulo, 31 julho 2009. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004), acesso em junho>. Acesso em: agosto 2009.
- BAIERLE, S. Crise do sujeito, otimismo cruel e exclusão participativa. **ONG CIDADE**, agosto 2012. Disponível em: <<http://ongcidade.org/site.php?/noticia/id/1533>>. Acesso em: dezembro 2012.
- BOLLAFI, G. **Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema.** [S.l.]: (mimeo), 1975.
- BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.
- BRANT, V. C. **São Paulo: trabalhar e viver.** São Paulo: Brasiliense; Comissão de Justiça e Paz, 1989.
- BRASIL. Lei federal 6.766/1979. **Planalto**, 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: datas variadas.
- BRASIL. PL 775/1983. **Câmara dos Deputados**, 1983. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em: jan 2012.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Câmara dos Deputados, coord publicações, 2001.

- BRASIL. Lei Federal 11.977 de 7 de julho de 2009. **site da Presidência da República**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm)>. Acesso em: julho 2009.
- BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos**. São Paulo: Annablume, 2011.
- CABANNES, R. et al. **Saídas de emergência: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo**. São Paulo: Boitempo, 2011.
- CAIXA. Demanda habitacional no Brasil. **Caixa Econômica Federal**, 2011. Disponível em: <[http://downloads.caixa.gov.br/\\_arquivos/habita/documentos\\_gerais/demanda\\_habitacional.pdf](http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/habita/documentos_gerais/demanda_habitacional.pdf)>. Acesso em: julho 2012.
- CALAVITA, N.; MALLACH, A. **Inclusionary Housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. [S.l.]: Lincoln Institute of Land Policy, 2010.
- CALDAS, N. M. P. **Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS**. São Paulo: FAUUSP (doutorado), 2009.
- CALDEIRA, T. P. D. R. **Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Ed. 34; Edusp, 2000.
- CALLARI, T. Quem e quantos são os ricos no Brasil? **Reportagem**, outubro 2004. 20-30. Disponível em: <<http://www.oretratodobrasil.com.br/reportagem/61/pdf/1.pdf>>.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS; CAIXA; INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- CARDOSO, P. **Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios**. Lei Federal 11.124/05. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.
- CEM. Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo. **CEM - Centro de Estudos da Metrópole**, 2004. Disponível em: <[http://www.centrodametropole.org.br/index.php?section=content&subsection\\_id=4&content\\_id=584](http://www.centrodametropole.org.br/index.php?section=content&subsection_id=4&content_id=584)>. Acesso em: janeiro 2013.
- CNBB. Solo Urbano e Ação Pastoral: 20ª Assembléia Geral. **CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil**, 9-18 fevereiro 1982. Disponível em: <[http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat\\_view/134-documentos-cnbb?start=60](http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat_view/134-documentos-cnbb?start=60)>. Acesso em: jan 2012.
- CNBB. Solo Urbano e Ação Pastoral: 20ª Assembléia Geral. **CNBB - Conferência Nacional dos Bispos do Brasil**, 9-18 fevereiro 1982. Disponível em: <[http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat\\_view/134-documentos-cnbb?start=60](http://www.cnbb.org.br/site/component/docman/cat_view/134-documentos-cnbb?start=60)>. Acesso em: jan 2012.

- CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução nº 34. **Ministério das Cidades**, 01 julho 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/resolucao-concidades>>. Acesso em: maio 2011.
- DAGNINO, E. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.
- DAVID, F.; BECKER, A. Os impasses do "lulismo" (entrevista com André Singer). **Brasil de fato**, 3 jan 2013.
- DAVIS, M. **Planeta favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.
- DENALDI, R. **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008**. São Paulo: Annablume, 2012.
- DENALDI, R. Urbanização de favelas no âmbito do "Programa Santo André Mais Igual". In: DENALDI, R. **O desafio de planejar a cidade: Política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 227-245.
- EMPLASA. Atlas de Uso e Ocupação do Município de SUZANO. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, março 2006. Disponível em: <[http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf\\_atlas/Atlas\\_Suzano.pdf](http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf_atlas/Atlas_Suzano.pdf)>. Acesso em: novembro 2012.
- EMPLASA. Atlas de Uso e Ocupação do Solo no Município de SANTO ANDRÉ. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, março 2006. Disponível em: <[http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf\\_atlas/Atlas\\_StoAndre.pdf](http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf_atlas/Atlas_StoAndre.pdf)>. Acesso em: novembro 2012.
- EMPLASA. Atlas de Uso e Ocupação do Solo no Município de TABOÃO DA SERRA. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, março 2006. Disponível em: <[http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf\\_atlas/Atlas\\_TaboadaSerra.pdf](http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/cartografia/atlas/pdf_atlas/Atlas_TaboadaSerra.pdf)>. Acesso em: março 2012.
- EMPLASA. UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Santo André. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, 2007. Disponível em: <<http://www.emplasageo.sp.gov.br/uits/municipioSP/distritos/uits.asp?SID=3547809&sMunicipio=SANTO%20ANDR%C3%89>>. Acesso em: novembro 2012.
- EMPLASA. UITs - Unidades de Informações Territorializadas - São Paulo - distrito REPÚBLICA. **Emplasa - Empresa Metropolitana de Planejamento Metropolitano**, 2008. Disponível em: <<http://www.emplasageo.sp.gov.br/uits/municipioSP/distritos/uits.asp?SID=14&sDistrito=REP%C3%9ABLICA>>. Acesso em: novembro 2012.
- EMPLASA. UITs - Unidades de Informações Territorializadas - São Paulo - distrito SACOMÃ. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, 2008. Disponível em:

<<http://www.emplasageo.sp.gov.br/uits/municipioSP/distritos/uits.asp?SID=82&sDistrito=SACOM%C3%83>>. Acesso em: novembro 2012.

EMPLASA. UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Suzano. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, 2010. Disponível em: <<http://www.emplasageo.sp.gov.br/uits/municipioSP/distritos/uits.asp?SID=3552502&sMunicipio=SUZANO>>. Acesso em: novembro 2012.

EMPLASA. UITs - Unidades de Informações Territorializadas - Taboão da Serra. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**, 2010. Disponível em: <<http://www.emplasageo.sp.gov.br/uits/municipioSP/distritos/uits.asp?SID=3552809&sMunicipio=TABO%C3%83O%20DA%20SERRA>>. Acesso em: novembro 2012.

EMPLASA. Emplasa Geo - Geoinformação para o cidadão. **Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano**. Disponível em: <[http://www.emplasageo.sp.gov.br/emplasa\\_geo/SiteHighRes/default.HTML](http://www.emplasageo.sp.gov.br/emplasa_geo/SiteHighRes/default.HTML)>. Acesso em: dezembro 2012.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 10ª. ed. São Paulo: Globo; Publifolha, v. 2, 2000.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

FERREIRA, J. S. W. **Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Brasília. 2003.

FERREIRA, J. S. W. Gestão democrática e participativa: caminho para cidades socialmente justas? **Democracia Viva**, set-out 2003.

FERREIRA, J. S. W. Cidades para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um "urbanismo às avessas". In: RIZEK, C. S.; OLIVEIRA, F.; BRAGA, R. **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FERREIRA, J. S. W. **Produzir casas ou contruir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. São Paulo: LABHAB; FUPAM, 2012.

FERREIRA, J. S. W.; MOTISUKE, D. A efetividade de implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, L. M. D. M.; CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 33-58.

FJP - FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas - 2ª edição. **Ministério das Cidades**, 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/deficit-habitacional-no-brasil-2004/?searchterm=deficit%20habitacional>>. Acesso em: agosto 2009.

