

CONSELHO GESTOR DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL EM SÃO PAULO: O CASO DA COMUNIDADE FUTURO MELHOR, ZONA NORTE

NOTA TÉCNICA NEHABURB 01-2022



Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos

Vitor Rodrigues Inglez de Sousa



LabCidade – Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Paula Freire Santoro

Débora Ungaretti



Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo

Defensoria Pública do Estado de São Paulo

Taíssa Nunes Vieira Pinheiro

Allan Ramalho Ferreira

Pedro Ribeiro Aguston Feilke

São Paulo, outubro de 2022.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	3
ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL	3
AS ZEIS NO PAÍS: ORIGENS, OBJETIVOS, REGULAÇÃO	3
AS ZEIS EM SÃO PAULO: PIONEIRISMO PÓS-ESTATUTO, OBJETIVOS, REGULAÇÃO	4
ZEIS DEVEM TER CONSELHOS GESTORES	5
A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DEVE SER TRIPARTITE	6
IGUALDADE DE CONDIÇÕES É NECESSÁRIA PARA GARANTIR EFETIVA PARTICIPAÇÃO	6
OS CONSELHOS GESTORES DEVEM FORMULAR OS PLANOS DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS	7
DADOS SOBRE OS CONSELHOS GESTORES MOSTRAM QUE ELES TÊM SIDO IMPLEMENTADOS PARA APROVAR PLANOS ELABORADOS, ANTES DA FORMAÇÃO DO CONSELHO	7
REPRESENTAÇÃO E DESIGUALDADE DE CONDIÇÕES NOS CONSELHOS GESTORES IMPEDEM A EFETIVA PARTICIPAÇÃO	8
BREVE HISTÓRICO DO CASO	10
A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO GARANTE DIREITOS POSSESSÓRIOS E INCLUSIVE A TRANSFERÊNCIA DA TITULARIDADE PARA OS OCUPANTES	14
HÁ DUAS DÉCADAS A COMUNIDADE TEM O DIREITO DE PERMANECER RECONHECIDO EM LEI	14
A COMUNIDADE É UMA ZEIS 1, OCUPADA, QUE DEVE SER URBANIZADA E REGULARIZADA A PARTIR DE UM PLANO	15
APESAR DE TER RECONHECIDO QUE A COMUNIDADE DEVERIA SER URBANIZADA E REGULARIZADA, O PODER PÚBLICO NÃO FEZ AÇÕES CONCRETAS NESTA DIREÇÃO	15
DA INATIVIDADE DO PODER PÚBLICO, SURGE A PPP HABITACIONAL CASA DA FAMÍLIA	17
O QUE SÃO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS)	17
PPPs EM ZEIS: VINCULAÇÃO DA DEMONSTRAÇÃO CONVENIÊNCIA DE OPORTUNIDADE E DOS RITOS DE PARTICIPAÇÃO ÀS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO GESTOR	17
SOBRE A PPP HABITACIONAL CASA DA FAMÍLIA	18
DA JUSTIFICATIVA DA PPP HABITACIONAL MUNICIPAL	18
1a CONTRADIÇÃO: LOTE 12 DA PPP HABITACIONAL OCUPADO PELAS COMUNIDADES FUTURO MELHOR E SAPO	19
2a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: EXIGE REMOÇÃO DE FAMÍLIAS PARA CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES	20
3a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: AS UNIDADES PRODUZIDAS NÃO VÃO PARA QUEM PRECISA	21
4a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: AS UNIDADES PRODUZIDAS NÃO VÃO PARA OS REMOVIDOS	22
NA LUTA POR PERMANECER E COMO REAÇÃO À PPP HABITACIONAL, SURGE A MOBILIZAÇÃO #ATINGIDOS POR PPP	23
A PARTIR DOS #ATINGIDOSPORPPP DIVERSAS ENTIDADES E A COMUNIDADE GANHAM UM EDITAL DO CAU PARA ELABORAR UM PLANO DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA	24
DESCONSIDERANDO O PROCESSO EM CURSO, A PPP ATERRISA COM UMA PROPOSTA ...	27
CONSELHO GESTOR DE ZEIS ESTÁ SENDO MONTADO DEPOIS QUE O PROJETO FOI ELABORADO E NÃO AO CONTRÁRIO, COMO EXIGE A LEI	28
MESMO ANTES DE SE FORMAR UM CONSELHO GESTOR DE ZEIS, JÁ EXISTE UM PROCESSO PARTICIPATIVO DE PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO, MOSTRANDO QUE A EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA NÃO SE LIMITA AOS PROCESSOS NO ÂMBITO DOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS COLEGIADOS	28

INTRODUÇÃO

Esta nota técnica foi motivada pela constatação de que há uma repetição de casos em que comunidades localizadas em áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS-1) em São Paulo têm tido desrespeitados os direitos de permanência, de participação democrática na elaboração de um plano de urbanização e regularização através da constituição de um conselho gestor da respectiva ZEIS, efetivamente participativo.

Para dissertar sobre o tema, optou-se por resgatar trabalhos acadêmicos e peças jurídicas já publicadas que tratam da regulação das ZEIS e dos conselhos de ZEIS, bem como avaliações de como têm sido a implementação destes conselhos e sua articulação com planos participativos de urbanização. E também por utilizar como estudo de caso a urbanização e regularização da comunidade Futuro Melhor, localizada no extremo da Zona Norte de São Paulo, no distrito da Cachoeirinha. Esta está demarcada como ZEIS de áreas ocupadas (ZEIS 1) nos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo das últimas duas décadas, além de ter sido mais recentemente inserida no Lote 12 da Parceria Público-Privada Habitacional do Município, a PPP Habitacional Casa da Família.

A partir da história da formação e consolidação da comunidade, organizada, desde o início, pela reivindicação da regularização, urbanização e permanência, argumentamos que o projeto proposto pela PPP Habitacional em curso é contrário aos direitos de permanência e de participação historicamente reconhecidos, e que a constituição do Conselho Gestor de ZEIS, da forma como vem sendo conduzida pela SEHAB, viola esses direitos. Apontamos as experiências históricas e atuais de participação, organização e de reivindicações vindos da comunidade que devem guiar a constituição e a elaboração de propostas a serem discutidas no Conselho Gestor desta ZEIS, e constituem, assim, parâmetros e formas de se garantir a participação efetiva no âmbito do conselho.

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL**AS ZEIS NO PAÍS: ORIGENS, OBJETIVOS, REGULAÇÃO**

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são zonas demarcadas em planos diretores e leis de uso e ocupação do solo, desde a década de 1980, em diversos municípios no país, formuladas no âmbito da luta pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade de assentamentos precários e da constatação que as lógicas de ocupação urbana deveriam ser incluídas e não excluídas (Rolnik e Santoro, 2013; Cymbalista, 2005). Foram formuladas a partir da leitura crítica do processo de urbanização produzida por diversos acadêmicos, que apontavam “a segregação socioterritorial e desigualdade de acesso ao solo urbano urbanizado como elementos estruturais de um modelo de desenvolvimento urbano concentrador e excluído” (Kowarick 1980; Maricato, 1996 apud Rolnik e Santoro, 2013, p. 2).

Foram incorporadas na regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1998, no Estatuto da Cidade, como instrumentos da política urbana para garantir o atendimento das diretrizes da política urbana relativas à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda¹, e através dela, promover a gestão democrática da cidade, associando às ZEIS outros

¹ Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01, art. 2.º, XIV e XV.

instrumentos de planejamento participativo, que envolvam a população residente no território demarcado no debate sobre o futuro de seu território².

Estudos sobre sua implantação no país mostram que foram majoritariamente incorporadas ZEIS de dois tipos. As “ZEIS de urbanização e regularização”, ocupadas por assentamentos precários que seriam reconhecidos pelo direito de permanecer, urbanizados e regularizados de forma participativa e democrática. Modelo mais disseminado pelos municípios brasileiros. E as “ZEIS de áreas ociosas ou vazias”, geralmente marcadas em regiões com boa infraestrutura, baseadas na ideia de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo (zoneamento) poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado. A última funciona como um zoneamento “ao contrário”, abrindo novas frentes de produção habitacional para incluir ao invés de excluir³. Ambos os tipos reservam terra urbana para atender prioritariamente com soluções habitacionais para as famílias de baixa renda (Rolnik e Santoro, 2013).

AS ZEIS EM SÃO PAULO: PIONEIRISMO PÓS-ESTATUTO, OBJETIVOS, REGULAÇÃO

Um ano após o Estatuto da Cidade ser aprovado, já em 2002, São Paulo incorpora as ZEIS no seu Plano Diretor Estratégico e grava cerca de 700 perímetros de ZEIS, em quatro modalidades diferentes: “duas que são áreas ocupadas por famílias de baixa renda onde há interesse de urbanizar e regularizar, ZEIS 1 mais central e ZEIS 4 em área de mananciais; e duas sobre áreas não utilizadas, subutilizadas ou não edificadas, ZEIS 3, mais centrais, e ZEIS 2, menos infraestruturadas que a ZEIS 3” (Santoro e Borreli, 2015, p. 7). Leis posteriores reafirmam o zoneamento⁴ e a necessidade de produção de soluções de habitação de interesse social⁵ nestas ZEIS, regulação que segue até hoje vigente e tem sido atualizada.

No Plano Diretor Estratégico (PDE) de São Paulo de 2014, as ZEIS⁶ são definidas como porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS⁷ e Habitações de Mercado Popular - HMP⁸ a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

² Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/01, arts 2.º, II, e 43 e ss.

³ Inclusive por isso são consideradas “políticas habitacionais inclusivas” (Calavita e Mallach, 2010; Santoro, 2019).

⁴ Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2006, Lei 13.885/04; Plano Diretor Estratégico de 2014, Lei 16.050/14; LPUOS de 2016, Lei 16.402/16.

⁵ Inclui-se nesta regulação a necessidade de fazer HIS fora de ZEIS possibilitada pelos decretos 44.667/04 e 45.127/04, posteriormente atualizados e revogados pelos decretos 56.759/16 e 57.377/16, já revogados e, por fim, pelo decreto 59.885/20, atualmente em vigor.

⁶ Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE), Lei 16.050/2014, Art. 32, IX.

⁷ O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Interesse Social como “aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, tendo no máximo um sanitário e uma vaga de garagem, e classificando-se em dois tipos: a) HIS 1: destinada a famílias com renda familiar mensal de até R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou renda per capita de até R\$ 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais); b) HIS 2: destinada a famílias com renda familiar mensal superior a R\$ 2.172,00 (dois mil, cento e setenta e dois reais) ou 362,00 (trezentos e sessenta e dois reais) per capita é igual ou inferior a R\$ 4.344,00 (quatro mil, trezentos e quarenta e quatro reais) ou R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais) per capita” (Quadro 1, p. 5).

⁸ O Plano Diretor Estratégico de 2014 define a Habitação de Mercado Popular como “aquela destinada ao atendimento habitacional de famílias cuja renda mensal seja superior a R\$ 4.344,00 (quatro mil trezentos e quarenta e quatro reais) e igual

As ZEIS 1 são:

“Áreas caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares e empreendimentos habitacionais de interesse social, e assentamentos habitacionais populares, habitados predominantemente por população de baixa renda, onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social” (Lei Municipal n. 16.050/2014, art. 45).

As ZEIS 1 são, portanto, um tipo de “ZEIS de áreas ocupadas”, nas quais se quer promover a urbanização e regularização fundiária, garantindo a posse e permanência da comunidade. As diversas leis que reforçam esta ideia mostram que há um pacto da sociedade em torno desta ideia, pois foram aprovadas em processos democráticos e participativos amplos.

ZEIS DEVEM TER CONSELHOS GESTORES

Desde o Plano Diretor Estratégico de 2002 algumas modalidades de ZEIS ocupadas são obrigadas a constituir um Conselho Gestor da ZEIS para elaborar e aprovar um plano de urbanização, com representação dos moradores, do poder público e da sociedade civil organizada, que inclui representantes eleitos dos moradores do perímetro. Os moradores também podem requerer a formação do conselho, apresentando a anuência de 20% dos moradores das ZEIS.

O PDE de 2014 ampliou e revisou os perímetros das ZEIS⁹ e especificou que nas ZEIS ocupadas por população de baixa renda, ZEIS 1 e ZEIS 3, é obrigatório formar conselho gestor para elaborar e aprovar o plano de urbanização¹⁰. Pela LPUOS de 2016 as ZEIS 1 correspondem a 1.702 perímetros e as ZEIS 3 750 perímetros, respectivamente.

O Conselho Gestor de ZEIS é o fórum de informação, prestação de contas, discussão e deliberação por excelência acerca das intervenções estatais (ou até privadas) que serão implementadas no território demarcado e/ou ocupado. A atuação do Conselho Gestor deve ser subordinada às diretrizes e objetivos das ZEIS 1 e 3, sejam aqueles gerais delineados nas diretrizes do Estatuto da Cidade, sejam aqueles específicos definidos no Plano Diretor Estratégico.

Nas ZEIS 1 e 3 ocupadas, essa subordinação significa que a vocação territorial daquela área será a permanência da população moradora, com melhorias das suas condições de vida por meio da regularização fundiária e da urbanização. Qualquer intervenção a ser feita deve, portanto, ser definida com participação dos moradores e motivada por essa vocação, inclusive eventual produção de HIS, que só será compatível com a vocação de ZEIS se não gerar remoções, e se estiver vinculada à regularização fundiária e urbanização e se for comprovadamente a melhor forma de garantir a permanência e melhoria de vida dos moradores da ZEIS. Assim, a produção de HIS só será possível

ou inferior a R\$7.240,00 (sete mil duzentos e quarenta reais), com até dois sanitários e até uma vaga de garagem, podendo ser de promoção pública ou privada” (Quadro 1, p. 5).

⁹ Alterou os tipos de ZEIS, criando um novo, as ZEIS 5. As ZEIS podem ser sintetizadas em 5 tipos: ZEIS 1 – áreas ocupadas por população de baixa renda, onde há interesse regularizar; ZEIS 2 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de HIS, localizadas no anel entre centro e periferia; ZEIS 3 – áreas que concentram edifícios, glebas ou lotes não utilizados ou subutilizados, bem localizados, imóveis encortiçados, em áreas centrais, e com boa oferta de infraestrutura e equipamentos; ZEIS 4 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas em Áreas de Proteção de Mananciais, sobre as quais incidem normas estaduais específicas; ZEIS 5 – áreas vazias, subutilizadas ou não edificadas destinadas para produção de Empreendimentos de HIS e Empreendimentos de Habitação do Mercado Popular.

¹⁰ Art. 48 e seguintes da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

com vinculação da demanda, e com condições de acesso que correspondam às características socioeconômicas dos moradores da ZEIS.

A COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DEVE SER TRIPARTITE

A revisão do PDE aprovada em 2014 reforçou o que já estava previsto no plano anterior¹¹: que os conselhos gestores devem “participar da formulação e implementação das intervenções a serem realizadas em suas áreas” (art. 48, caput); e que sua instalação deve preceder a elaboração do plano de urbanização de ZEIS 1 (art. 48, § 4º).

Ainda, se o PDE de 2002 previa a participação no Conselho Gestor de ZEIS de representantes dos proprietários registrais de imóveis localizados nas ZEIS, este grupo social não tem mais representação na composição do Conselho Gestor de ZEIS do PDE de 2014. Nos termos do PDE de 2014, os Conselhos Gestores devem ser compostos por representantes dos moradores, do Executivo e da sociedade civil organizada¹².

Em 2016, foram instituídas regulamentações¹³ para os conselhos gestores que delimitaram requisitos adicionais para sua implantação, os quais foram mantidos na regulamentação atual¹⁴. O mais importante observa que estes devem ser paritários, ou seja, com número igual de representantes do poder público e dos moradores da ZEIS¹⁵. Além disso, exigiu-se a elaboração de um regimento interno aprovado por cada conselho para governar seu andamento, embora o conteúdo mínimo tratado nos regimentos internos não tenha sido especificado.

IGUALDADE DE CONDIÇÕES É NECESSÁRIA PARA GARANTIR EFETIVA PARTICIPAÇÃO

A composição do Conselho Gestor, no entanto, não é suficiente para garantir a efetiva participação da população nas deliberações sobre o projeto a ser implantado na área. É necessário o aprimoramento desse importante instrumento de participação para garantir a sua efetividade, e superar barreiras à participação como a desigualdade de informação, ausência de apoio técnico e jurídico por meio de assessorias populares, vedação à remuneração dos representantes eleitos.

Se a condução do processo de instituição do conselho, seu regimento, os materiais que são discutidos e condução das reuniões e voto minerva são feitos pelo Poder Público, torna-se um risco real o direcionamento do processo apenas para validar posições discricionárias e unilaterais. O respeito ao regime jurídico de ZEIS depende, portanto, de um compromisso contínuo do Poder Público de aprimoramento dos instrumentos existentes, transparência e diálogo, bem como do investimento de recursos para garantir o processo democrático.

¹¹ PDE 2002, Lei 13.430/02, arts. 175 a 178.

¹² PDE 2014, Lei 16.050/14, art. 48.

¹³ Decreto n. 56.759/16 e Portaria 146/SEHAB/G/2016.

¹⁴ O Decreto 59.885/20 substituiu o Decreto 56.759/16. Até hoje, a Portaria 146/SEHAB/G/2016 está em vigor.

¹⁵ Art. 46, §2º do Decreto nº 59.885/2020.

OS CONSELHOS GESTORES DEVEM FORMULAR OS PLANOS DE URBANIZAÇÃO DE ZEIS

Sobre os planos de urbanização de ZEIS, eles devem ser formulados preferencialmente pelo Executivo, com participação direta de seus respectivos moradores e conselhos gestores¹⁶; ou pelos moradores, suas entidades representativas e os membros do respectivo Conselho Gestor que poderão tomar a iniciativa de elaborar planos de urbanização, que serão submetidos à Prefeitura para aprovação¹⁷. Neste contexto, a Prefeitura poderá disponibilizar assistência técnica, jurídica e social à população moradora.

Em relação ao conteúdo dos planos de urbanização de ZEIS, o PDE 2014 trouxe uma lista com elementos que devem estar contemplados nos planos de urbanização¹⁸, dentre eles, o cadastro dos moradores realizado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) dos perímetros de ZEIS ocupados. Assim, entende-se que os conselhos gestores precisam validar e aprovar o cadastro dos moradores do perímetro, elaborar e aprovar as diretrizes de intervenção, e aprovar o plano de urbanização.

O PDE 2014 também enfatiza que as “soluções para a regularização fundiária do assentamento” são conteúdo do plano, atuando “de forma a garantir a segurança de posse dos imóveis para os moradores”¹⁹. E explica que tanto a regularização do parcelamento do solo, bem como das edificações e usos, deverá observar as diretrizes, índices e parâmetros urbanísticos estabelecidos pelo plano de urbanização aprovado pelo Conselho Gestor. Destas duas afirmações, conclui-se que toda e qualquer intervenção prevista para uma ZEIS deve se dar APÓS a formulação, debate e aprovação de um plano de urbanização feito pelo Conselho Gestor, inclusive porque este é o que daria parâmetros para a zona.

Ainda, o Conselho não apenas propõe, discute e aprova o plano de urbanização, mas também deve participar e monitorar sua implementação²⁰.

DADOS SOBRE OS CONSELHOS GESTORES MOSTRAM QUE ELES TÊM SIDO IMPLEMENTADOS PARA APROVAR PLANOS ELABORADOS, ANTES DA FORMAÇÃO DO CONSELHO

Ainda que nem mesmo a Secretaria de Habitação de São Paulo tenha uma base de dados completa e confiável com todos os conselhos gestores formados desde a primeira regulamentação de ZEIS em 2002, Bromfield e Santoro (2019) encontraram 76 perímetros com conselhos gestores formados, alguns deles contendo mais de um perímetro de ZEIS (destes apenas 36 eram conselhos gestores de

¹⁶ Art. 50 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

¹⁷ Art. 50, §1º da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

¹⁸ Art. 51 da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

¹⁹ Art. 51, XI da Lei nº 16.050/2014 - PDE.

²⁰ Art. 48, caput da Lei 16.050/2014 - PDE.

um único perímetro de ZEIS), um percentual ínfimo se considerarmos os mais de três mil perímetros de ZEIS 1 e 3 que deveriam obrigatoriamente ter conselhos gestores.