- FNRU, F. N. D. R. U.-. Sem teto ou sem documento, todos têm direito à cidade! **FNRU**, março 2010. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/47-outros-documentos.html>>. Acesso em: jan 2012.
- FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. Carta Mundial pelo Direito à Cidade. **Fórum Nacional de Reforma Urbana**, 2005. Disponível em: <[http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html?tmpl=component&print=1&page=>](http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/documentos-do-fnru/41-cartas-e-manifestos/133-carta-mundial-pelo-direito-a-cidade.html?tmpl=component&print=1&page=). Acesso em: jan 2012.
- FOUCAULT, M. **Nascimento da biopolítica**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.
- GOHN, M. D. G. **Movimentos sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Loyola, 1991.
- GOHN, M. D. G. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros**. 6ª. ed. São Paulo: Loyola, 2011.
- GOHN, M. G. CONAM, ANAMPOS e Pró-Central dos Movimentos Populares: três formas de organização da cidadania e da cultura política. In: FASE/CIDADE **Movimentos populares urbanos: crises e perspectivas**. Porto Alegre: FASE/Cidade, 1992.
- HEREDA, J. et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. **Pólis**, 29: **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**, São Paulo, p. 11-32, 1997.
- IBGE. Censo Demográfico 2010 - Aglomerados Subnormais: primeiros resultados. **IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**, 2011. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/agsn2010.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf)>. Acesso em: outubro 2011.
- IBGE. IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Cidades@. **IBGE**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: setembro 2010.
- INSTITUTO LULA. Notícias: Instituto Lula apresenta projeto do Memorial da da Democracia no Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/tag/memorial-da-democracia/>>. Acesso em: janeiro 2013.
- KARA JOSÉ, B. **Políticas culturais e negócios urbanos: a instrumentalização da cultura na revitalização do centro de São Paulo, 1975-2000**. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007.
- KLINK, J.; DENALDI, R. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André. In: DENALDI, R. **O desafio de planejar a cidade: Política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 199-224.
- KOWARICK, L. **Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- LEITE, M. D. P. O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo. In: OLIVEIRA, R. V. D.; GOMES, D.; TARGINO, I. **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho: das origens às novas abordagens**. João Pessoa: Ed. UFPE, 2011. p. 29-63.

- MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982.
- MARICATO, E. Autoconstrução, a arquitetura possível. In: MARICATO, E. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. 2ª. ed. São Paulo: Alfa-omega, 1982. p. 71-93.
- MARICATO, E. **Política habitacional no regime militar: do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.
- MARICATO, E. O "Minha Casa" é um avanço, mas segregação urbana fica intocada. **Carta Maior**, 27 maio 2009. Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=16004](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=16004)>. Acesso em: junho 2009.
- MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARICATO, E.; CALAZANS, J. F.; FINGERMAN, L. Depoimentos: Formação e prática profissional - três experiências em participação comunitária. **Espaço e Debates**, n. 8, jan-abr 1983. 79-95.
- MARQUES, E. (. et al. Assentamentos Precários no Brasil Urbano. **Ministério das Cidades**, 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/biblioteca/409-assentamento-precarios-no-brasil-urbano>>. Acesso em: outubro 2011.
- MARTINS, C. E. História do CPC. **Arte em Revista**, 2, n. 3, março 1980. 77-82.
- MARTINS, J. S. **O poder do atraso**. 2ª. ed. São Paulo: Hucitec, 1999.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea; Ministério das Cidades, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Manual da regularização fundiária plena**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Regularização Fundiária Plena - referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Como produzir moradia bem localizada com os recursos do Programa Minha Casa Minha Vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade!** Brasília: Ministério das Cidades, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES; ANA LUCIA ANCONA. Como delimitar e regulamentar Zonas Especiais de Interesse Social: ZEIS de vazios urbanos. **Ministério das Cidades**, 2009. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: maio 2011.
- MOREIRA, F. A. **O lugar da autogestão no governo Lula**. São Paulo: diss. mestrado FAUUSP, 2009.