Com este levantamento, as autoras identificaram um padrão segundo o qual os Conselhos Gestores de ZEIS só são constituídos pela Prefeitura quando há um projeto predefinido pelo Poder Público que implica em remoções. Os conselhos são constituídos, portanto, como uma etapa formal necessária para validar um projeto elaborado unilateralmente e fazer a gestão das remoções, e das formas de atendimento habitacional. Ou seja, todo o sentido próprio da ZEIS 1 e da ZEIS 3 é esvaziado, uma vez que não se garante, por meio da instituição do Conselho Gestor de ZEIS, a proteção dos moradores contra projetos unilaterais de remoção, e a sua participação, através de seus representantes, da construção de projetos que efetivamente correspondam aos interesses de quem mora nessas áreas.

REPRESENTAÇÃO E DESIGUALDADE DE CONDIÇÕES NOS CONSELHOS GESTORES IMPEDEM A EFETIVA PARTICIPAÇÃO

Esse esvaziamento do Conselho Gestor de ZEIS tem se dado por meio de vários mecanismos que, na prática, geram sub representação da população atingida, desde a condução do processo de instituição do conselho pela Prefeitura: o desrespeito da composição tripartite, a inclusão de representantes dos proprietários da área, vedação à remuneração dos representantes eleitos, ausência de assessorias técnicas e jurídicas para apoiar a elaboração conjunta de planos de urbanização, ou de contra-planos, bem como a ausência de mecanismos de participação complementares que apoiem os trabalhos do Conselho Gestor.

É exatamente isso que está acontecendo, atualmente, com a comunidade Futuro Melhor, localizada nas margens do Córrego do Bispo, na beira da Serra da Cantareira, no Jardim Peri, Zona Norte de São Paulo. Abarcada por um perímetro de ZEIS 1, hoje vê a Prefeitura iniciar o processo de constituição do Conselho Gestor de ZEIS para viabilizar um projeto já licitado, contratado e em fase de implantação: o Lote 12 da PPP Habitacional Municipal. As “alternativas” que serão submetidas pela Prefeitura ao Conselho Gestor (apresentadas à Defensoria Pública mediante solicitação formal) serão propostas elaboradas pela concessionária vencedora da licitação que prevêem remoções de grande parte dos moradores, sem garantia para todos de atendimento habitacional definitivo proposto.

Ainda, a proposta da Prefeitura de portaria de deflagração do processo eleitoral baseia-se em uma composição bipartite, com representantes do Executivo de um lado, e moradores e sociedade civil organizada como um grupo homogêneo, de outro, com previsão de representantes da Companhia de Transmissão de Energia Elétrica Paulista (CTEEP), proprietária registral de parcela da área ocupada pela comunidade.

Nesse caso, representativo do que acontece atualmente em comunidades em diferentes regiões de São Paulo impactadas pela PPP Habitacional e por outros projetos públicos, o padrão identificado anteriormente é mantido: há afronta ao próprio sentido da ZEIS-1, na medida que o Conselho Gestor de ZEIS está sendo constituído apenas para validar a decisão de remoção das famílias, que historicamente lutaram pela permanência, através da urbanização da área. É o que veremos em detalhes adiante.



BREVE HISTÓRICO DO CASO

Em 27 de abril de 1996, 26 anos atrás, um grupo de 150 famílias organizadas pelo **Coletivo Mulheres em Luta** saiu do Jardim Vista Alegre, Zona Norte de São Paulo, para ocupar um terreno em um bairro próximo, última fronteira urbana com a Serra da Cantareira, como forma de pressionar o poder público a incluí-las na política pública de moradia. Assim teve início a Ocupação Futuro Melhor: diante da extrema dificuldade das famílias para continuar arcando com os custos de aluguel, bem como da impossibilidade de serem contempladas em projeto habitacional que seria construído na região. É vizinha à comunidade do Sapo, que já existe desde 1988, formada por migrantes do Norte e Nordeste brasileiros, e que também está dentro do perímetro do Lote 12 da PPP habitacional. Sem vislumbrar uma resposta do Poder Público, as famílias se estabeleceram no local. A ocupação se deu sobre terrenos da então CESP e de herdeiros das antigas fazendas, hoje propriedade da empresa ISA CTEEP e outros proprietários registrados.

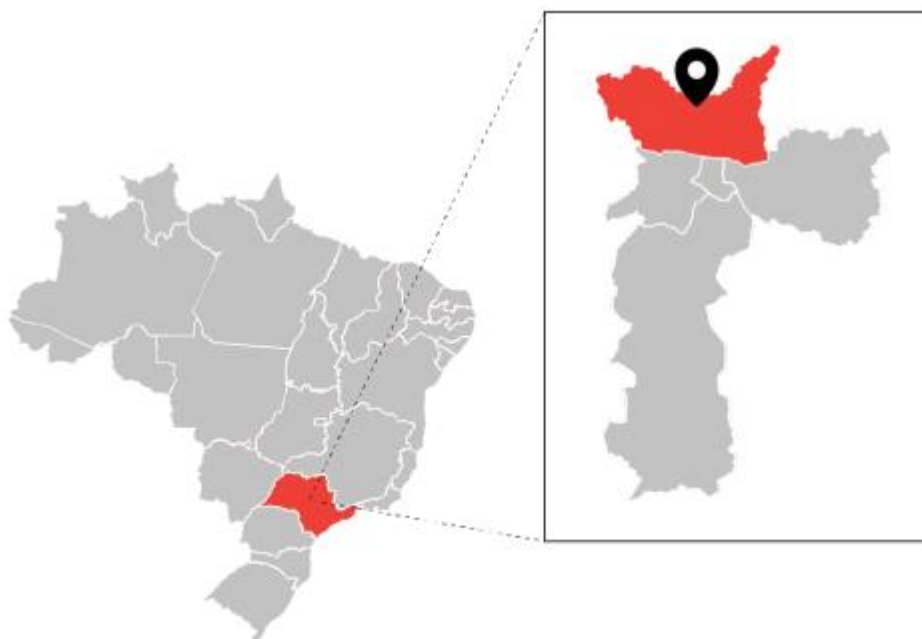


Figura 1. Localização da Comunidade Futuro Melhor na Zona Norte de São Paulo. Fonte: FIO Assessoria Técnica Popular, 2022.



Comunidade Futuro Melhor. Fotos cedidas pelos moradores, 2020.



Ocupação Futuro Melhor em 1996. Fotos cedidas pelos moradores, 2020.

No mesmo ano da ocupação, foi formada a Associação Futuro Melhor, para responder aos interesses e reivindicações dos moradores e moradoras. Com o passar do tempo, os barracos de lona foram dando lugar às casas de madeira e, posteriormente, de alvenaria. O objetivo da organização popular migrou para a regularização fundiária e urbanização da área.

Os registros dos mutirões de final de semana mostram a mobilização de moradores e moradoras para fazer melhorias no bairro, como a implementação de redes de esgoto e a pavimentação de ruas. A infraestrutura foi implantada pelos moradores e moradoras, a SABESP apenas regularizou a prestação do serviço.

A Futuro Melhor é, hoje, uma **comunidade consolidada**, com quase a totalidade das casas construídas em alvenaria, famílias estabelecidas no local há décadas, e uma grande diversidade de comércios e serviços que atendem a comunidade e geram renda para centenas de famílias que moram ali ou nos bairros do entorno.



Ato contra a reintegração de posse em 1997. Fotos cedidas pelos moradores, 2020.



Registro dos mutirões de final de semana. Fotos cedidas pelos moradores, 2020.

A HISTÓRIA DA OCUPAÇÃO GARANTE DIREITOS POSSESSÓRIOS E INCLUSIVE A TRANSFERÊNCIA DA TITULARIDADE PARA OS OCUPANTES

Ao longo dessas décadas de história da comunidade, surgiram tensões com os titulares registrai das áreas, que não são, no entanto, suficientes para derrubar, por parte dos proprietários, os inúmeros fundamentos do direito brasileiro para o reconhecimento dos direitos individuais e coletivos de permanência da comunidade.

Mesmo que paire alguma dúvida sobre os limites das propriedades, e se são públicas e/ou privadas, é fato que, da ocupação prolongada para fins de moradia por mais de duas décadas decorrem direitos possessórios. No caso de imóveis privados, o direito de propriedade encontra respaldo no instrumento constitucional da Usucapião Urbana, previsto no art. 183 da Constituição Federal de 1988, se considerada a perspectiva individual. À luz da perspectiva coletiva, a aquisição do direito de propriedade também já foi operada, desde que comprovados os requisitos previstos pelo Estatuto da Cidade²¹ para usucapião coletiva.

A usucapião implica, também, na perda da propriedade por parte dos proprietários anteriores. Por isso, em caso de qualquer forma de transferência dominial da terra, são os atuais ocupantes os titulares de quaisquer direitos a contrapartidas financeiras e indenização. E isso está acontecendo na comunidade Futuro Melhor: está em andamento um procedimento envolvendo a Prefeitura e os proprietários registrai da área, dentre os quais a empresa ISA CTEEP, para transferência da sua titularidade para a Prefeitura, mediante uma contrapartida de R\$ 21.129.876,00 em recursos públicos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), obtida através do instrumento da Transferência do Direito de Construir²². Caso esta transação seja de fato realizada, representará flagrante improbidade administrativa por parte da Municipalidade, que estará adquirindo o bem de pessoa que sabiamente não detém sua titularidade, além de contraditoriamente, usar os recursos do FUNDURB para uma finalidade nitidamente contrária à regulação da ZEIS-1 no Plano Diretor Estratégico.

HÁ DUAS DÉCADAS A COMUNIDADE TEM O DIREITO DE PERMANECER RECONHECIDO EM LEI

Os poderes Executivo e Legislativo reconheceram em diferentes ocasiões e, inclusive, por meio de sucessivas leis, que a área é uma ocupação urbana consolidada, que deve permanecer, ser urbanizada e regularizada. Isso se deu através da demarcação do perímetro como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) 1, desde o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2002²³, e posteriormente, na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2004²⁴, no Plano Diretor Estratégico de 2014²⁵ e na Lei de Uso e Ocupação do Solo de 2016²⁶.

²¹ Lei Federal n. 10.257/2001.

²² Inclusive, houve uma alteração da qualificação da área de rural para urbana pelo município (Ofício n° PRESI-0644/2022/COHAB-SP), a partir de uma decisão da CTLU que ajudou a CTEEP e demais proprietários para que possam receber esta contrapartida em troca da doação da área. O fato de as comunidades estarem inseridas em zona rural era um impeditivo para usarem esse instrumento.

²³ ZEIS 430 do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2002, Lei municipal n. 13.430/2002.

²⁴ ZEIS 1 N069 da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo de 2004, Lei Municipal n. 13.885/2004.

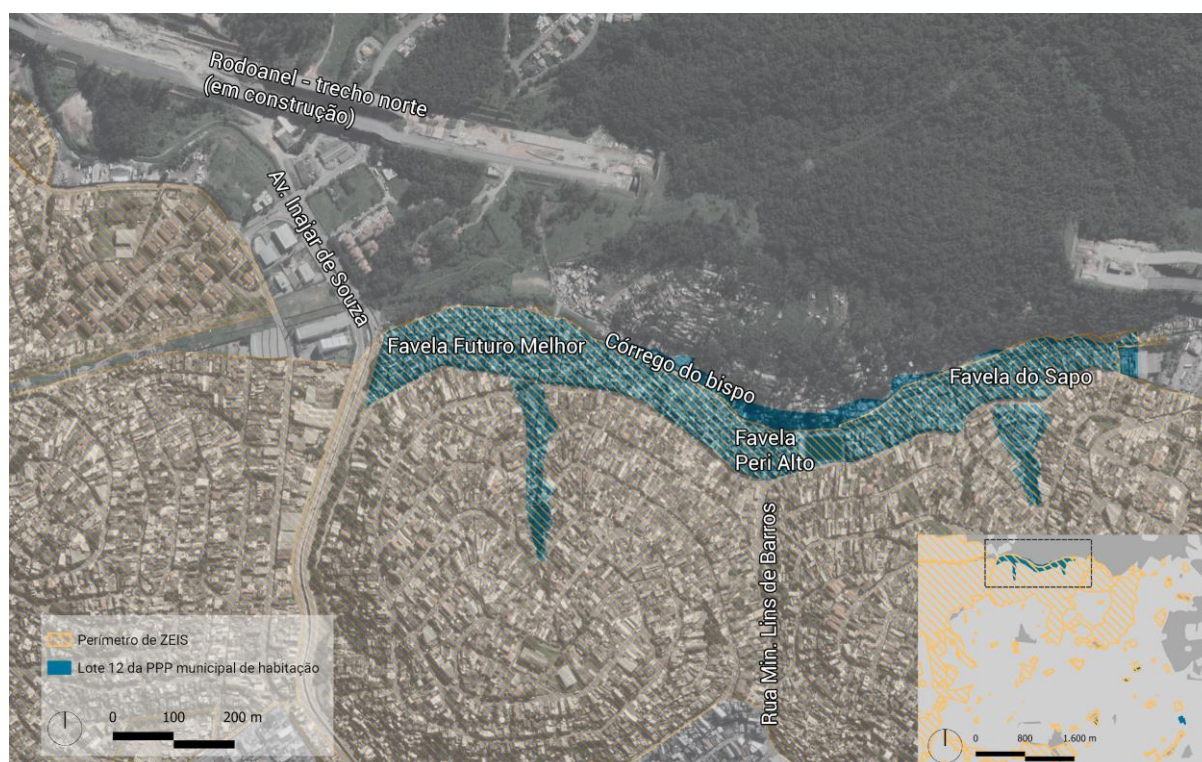
²⁵ ZEIS 1 N069 no Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014, Lei Municipal n. 16.050/2014.

²⁶ Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo, Lei Municipal n. 16.402/2016.

Verifica-se, portanto, o persistente interesse legislativo no reconhecimento dos direitos possessórios e no sentido de melhoramento do núcleo urbano informal e atendimento habitacional das famílias estabelecidas no território.

A elaboração dos planos diretores decorre de amplo e potente processo de participação popular. Assim, a demarcação da área como ZEIS 1 resulta não apenas do reconhecimento pelo Poder Legislativo, mas também pela população, que apresenta sua desaprovação à remoção das famílias e seu direcionamento à permanência com melhoria das condições habitacionais, urbanísticas, ambientais e de segurança pela via da regularização fundiária urbana.

A COMUNIDADE É UMA ZEIS 1, OCUPADA, QUE DEVE SER URBANIZADA E REGULARIZADA A PARTIR DE UM PLANO



Delimitação de área de implantação do Lote 12 da PPP Casa da Família no Jardim Peri, na Cachoeirinha, Zona Norte de São Paulo. Fontes: Edital da Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018 e Geosampa. Elaboração: Ulisses Castro / LabCidade, fevereiro de 2020 (Almeida et al., 2020).

APESAR DE TER RECONHECIDO QUE A COMUNIDADE DEVERIA SER URBANIZADA E REGULARIZADA, O PODER PÚBLICO NÃO FEZ AÇÕES CONCRETAS NESTA DIREÇÃO

Apesar da comunidade Futuro Melhor estar demarcada como ZEIS 1, ao longo do tempo o Poder Público realizou intervenções infraestruturais mais pontuais na área, como por exemplo a instalação de serviços de água pela SABESP, sem a instituição de Conselho Gestor ou da formulação de plano de urbanização mais abrangente. E apesar da demarcação da ZEIS 1, também nunca garantiu de forma efetiva a segurança jurídica da posse às famílias por meio da implementação dos instrumentos de

regularização disponíveis para tanto, deixando-as em uma situação de vulnerabilidade e à mercê das mudanças de governos.

Além disso, contraditoriamente, as ações voltadas à regularização fundiária muitas vezes se deram de forma combinada com a agenda da remoção, mobilizando conceitos como o “desadensamento”, o “risco” ou a “preservação ambiental” como se fossem incompatíveis com a permanência das famílias.

É o caso das ações prioritárias da Prefeitura em 2003: o desadensamento, que se daria com a provisão habitacional no Conjunto Habitacional City Jaraguá, a ser implementado através de Convênio com a CDHU e a provisão no local, que se daria por meio da desapropriação da área com recursos do FMH para regularização. Na época, 920 famílias foram cadastradas²⁷.

Em 2013, novamente houve uma sinalização da Prefeitura de que a comunidade Futuro Melhor seria priorizada. Desta vez, houve uma consulta à população moradora sobre a forma de atendimento e intervenção a ser realizada. No dia 28 de julho de 2013, a Associação Futuro Melhor reuniu os moradores, que se manifestaram favoravelmente ao projeto de urbanização em decisão unânime e retornaram com resposta para a SEHAB, conforme acordado²⁸.

Ou seja, as comunidades foram consultadas sobre as opções e decidiram pela regularização fundiária. A Municipalidade de São Paulo acatou a decisão e deu início ao procedimento para a regularização fundiária dos núcleos Futuro Melhor e Córrego do Bispo: em 2015, foram iniciadas providências para contratação da urbanização da área²⁹.

No entanto, a referida contratação nunca foi efetivada. Ao contrário, em janeiro de 2018, o Município de São Paulo, através de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), lançou o primeiro programa de Parceria Público-Privada de Habitação do Município, por meio do qual previa a construção de empreendimentos habitacionais, infraestrutura urbana e equipamentos públicos onde hoje se localizam as comunidades Futuro Melhor e do Sapó, no extremo Norte de São Paulo, além de três ocupações de moradia, Imirim, Parada Pinto e Elza Guimarães, também na Zona Norte.

²⁷ Ofício nº 124 HABI G/03 - ofício endereçado pela HABI Norte à Associação Futuro Melhor em 15/05/2003.

²⁸ Em 2013, a Associação de Moradores Futuro Melhor reivindicou a inclusão da comunidade nos programas de urbanização da Prefeitura em reunião com José Floriano, Secretário Municipal da Habitação (PMSP, 12/07/2013). Na ocasião, o Departamento de HABI/ Norte apresentou duas opções às 2.100 famílias das comunidades: a remoção e o reassentamento sendo uma parcela no próprio terreno, com a construção de unidades habitacionais; ou a remoção apenas das famílias em área de risco e em áreas necessárias à realização das obras de urbanização. O então Secretário anunciou que os moradores decidiriam entre as duas opções, democraticamente, decisão que seria exposta à SEHAB em um novo encontro agendado para o dia 12 de agosto: “Após a decisão da maioria das famílias, vamos realizar os estudos técnicos da área, tendo em mente o projeto escolhido: urbanização ou conjunto habitacional” (Ibidem).

²⁹ Memorando da Diretora do Departamento de Regional Norte (DEAR NORTE/SEHAB), dirigido ao Secretário Municipal de Habitação: “Conforme conversas mantidas com este Gabinete, vimos solicitar com urgência que sejam adotadas as medidas pertinentes para a contratação de projeto de urbanização dos assentamentos Futuro Melhor e Córrego do Bispo, pertencentes à Subprefeitura de Casa Verde/Cachoeirinha”. No verso do referido memorando, há o despacho escrito à mão, assinado e carimbado pelo Secretário Municipal de Habitação, do qual consta: “Solicito as providências imediatas para a execução dos serviços propostos” (Memorando de 28/01/2015).

DA INATIVIDADE DO PODER PÚBLICO, SURGE A PPP HABITACIONAL CASA DA FAMÍLIA

O QUE SÃO AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

Em sentido amplo, as Parcerias Público-Privadas (PPPs) são um tipo de concessão pública e podem tomar inúmeras formas de relações negociais estabelecidas entre a Administração Pública e particulares para realização, por estes, de atividades de responsabilidade do Poder Público (Sundfeld, 2011). Em sentido estrito, as PPPs são concessões na modalidade patrocinada ou administrativa³⁰.

São Paulo estruturou os primeiros casos de PPP Habitacional. Os casos paulistas foram inicialmente concebidos em 2012, e lançados em 2014 e 2018. Elas são: (i) a **PPP habitacional Casa Paulista**, PPP lançada pelo Governo do Estado de São Paulo em 2014 (Mendonça, 2017, 2018; Villela et al., 2018; Santoro et al. 2018a, 2018b, 2018c; Santoro & Rolnik 2020; Palladini, 2018; Pereira e Palladini, 2018; Izar, 2019; Almeida et al., 2020); e a (ii) a **PPP habitacional municipal Casa da Família** em 2018 (Almeida et al., 2020). Embora tenham especificidades, ambas as PPPs habitacionais baseiam-se em alguns aspectos comuns, como o objetivo de que o parceiro privado construa unidades habitacionais de interesse social e de mercado, equipamentos públicos e infraestrutura urbana, além de fazer a gestão física e administrativa dos edifícios por 20 anos, recebendo do poder público pagamentos mensais pela execução do contrato, além de poder explorar receitas acessórias.