- MOURA, A. D. S. D. **Novas soluções, velhas contradições**: a dinâmica cíclica da industrialização em sua forma canteiro. São Paulo: FAUUSP (dissertação de mestrado), 2011.
- MOURAD, L. N. **Democratização do acesso à terra urbana em Diadema**. Campinas: dissertação de mestrado FAU-PUCCAMP, 2000.
- OLIVEIRA, E. L.; GIVISIE, G. H. N.; RIOS-NETO, E. L. G. Demanda futura por moradia no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica. **Ministério das Cidades**, 2009. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Demanda\\_Futura\\_por\\_Moradias\\_Uma\\_visao\\_Demografica\\_rev\\_%2026-03-2010.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Demanda_Futura_por_Moradias_Uma_visao_Demografica_rev_%2026-03-2010.pdf)>. Acesso em: julho 2012.
- OLIVEIRA, F. D. Crítica à razão dualista. In: OLIVEIRA, F. D. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 25-120.
- OLIVEIRA, F. D. O Estado e a Exceção: ou o estado de exceção? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 51, n. 1, 2003. 9-14.
- OLIVEIRA, F. D. O ornitorrinco. In: OLIVEIRA, F. D. **Crítica à razão dualista / O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003. p. 121-150.
- OLIVEIRA, F. D. O momento Lenin. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 257-287.
- OLIVEIRA, F. D. Política numa era de indeterminação: opacidade e reencatamento. In: OLIVEIRA, F. D.; RIZEK, C. S. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 15-45.
- OLIVEIRA, F. D. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.
- OLIVEIRA, F. D. O avesso do avesso. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 369-76.
- OLIVEIRA, F. D. Jeitinho e jeitão: uma tentativa de interpretação do caráter brasileiro. **Revista Piauí**, outubro 2012.
- OLIVEIRA, F. D.; PAOLI, M. C. **Os sentidos da democracia**. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes: NEDIC, 1999.
- OLIVEIRA, F. D.; RIZEK, C. S. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PAOLI, M. C. O mundo do indistinto: sobre gestão, violência e política. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007. p. 221-256.
- PEREIRA, R. R.; CALIARI, T. Um plano para Dilma (editorial); Um programa para todos (até para os mais pobres). **Retrato do Brasil**, p. 06-08; 14-25, 2009.

- PESSOA, D. F. Estudo da produção de HIS e HMP nas ZEIS da Subprefeitura da Lapa depois do PDE. **Revista da Pós**, 16, n. 26, dezembro 2009. 50-60.
- PINHEIRO, O. M. et al. **Acesso à terra urbanizada**: implementação de Planos Diretores e Regularização Fundiária Plena. Florianópolis; Brasília: UFSC; Ministério das Cidades, 2008.
- POCHMANN, M. **Nova classe média?**: o trabalho na base da pirâmide social brasileira. São Paulo: Boitempo, 2012.
- RANCIÈRE, J. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Ed 34, 1996.
- RETRATO DO BRASIL. Cidades: O programa e o mercado. **Retrato do Brasil**, São Paulo, dezembro-janeiro 2007-2008.
- RICCI, R. **Lulismo**: da era dos movimentos sociais à ascensão da nova classe média brasileira. Brasília: Fundação Astrogildo Pereira, 2010.
- RIZEK, C. S. Intervenções urbanas recentes na cidade de São Paulo: processos, agentes, resultados. In: CABANES, R., et al. **Saídas de emergência**: ganhar/perder a vida na periferia de São Paulo. São Paulo: Boitempo, 2011.
- RIZEK, C. S. **Limites e limiares / Corpo e experiência**. [S.l.]: mimeo, 2012.
- ROLNIK, R.; NAKANO, A. K. As armadilhas do pacote habitacional. **Le monde diplomatique**, março 2009. 1-5.
- ROMEIRO, P. S. **Zonas Especiais de Interesse Social**: materialização de um novo paradigma no tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda. São Paulo: PUC-SP (mestrado em direito), 2010.
- ROSSETTO, R. **Organismos internacionais e a autoconstrução**: análise e reflexões sobre a política de habitação para baixa renda. São Paulo: FAUUSP (mestrado), 1993.
- SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena**: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1988.
- SADER, E. **A nova toupeira**: os caminhos da esquerda latino-americana. São Paulo: Boitempo, 2009.
- SAMPAIO JR., P. D. A. Fatos e mitos dos governos progressistas no Brasil. **Correio da Cidadania**, 24 out. 2012. Disponível em: <[http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7758%3Amanchete241012&catid=72%3Aimagens-rolantes](http://www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=7758%3Amanchete241012&catid=72%3Aimagens-rolantes)>. Acesso em: outubro 2012.
- SAMPAIO, M. R. A. D. **Heliópolis**: percurso de uma invasão. São Paulo: FAUUSP (tese de livre docência), 1991.
- SANTO AMORE, C. **Lupa e telescópio**: o mutirão em foco - São Paulo, anos 90 e atualidade. São Paulo: diss. mestrado FAUUSP, 2004.



<[http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/municipios\\_pdf.php](http://www.seade.gov.br/projetos/ipvs/municipios_pdf.php)>. Acesso em: dezembro 2012.