PPPs EM ZEIS: VINCULAÇÃO DA DEMONSTRAÇÃO DE CONVENIÊNCIA DE OPORTUNIDADE E DOS RITOS DE PARTICIPAÇÃO ÀS DELIBERAÇÕES DO CONSELHO GESTOR

A Lei Federal que trata das Parcerias Público-Privadas exige, dentre outras determinações, que os projetos de PPP façam (a) a demonstração fundamentada da conveniência de oportunidade da contratação³¹; (b) submissão do processo licitatório à consulta pública³². No Estado de São Paulo, a Lei n.º 11.688/2004, seguiu as normas gerais sem inovar.

Assim, abertura do processo licitatório da PPP está condicionada à autorização de autoridade competente, que deve ser fundamentada em estudo técnico que, dentre outros pontos, demonstre a conveniência e a oportunidade da contratação, mediante identificação das razões que justifiquem a opção pela forma de parceria público-privada. Há, pois, um dever geral de justificação do interesse público envolvido, mas também um dever específico de justificação acerca da opção pela PPP em detrimento de outras formas contratuais-administrativas, muito em razão do longo prazo de contratação, que pode chegar até trinta e cinco anos, ultrapassando, em muito, o período de mandato outorgado à gestão pública contratante, o que, por sua vez, denota a excepcionalidade desta espécie contratual (Porto Neto, 2011, p. 144).

A Lei Federal também condiciona o processo licitatório à submissão da minuta do edital e de contrato à consulta pública, mediante publicação na imprensa oficial, em jornais de grande circulação e por meio eletrônico, que deverá informar a justificativa (geral e específica) para a contratação, a

³⁰ Lei Federal n. 11.079/2004.

³¹ Lei Federal nº 11.079/2004, art. 10, inc. I, alínea a.

³² Art. 10, VI da Lei Federal n. 11.079/2004.

identificação do objeto, o prazo de duração do contrato, seu valor estimado, fixando-se prazo mínimo de trinta dias para recebimento de sugestões.

Para que uma PPP seja implementada em uma Zona Especial de Interesse Social, fica subordinada ao regime jurídico de ZEIS previsto no PDE, ou seja: a demonstração de conveniência e oportunidade necessariamente dependerá das deliberações do Conselho Gestor, com a participação das comunidades moradoras dos territórios onde incidem, e o objeto da PPP deverá ser compatível com as diretrizes da ZEIS e com o plano de urbanização da área, quando se tratar de uma ZEIS 1 ou de uma ZEIS 3 ocupada. O cumprimento de tais requisitos, portanto, deverá ser prévio à abertura do certame licitatório da PPP, sob pena da incompatibilidade do projeto contratado com a vocação territorial da ZEIS, e da repetição do padrão histórico do Conselho Gestor ser usado apenas como forma de validar projeto elaborado sem participação da população atingida.

A convalidação de opção por parte do poder público por implementação de PPP em ZEIS sem ter passado previamente no Conselho Gestor só será possível se a PPP for compatível com a vocação territorial daquela ZEIS, se for garantia possibilidade de os moradores elaborarem contrapropostas com igualdade de recursos e apoio técnico, para deliberação da população impactada pelo projeto.

SOBRE A PPP HABITACIONAL CASA DA FAMÍLIA

Em 18 de janeiro de 2018, a Prefeitura de São Paulo, por meio de sua Secretaria Municipal da Habitação e da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP, lançou o primeiro programa de Parceria Público-Privada de Habitação do Município. Trata-se de uma parceria do poder público com privados para a construção de 22.950 mil novas unidades habitacionais em 12 Lotes em diferentes regiões da cidade para famílias de baixa, média e alta renda³³, sendo dessas apenas 13.313, ou 53% das unidades para HIS 1, que atende famílias nas faixas de renda entre 1 a 3 salários mínimos, que correspondem ao maior percentual do déficit habitacional de São Paulo, além da construção de equipamentos públicos – que podem, por exemplo, ser creche, unidade básica de saúde, dentre outros – e áreas para exploração comercial. Além da construção, os privados ficam responsáveis pela gestão do projeto por 20 anos. Já a Prefeitura oferece imóveis públicos para a construção (podendo inclusive desapropriar imóveis para dar lugar à PPP), paga pelas unidades construídas e contraprestações mensais à empresa, pela gestão dos serviços. Os valores dos contratos previstos nos editais somam cerca de R\$ 4,3 bilhões.

A Prefeitura lançou dois editais³⁴ abrangendo 12 lotes em diferentes áreas da cidade, sendo que 11 deles foram contratados.

DA JUSTIFICATIVA DA PPP HABITACIONAL MUNICIPAL

A inédita opção pela parceria público-privada em âmbito municipal e para fins de promoção da política habitacional foi publicamente justificada nos seguintes termos pela COHAB-SP (2018):

“Com o esgotamento das potenciais fontes de financiamentos para o setor público, o município se obriga a buscar formas alternativas para continuar e ampliar os investimentos direcionados para a construção de moradias populares. Considerando apenas os orçamentos correntes da Secretaria

³³ Considerando a projeção dos dois editais de licitação lançados em 2018 e 2020 (Ungaretti et al, 2020).

³⁴ Editais de concorrência internacional nº COHAB-SP 001/2018 e 001/2020.

Municipal de Habitação e da Cohab-SP para construção de novas unidades habitacionais, da ordem de R\$ 580 milhões anuais, e um custo unitário de produção de R\$ 150 mil, o município levaria cerca de um século para zerar o déficit habitacional de hoje, estimado em 474 mil moradias, considerando famílias com renda de até 10 salários. Diante desse cenário, é essencial desenvolver ações de fomento capazes de atrair o interesse privado – capitais e tecnologias – para ampliar de modo significativo os investimentos no segmento de habitação popular na cidade de São Paulo” (COHAB-SP, 2018).

Assim, para atrair investimentos que o orçamento público estaria supostamente impossibilitado de prover, optou-se por uma política pública habitacional baseada em um contrato administrativo de concessão administrativa, pelo qual o parceiro público cede terrenos de sua titularidade (ou a serem desapropriados) e pagaria contraprestações pecuniárias ao parceiro privado, incumbido, por sua vez, da implantação de habitações de interesse social e de mercado popular, acompanhadas de infraestrutura urbana, equipamentos públicos, empreendimentos comerciais e da prestação de determinados serviços públicos (como o desenvolvimento de trabalho social, de pré e pós-ocupação, apoio à gestão condominial, apoio a gestão da lista de beneficiários, de manutenção predial, de espaços livres e áreas verdes).

Essa justificativa não se sustenta. Lessa e Peres (2019) apontam os riscos econômicos atrelados às PPP do ponto de vista do orçamento público, constituindo, gerando “um preocupante cenário de instabilidade orçamentária e financeira futura” (Lessa & Peres, 2019).

Aqui nos interessa, no entanto, apontar a fragilidade dessa justificativa frente aos territórios onde incide a PPP e, portanto, ao regime jurídico das ZEIS ocupadas. Se em áreas de ZEIS 1 a vocação territorial é a regularização fundiária e urbanização para permanência da população moradora, porque arrecadar recursos para um projeto que viola os direitos dos moradores e desrespeita o regime jurídico das ZEIS? O valor necessário às melhorias na área deveria ser estimado DEPOIS da construção de um plano de urbanização das ZEIS, e deveria ser aderente à ele. Ou seja, faz parte de um plano de urbanização prever os recursos necessários à sua execução e as fontes desses recursos.

1a CONTRADIÇÃO: LOTE 12 DA PPP HABITACIONAL OCUPADO PELAS COMUNIDADES FUTURO MELHOR E SAPO

Contraditoriamente à proposta da PPP Habitacional Municipal que envolve a construção de novas moradias, esperava-se que seus perímetros incidissem sobre áreas públicas não edificadas ou subutilizadas, bem localizadas, mas o que assistiu-se foi a delimitação de alguns de seus lotes sobre áreas ocupadas demarcadas como ZEIS, e parte delas identificadas como áreas de risco. Essa delimitação se deu tanto no edital de licitação, quanto na execução dos contratos, quando, com base em uma cláusula contratual que permite a mudança ou acréscimo de áreas, foram acrescidas áreas de três ocupações de moradias.

O caso do Lote 12, cuja parcela do perímetro é ocupado pela comunidade Futuro Melhor, com a qual o Poder Público já se havia comprometido com a regularização fundiária e a urbanização, deliberada pela comunidade e deferida pela Secretaria Municipal de Habitação. Depois do início da contratação da PPP Habitacional, foram adicionadas outras áreas ao contrato, relativas às ocupações Imirim, Parada Pinta e Elza Guimarães, vinculadas à Frente de Luta por Moradia.

No perímetro inicial previsto, uma extensa área de propriedade pública (sob gestão da CTEEP - concessionária responsável pela transmissão de energia elétrica do Estado de São Paulo) e privada, ocupada há décadas por milhares de famílias trabalhadoras de baixa renda e demarcada como ZEIS 1, previu-se a remoção para construção de 3.000 (três mil) unidades habitacionais, sendo: 1800 HIS1 (para famílias com renda de 1 a 3 salários mínimos); 600 HIS-2 (de 3 a 6 salários mínimos); 600 HMP (acima de 6 salários mínimos), mais infraestrutura pública (como melhorias viárias e a criação de um parque linear margeando o Córrego do Bispo), equipamentos públicos não especificados e empreendimentos não residenciais privados, com valor estimado do contrato de R\$ 621.485.152,00 (seiscentos e vinte e um milhões, quatrocentos e oitenta e cinco mil, cento e cinquenta e dois reais).



Lote 12 da PPP Habitacional Municipal Casa da Família. Fonte: Edital da Concorrência Internacional n. 001/2018, p. 138 e 137; Geosampa; Google Earth. Elaboração: Ulisses Castro, LabCidade FAUUSP, 2020.

2a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: EXIGE REMOÇÃO DE FAMÍLIAS PARA CONSTRUÇÃO DE NOVAS UNIDADES

Legitimada com o “carimbo” de interesse social da habitação, a PPP da Habitação promove o avanço da produção imobiliária de mercado sobre territórios populares, que passam por processos de apagamento e de remoções, sob a justificativa de que a conta da modelagem precisa fechar de forma a garantir atratividade para o setor privado no negócio (Almeida et al., 2020).

Assim, contraditoriamente, a implantação da obra proposta depende da remoção de mais de 6.000 famílias, ao passo que seriam construídas apenas 3.000 unidades habitacionais, dentre as quais apenas 1.800 destinadas à HIS – Faixa 1, incrementando dramaticamente, com isso, o déficit habitacional que a parceria se propunha a reduzir e, ainda, ignorando a legislação urbanística municipal, que

reconheceu a necessidade de garantir a permanência das comunidades Futuro Melhor e vizinhas com melhorias na qualidade de vida da população moradora ao demarcar a área como ZEIS 1.

3a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: AS UNIDADES PRODUZIDAS NÃO VÃO PARA QUEM PRECISA

A PPP foi anunciada como uma “inovação para aumentar a oferta de moradias na cidade, que tem um déficit habitacional estimado em 474 mil domicílios, dos quais 368 mil se referem às necessidades das famílias com renda mensal bruta de até seis salários mínimos” (PMSP, 2019). Mas grande parte do déficit é formado por famílias que não tem renda ou tem renda até 1 salário mínimo, além do fato que várias destas famílias estão desempregadas ou não conseguem comprovar renda, por terem trabalhos temporários. A PPP prevê a possibilidade de atendimento para famílias que tiverem o financiamento indeferido pelo agente financeiro somente se houver pessoa idosa na família e até o limite de 15% das unidades de HIS 1 construídas em áreas de ZEIS , e condicionadas à solicitação expressa da Secretaria Municipal de Habitação, que deverá adquirir essas unidades e indicar a demanda³⁵. Assim, contraditoriamente à sua motivação, a PPP Habitacional não enfrenta o déficit habitacional.

³⁵ Item 6 do Edital de Concorrência Internacional nº COHAB-SP 001/2018:

“6 Reservas de unidades para situações extraordinárias

6.1 Mediante solicitação expressa e devidamente motivada da SEHAB, dirigida ao PODER CONCEDENTE até o marco contratual para início do TRABALHO TÉCNICO SOCIAL DE PRÉ-OCUPAÇÃO, até 15% (quinze por cento) do total de HIS-1 (FR1 a FR6) de cada Lote poderão ter direcionamento extraordinário para as seguintes situações, nas quais a COHAB-SP atuará como AGENTE FINANCEIRO:

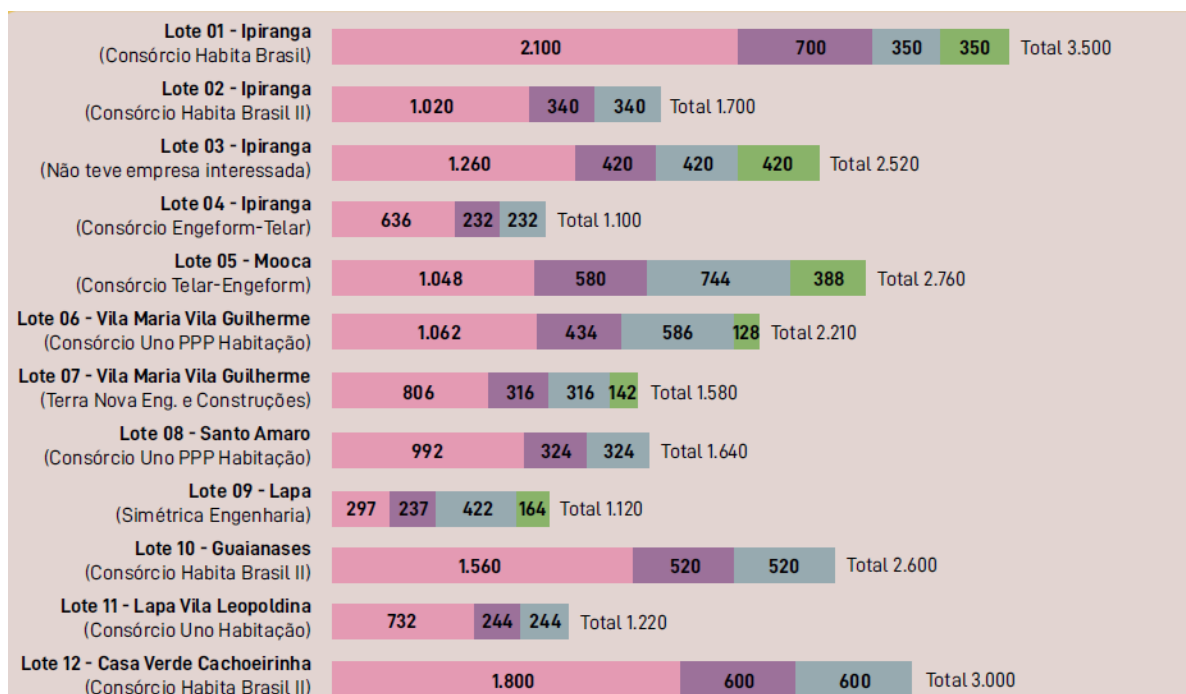
6.1.1 Atender famílias de idosos e/ou que venham a ter o financiamento negado pelo AGENTE FINANCEIRO escolhido pela CONCESSIONÁRIA, mas que preencham requisitos de justificada inexorabilidade de atendimento; e

6.1.2 Compor programa ou ação de atendimento habitacional na modalidade de aluguel social, preferencialmente para idosos e estudantes.

6.2 O direcionamento extraordinário a que se refere o subitem 6.1. supra somente se aplicará:

a) em áreas disponibilizadas pelo PODER CONCEDENTE e gravadas como ZEIS na legislação urbanística;

b) se para a COHAB-SP forem tempestivamente transferidos os recursos financeiros necessários para cobrir os valores equivalentes aos da ALAVANCAGEM a que a CONCESSIONÁRIA faria jus se as unidades fossem comercializadas ordinariamente”;



HIS-1	Habitação de Interesse Social 1 = renda familiar mensal entre 1 e 3 salários mínimos
HIS-2	Habitação de Interesse Social 2 = renda familiar mensal entre 3 e 6 salários mínimos
HMP	Habitação de Mercado Popular = renda familiar mensal entre 6 e 10 salários mínimos
HMC	Habitação de Mercado Cohab = renda familiar mensal entre 10 e 20 salários mínimos

Quantidade de unidades habitacionais previstas para cada lote da PPP Habitacional Municipal Casa da Família. Fonte: LabCidade, nov. 2020 com base em fontes primárias: Concorrência Internacional COHAB n. 001/2018 (consolidado) e Concorrência Internacional COHAB n. 001/2020.

4a CONTRADIÇÃO DA PPP CASA DA FAMÍLIA: AS UNIDADES PRODUZIDAS NÃO VÃO PARA OS REMOVIDOS

As unidades da PPP Habitacional não serão destinadas aos moradores da Comunidade Futuro Melhor por diferentes razões:

(i) A destinação de unidades da PPP não é vinculada à população das ZEIS atingidas, seja no edital e contratos dos lotes das PPPs³⁶, seja na regulamentação municipal dos critérios de elegibilidade para concessão de atendimento habitacional definitivo nos programas de provisão habitacional municipal³⁷.

(ii) Ainda que os moradores da ZEIS se inscrevam no programa para atendimento de acordo com os critérios de destinação previstos na regulamentação, não conseguirão ser atendidos, porque não se adequam aos critérios de faixa de renda e bancários para acesso ao crédito e às unidades. O cadastro de moradores realizado em 2020 pela Associação Futuro Melhor (2020) demonstrou que 78,86% das

³⁶ Os contratos das PPPs Habitacionais, conforme modelo no Anexo VII do Edital de Concorrência Internacional nº COHAP-SP 001/2018, previram: "2.3.2 Precedidas da publicação de ato convocatório específico que contemple de modo objetivo os critérios de hierarquização da lista das famílias a serem beneficiadas, dentre os quais deverão constar como prioritários a proximidade com o local de trabalho ou de moradia atual dos beneficiários em relação aos empreendimentos que vierem a ser construídos nos termos deste CONTRATO".

³⁷ Decreto municipal nº 61.282/2022.

famílias declararam renda de até 1 salário mínimo, 18,30% declararam renda de 1 a 2 salários mínimos e apenas 2% declararam renda de 2 a 3 salários mínimos, sendo que 40,74% das famílias não têm nenhum membro com carteira assinada. Ou seja, considerando a renda da imensa maioria das famílias e os demais critérios excludentes, como comprovação da mesma e negativas perante os órgãos de proteção ao crédito, praticamente nenhuma família conseguiria acesso às unidades habitacionais produzidas.

(iii) Ainda que fosse indicadas como demanda da SEHAB, o número de famílias ameaçadas de remoção pelo projeto é muito maior do que os 15% das unidades de HIS-1 previstas no edital, e, ainda, nem todas as famílias nessas condições têm pessoas idosas na sua composição.

Tendo isso em vista, fica mais uma vez evidente que a construção de unidades novas por meio da PPP Habitacional é incompatível com a vocação territorial e com o regime jurídico das ZEIS-1.

NA LUTA POR PERMANECER E COMO REAÇÃO À PPP HABITACIONAL, SURGE A MOBILIZAÇÃO #ATINGIDOS POR PPP

Buscando fazer frente a essa política e ao completo apagamento das comunidades, no período de setembro à dezembro de 2020 mutirões realizados pela Associação Futuro Melhor e entidades parceiras colheu 1.780 (mil setecentas e oitenta) assinaturas de moradoras/es em abaixo-assinado manifestando expressamente sua contrariedade em relação ao projeto da PPP de habitação do Município de São Paulo.

Frente às ameaças de remoção, a comunidade Futuro Melhor (liderada por sua associação de moradores), inserida no perímetro original do Lote 12 da PPP, articulou-se com a comunidade vizinha, do Sapo, e com as ocupações Elza Guimarães, Parada Pinto e Imirim, que foram posteriormente incluídas no projeto através de uma alteração contratual que permitiu ao poder público conceder ao parceiro privado novas terras públicas não previstas inicialmente no edital. Em torno desta aliança, formou-se a Campanha Atingidos pela PPP, uma extensa rede de apoio, constituída por assessorias técnicas, universidades públicas, movimentos populares e entidades da sociedade civil, nomeadamente: Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública estadual, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, LabCidade FAUUSP, União Nacional por Moradia Popular, Pastoral da Moradia, Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha Fórum dos Direitos da Criança e dos Adolescentes – Cachoeirinha, Frente de Lutas por Moradia – FLM, e BrCidades.