SERRAN, J. R. **O IAB e a política habitacional brasileira - 1954-1975**. São Paulo: Schema, 1976.

SHIMBO, L. Z. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre estado, empresas construtoras e capital financeiro**. São Carlos: IAU-USP, 2010.

SILVA, C. A. Os fóruns temáticos da sociedade civil: um estudo sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana. In: DAGNINO, E. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SILVA, É. R. **O Movimento Nacional pela Reforma Urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil**. São Carlos: UFSCar (mestrado), 2003.

SILVA, É. R. D.; SILVA, R. S. D. Origens e matrizes discursivas da reforma urbana no Brasil. **Espaço & Debates**, São Paulo, n.46, jan/jul 2005. 144-156.

SINGER, A. **Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SINGER, P.; BRANT, V. C. **São Paulo: o povo em movimento**. Petrópolis: Vozes; Cebrap, 1980.

SOLER, S. Memórias e impressões do Prezeis - Prezeis, um exemplo de democracia participativa. **Prezeis em Revista**, p. 11-12, 2005.

SOUZA, C. V. C. D. Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo. In: BUENO, L. M. D. M.; CYMBALISTA, R. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. p. 193-213.

SOUZA, C. V. D. Plano Diretor Participativo de Santo André: conceitos, instrumentos e aplicação. In: DENALDI, R. **O desafio de planejar a cidade: política urbana e habitacional de Santo André, 1997-2008**. São Paulo: Annablume, 2012. p. 23-63.

SUZANO. Lei complementar 025 de 1/3/1996. **Câmara Municipal de Suzano**, 1 março 1996. Disponível em: <<http://leis.camarasuzano.sp.gov.br/szn/legislacao>>. Acesso em: janeiro 2012.

SUZANO. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Suzano. Lei complementar 145 de 13 de junho de 2004. **Câmara Municipal de Suzano**, 13 junho 2004. Disponível em: <<http://leis.camarasuzano.sp.gov.br/szn/legislacao/>>. Acesso em: junho 2012.

SUZANO. Lei complementar 158 de 13/11/2006. **Câmara Municipal de Suzano**, 13 novembro 2006. Disponível em: <<http://leis.camarasuzano.sp.gov.br/szn/legislacao/>>. Acesso em: março 2012.

SUZANO. Plano Diretor Participativo de Suzano. Projeto de Lei Complementar 015-07/08. **Câmara Municipal de Suzano**, 10 agosto 2007. Disponível em:

- <[http://www.camarasuzano.sp.gov.br/pags/downloads/plano\\_diretor.pdf](http://www.camarasuzano.sp.gov.br/pags/downloads/plano_diretor.pdf)>. Acesso em: julho 2012.
- SUZANO; FUPAM-FAUUSP. Revisão do Plano Diretor de Suzano 2006-2016. **FAUUSP Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo**, 2007. Disponível em:  
<[http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0268/Legislacao\\_Suzano/Relatorio\\_final\\_plano\\_diretor.pdf](http://www.usp.br/fau/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0268/Legislacao_Suzano/Relatorio_final_plano_diretor.pdf)>. Acesso em: abril 2012.
- TSUKUMO, I. T. L. **Produção de habitações em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema-SP**. São Paulo: trabalho de graduação FAUUSP, 2002.
- TSUKUMO, I. T. L. **Habitação social no centro de São Paulo: legislação, produção, discurso**. São Paulo: diss. mestrado FAUUSP, 2007.
- UNAS. UNAS - União dos Núcleos, Associações e Sociedades de Moradores e Heliópolis e São João Clímaco. Disponível em: <<http://unas.org.br/>>. Acesso em: janeiro 2013.
- VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.
- VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-243.
- VILLAÇA, F. As ilusões do Plano Diretor. **Flávio Villaça: Urbanista**, 7 agosto 2005. Disponível em: <[http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flavioillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 24 julho 2008.
- VILLAÇA, F. Brecht e o Plano Diretor. In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- VILLAÇA, F. Os limites da participação popular. In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. In: VILLAÇA, F. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.
- ZALUAR, A. Crime, medo e política. In: ZALUAR, A.; ALVITO, M. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. p. 209-232.
- ZIZEK, S. **Em defesa das causas perdidas**. São Paulo: Boitempo, 2011.