Desde então, foram produzidos inúmeros trabalhos destinados a dar visibilidade às lutas populares contra a implantação da PPP e favoráveis à reivindicação histórica de regularização fundiária e urbanização da Futuro Melhor. Dentre as estratégias mobilizadas para a tal finalidade, destacam-se:



Córrego do Bispo, Jardim Peri, Cachoeirinha - Zona Norte de São Paulo. Mapeamento realizado sobre bases cartográficas de 2017 e visitas de campo. Fontes: Geosampa, Censo Escolar 2016. Elaboração: Pedro Mendonça, LabCidade FAUUSP, 2019.

1. Manifestação popular contra a PPP, ocorrida em 2019;
2. Carta aberta assinada por 85 movimentos e entidades da sociedade civil;
3. 5.000 cópias do jornal anexo distribuído na comunidade;
4. Uma série de episódios de umzapcast da campanha, que circula em grupos de whatsapp das comunidades e na Rádio Cantareira, rádio comunitária da Rede de Proteção e Resistência ao Genocídio;
5. Live de lançamento da campanha #Atingidos pela PPP;
6. Apresentação do Projeto na mesa nº 21 do Fórum 21;
7. Apresentação do trabalho no XI Congresso Brasileiro do IBDU (Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico);
8. Publicação do artigo nos Cadernos da Defensoria Pública, denominado Articulação #Atingidos pela PPP: relatos de uma experiência de resistência contra remoções.

Destaca-se, em especial, a organização da própria comunidade por meio da Associação Futuro Melhor, que promove, historicamente, levantamentos e cadastros das famílias, assembleias e debates para deliberarem sobre os assuntos da comunidade. Há, portanto, um histórico de participação social que deve ser continuado e respeitado.

A PARTIR DOS #ATINGIDOS POR PPP DIVERSAS ENTIDADES E A COMUNIDADE GANHAM UM EDITAL DO CAU PARA ELABORAR UM PLANO DE REGULARIZAÇÃO URBANÍSTICA

Em dezembro de 2021 a Comunidade Futuro Melhor, com alguns apoiadores³⁸, conseguiu vencer em primeiro lugar da região Sudeste e terceiro do Brasil o [Edital de Chamamento Público do CAU/BR nº5/2021](#) de apoio à assistência técnica para habitação de interesse social. elaboração de um **Plano Popular para o Futuro Melhor** envolvendo leituras e propostas de urbanização e regularização urbanística para seu território³⁹.

³⁸ Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Defensoria Pública do Estado de São Paulo, Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade) da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), Núcleo São Paulo do Br Cidades e pela Pastoral da Moradia de São Paulo.

³⁹ Ver [Termo de Fomento CAU/BR n. 009/2021](#).

A assessoria que coordena o projeto é a FIO Assessoria Técnica Popular de arquitetura especializada e a assessoria jurídica do Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos, além do envolvimento de diferentes técnicos como a arquiteta Tereza Herling⁴⁰ e o engenheiro civil Celso Carvalho⁴¹. A seguir é apresentada um texto síntese elaborado pela FIO Assessoria Técnica Popular elencando as etapas já realizadas e as constatações que dão embasamento para a intervenção prevista, que deve ser finalizada no próximo mês.

Considerando seu processo participativo e democrático, esta se mostra como **a alternativa que de fato permite o exercício do direito social à moradia e assegura a participação democrática** para as pessoas e famílias que terão suas vidas diretamente afetadas pelo projeto de urbanização.



Colagem parque linear córrego do bispo - Regularização Fundiária, desenvolvido por FIO Assessoria Técnica Popular. Outubro de 2022.

O PLANO POPULAR PARA O FUTURO MELHOR

por FIO Assessoria Técnica Popular, outubro de 2022

O **Plano Popular para o Futuro Melhor** é um projeto que já está em fase final (previsão de término para dezembro de 2022) e envolveu etapas de diagnóstico socioeconômico, diagnóstico comunitário, estudos fundiários, urbanístico e habitacional, estudo de riscos socioambientais e a indicação das intervenções urbanísticas necessárias. O plano vem sendo desenvolvido de forma

⁴⁰ Tereza Herling é arquiteta, professora do Mackenzie, atuou como consultora em políticas públicas urbanas e habitacionais para o Banco Mundial e a Citiese Alliance, além de ter sido Secretária Adjunta da Secretaria Mun. de Desenvolvimento Urbano (SMDU) em São Paulo (2013-2016).

⁴¹ Celso Santos Carvalho é engenheiro civil, especialista em Infraestrutura Senior do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aposentado. Tem experiência na área de Gerenciamento de Riscos Geotécnicos, regularização fundiária e gestão pública, atuando principalmente nos seguintes temas: análise de riscos, regularização fundiária, monitoramento de programas e administração pública. É mestre e doutor pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo e foi professor no Departamento de Estruturas e Engenharia Geotécnica da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo no período de 23/04/1990 a 06/10/2011. Ver [currículo lattes](#).

participativa, com intensa participação popular, realizadas através de diversas oficinas, encontros, debates com a comunidade.

Em termos gerais, propõe a realização do direito à moradia através da regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e urbanização, garantindo a posse, respeitando o direito da população de permanecer nas áreas ocupadas, evitando remoções arbitrárias e qualificando o espaço urbano, com a adequação ambiental e social do espaço construído. Dessa forma, preserva os vínculos socioespaciais com o território. Para sua efetivação exige uma combinação entre intervenções públicas de infraestrutura urbana e titulação de terra, conforme exigência legal.

A partir dos levantamentos de campo, constatou-se que:

→ **As famílias residentes na Comunidade Futuro Melhor não serão contempladas pelo modelo econômico da PPP Habitacional Municipal.** O levantamento socioeconômico amostral realizado em 2022 com 653 famílias⁴² mostra que 63,7% das famílias não têm emprego formal, 48,8% declaram ter restrição de crédito, mostrando que 59,5% da comunidade não se enquadraria nas regras para obter a moradia via Parceria Público Privada Habitacional.

→ **As edificações e infraestrutura existentes estão consolidadas e devem ser melhoradas,** evitando a remoção de 86% da comunidade proposta pela PPP, uma ação muito impactante fisicamente e socialmente. Constatou-se o alto grau de consolidação da comunidade no tocante ao tipo de construção (83,7% de alvenaria), e existência de infraestrutura urbana, como acesso à água (91%) e à energia elétrica (99,3%). É alto o tempo de permanência, 45,2% das famílias residem há mais de 20 anos e 30,7% há pelo menos 10 anos. Assim, o projeto de urbanização integrada se apresenta como uma solução de menor impacto socioambiental, para os moradores e para o território.

→ **A preservação do Córrego do Bispo e seus afluentes é uma pauta prioritária da Comunidade Futuro Melhor.** É possível harmonizar a consolidação do uso habitacional e a sensibilidade ambiental da área, considerando a lei de regularização fundiária em faixa de APP em áreas com altas interferências antrópicas⁴³, desde que haja melhorias das condições ambientais, como por ex., soluções para o afastamento do esgoto e demais ações relacionadas a saneamento básico em um projeto de urbanização. Além disso, o Plano Popular defendido pelos moradores da comunidade, prevê a implantação de parque linear com equipamentos esportivos e culturais nas margens do Córrego do Bispo e seus afluentes, se estendendo também para a área de proteção sobre as torres de transmissão de energia da empresa CTEEP (Ver imagem que abre o box).

→ **É possível eliminar o risco com o mínimo de remoções de moradias.** O Relatório de Análise de Riscos Socioambientais e Proposições de Intervenções de Melhoria da Segurança, elaborado pelo eng. Celso Carvalho, demonstrou que a ocupação não apresenta impedimentos para a regularização fundiária, contrapondo a proposta de remoção em grandes proporções proposta pela PPP. O

⁴² O levantamento possui 45 perguntas e foi construído de forma conjunta entre técnicos, apoiadores e moradores com o objetivo de atualizar os dados socioeconômicos e de moradia das famílias, além de obter informações sobre a infraestrutura local.

⁴³ Lei 13.465/2017.

relatório indica medidas de segurança de caráter definitivo. Entre as soluções propostas estão: a canalização dos afluentes, a implantação de sistema de microreservatórios, escadas de descida d'água, poços de visitas e bocas de lobo. Além da implantação de um parque linear ao longo do Córrego do Bispo, com a função de servir de área pública de lazer nas épocas secas e de área de contenção de cheias nas épocas chuvosas. As obras podem exigir reformas e reassentamentos pontuais, que serão dimensionados na proposta de urbanização da Comunidade.

DESCONSIDERANDO O PROCESSO EM CURSO, A PPP ATERRISA COM UMA PROPOSTA ...

Apesar da relevante mobilização desenvolvida pela comunidade e apoiadores, o avanço da PPP ignorou os processos em curso, e a Concessionária e Prefeitura apresentaram três propostas elaboradas sem qualquer diálogo com as comunidades, que envolvem a construção de unidades habitacionais verticais cuja construção exige a remoção de muitos domicílios, em percentual correspondente a 81,5% (Alternativa A), 55,1% (Alternativa B) ou 86% (Alternativa C) para fora da área do entorno do Córrego do Bispo⁴⁴.

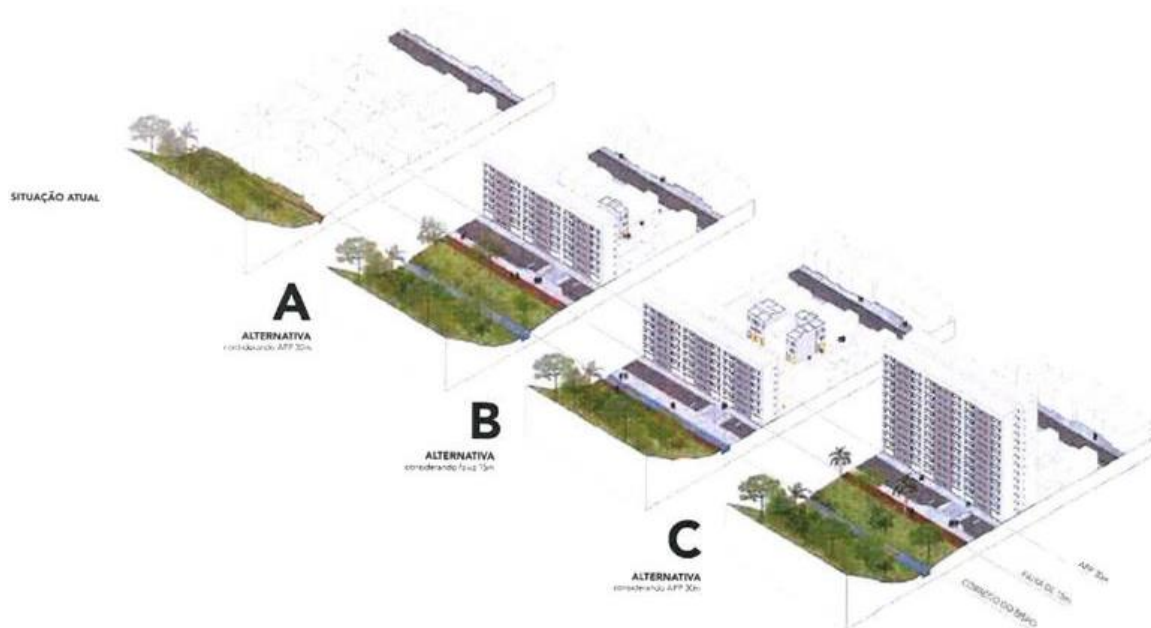


Imagem das propostas da Concessionária apresentadas pela Prefeitura como propostas para a PPP, obtidas a partir de ofício. O projeto inteiro foi apresentado, mas até agora não foi discutido com a comunidade.

As três alternativas oferecidas pela municipalidade são muito impactantes, tanto fisicamente como socialmente, e desconsideram em absoluto a reivindicação histórica, a luta da comunidade pela permanência de suas moradias e urbanização da área e os processos democráticos de elaboração de plano que já estão em curso.

⁴⁴ As três alternativas de projetos para implantação do Lote 12 da PPP foram apresentadas pela Municipalidade em resposta a ofício encaminhado pela Defensoria Pública.

**CONSELHO GESTOR DE ZEIS ESTÁ SENDO MONTADO
DEPOIS QUE O PROJETO FOI ELABORADO E NÃO AO
CONTRÁRIO, COMO EXIGE A LEI**

O processo de constituição e de funcionamento do Conselho Gestor, se servir apenas para legitimar o projeto da PPP em curso e as remoções previstas, irá desrespeitar a participação democrática e os direitos de permanência das comunidades englobadas pela PPP.

Tudo indica, até o momento, que é esse o plano da Prefeitura: a constituição do Conselho Gestor para a área está se dando após a definição do projeto de implantação da PPP, da efetiva contratação da empresa vencedora do edital, e da criação de projetos que desconsideram a manifestação sistematicamente pronunciada pelos moradores da área, associações, representantes de ONGs que atuam na região, uníssonos no sentido de que a regularização fundiária é a medida que se impõe.

Da forma como se encontram previstas a portaria de deflagração do processo eleitoral e respectiva minuta de regimento interno para o Conselho Gestor, os parâmetros legais impostos à deliberação do Conselho Gestor de ZEIS 1 previstos no PDE de São Paulo também estão sendo desconsiderados. Para garantia dos direitos da população moradora de ZEIS 1, é necessária a previsão expressa dos parâmetros mínimos e limites das propostas de urbanização que podem ser deliberadas, bem como de instrumento capaz de assegurar a efetiva participação da população efetivamente atingida pelo projeto, sob risco da sua sub-representação, conforme já descrito anteriormente neste documento.

**MESMO ANTES DE SE FORMAR UM CONSELHO GESTOR
DE ZEIS, JÁ EXISTE UM PROCESSO PARTICIPATIVO DE
PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO, MOSTRANDO QUE A
EXPERIÊNCIA DEMOCRÁTICA NÃO SE LIMITA AOS
PROCESSOS NO ÂMBITO DOS ESPAÇOS INSTITUCIONAIS
COLEGIADOS**

A experiência democrática não se limita aos processos de formação de colegiados, tampouco às decisões, tomadas pela maioria dos representantes nestes fóruns, mas envolve um processo contínuo de formação e participação direta e indireta, que envolve a apresentação e publicização de informações, dados, estudos e argumentos por parte do poder público e de diferentes atores sociais, e debates públicos, que envolvam contraposição de ideias e argumentos por meio de diferentes técnicas e instrumentos, como oficinas, audiências públicas, dentre outros. Assim, o Conselho Gestor de ZEIS não deve ser o único instrumento participativo disponibilizado aos moradores e às moradoras da Futuro Melhor e entorno. Deve ser complementado por outros instrumentos de participação previstos na legislação urbanística.

Em especial, as decisões não devem ser tomadas apenas por representantes no âmbito do Conselho Gestor, mas também diretamente por meio de consultas públicas, audiências públicas, oficinas e capacitação.

Os participantes do debate têm pontos de partida bastante discrepantes. De um lado, há representantes do Poder Público, cercados de todas as informações produzidas e movidos por orientações políticas. Essa "superioridade técnica" pode gerar "pontos de não discussão" e limitar substancialmente a participação das demais categorias. Os representantes da sociedade civil, principalmente profissionais, pesquisadores e professores, podem fazer o contraditório técnico, caso

tenham esse conhecimento, e envolver-se em uma rede interinstitucional de apoio aos moradores. E, ainda, os saberes populares formados pelos moradores, decorrentes do vínculo com o território, são igualmente valiosos para o processo deliberativo. Por outro giro, a disparidade entre os participantes não é apenas técnica, mas também política. Daí a importância também de coletivos, movimentos e redes populares, no apoio dos moradores. Não se pode olvidar o direito da população à ATHIS.

DEBATE PÚBLICO: APROFUNDANDO A DELIBERAÇÃO

Os fins previstos para as áreas demarcadas como ZEIS, conforme sua tipologia, podem ser alcançados de diversas formas pelo Executivo. A PPP não é eleita pela legislação como o instrumento prioritário para incidência em ZEIS 1. Seu emprego deve ser justificado e a complexidade das situações previstas para a demarcação de perímetros como ZEIS 1 exigem cautela na escolha da PPP, em especial porque funciona em uma lógica muito semelhante à dos mercados imobiliário e financeiro.

A incidência da PPP em um perímetro demarcado como ZEIS 1 complexifica o dever geral específico de justificação da autoridade competente sobre a adoção da modalidade contratual-administrativa. Essa complexificação decorre, em parte, da vocação territorial dos perímetros demarcados para o alcance de determinadas finalidades e de cenários realísticos-ideais, como a moradia digna para a população de baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, a recuperação ambiental, a regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, a provisão de novas habitações de interesse social (HIS) e habitações de mercado popular (HMP), etc.

A justificação pela adoção da modalidade contratual-administrativa consistente em PPP, quando incidente em ZEIS 1, deve ser norteado por questões específicas, de modo a demonstrar que é a solução interventiva mais adequada, em comparação a tantas outras possíveis, para o atendimento habitacional da população de baixa renda moradora no territórios demarcado como ZEIS.

Caso a PPP, por sua dinâmica, tenha por condão a expulsão desta população deste território, especialmente aquelas bastante empobrecidas e precarizadas, absolutamente desprezadas pelas instituições financeiras e por isso impedidas de acessar financiamentos imobiliários, não deverá ser adotada. Este juízo não será de conveniência e oportunidade, por não está na margem de discricionariedade da Administração Pública a descaracterização do território vocacionado ao alcance de determinados interesses públicos, definidos pela legislação. O juízo será de legalidade. Em outras palavras, a depender da realidade do território e do enraizamento nele de relações e afetos, bem como seu direcionamento legal para a realização de interesse público e alcance de cenários idealizados, a PPP não será uma opção possível.

PERMANÊNCIA DOS MORADORES NO TERRITÓRIO: APROFUNDANDO A PROTEÇÃO

A decisão, seja do Poder Público, seja do próprio Conselho Gestor, encontra limites relacionados à proteção de grupos vulneráveis (normalmente vinculados a elementos de legalidade) ou mesmo à priorização na promoção dos direitos e interesses destes grupos (normalmente relacionados a elementos de razoabilidade/proporcionalidade).

O plano de urbanização e o projeto de intervenção em perímetros de ZEIS encontram barreiras importantes em relação à sua margem de deliberação, que é o atendimento à vocação territorial do perímetro demarcado como ZEIS pela legislação municipal conforme a tipologia específica. A

significação destas tipologias e seus objetivos explícitos demarcam um direcionamento deste território ao atendimento dos direitos e interesses da população vulnerável/precarizada.

Uma evidente diretriz da decisão do Conselho Gestor e do Poder Público é a compatibilidade do projeto de urbanização ou de intervenção com a vocação territorial atribuída pelo plano diretor, que especifica, em última análise, a função social daquelas propriedades urbanas e do perímetro em seu conjunto. Este é um limite da decisão majoritária, cujo transpasse poderá gerar o acionamento de mecanismos contramajoritários, ou seja, a atuação, judicial e extrajudicial, dos órgãos de controle (Defensoria Pública e Ministério Público).

RECOMENDAÇÕES PARA GARANTIA DOS DIREITOS DOS MORADORES DA FUTURO MELHOR E DE TODAS AS ZEIS 1 E 3 OCUPADAS DE SÃO PAULO

Diante de todo o exposto, elencamos aqui pontos que sintetizam parâmetros mínimos para guiar o processo de constituição e condução do Conselho Gestor de ZEIS -1 que será responsável por discutir e deliberar sobre o plano de urbanização:

(i) Quanto à composição e condução do Conselho Gestor:

- Respeito à composição tripartite;
- Vedação à representação dos proprietários registrários da área;
- Criação de mecanismos que garantam a igualdade de participação entre os membros do Conselho Gestor de ZEIS: remuneração dos representantes eleitos, disponibilização de apoio técnico e jurídico, previsão de formas adicionais de participação;
- Previsão de formas complementares de participação;

(ii) Quanto ao conteúdo da deliberação do Conselho Gestor:

- respeito à vocação territorial da ZEIS 1;
- vedação a projetos que não estejam vinculados ao plano de urbanização,
- vedação a projetos que promovam remoções sem garantir a permanência da população atingida.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Isadora Marchi de. Entre crenças e compromissos: projeto urbano e interesse público sob lógicas contratuais no PIU Vila Leopoldina - Villa-Lobos. 2020. 280 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020.

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. (2020) PPPs Habitacionais em São Paulo: política habitacional que ameaça, remove e não atende aos removidos, in: MOREIRA, F. A.; ROLNIK, R.; SANTORO, P. F. (Eds) Cartografias da produção, transitoriedade e despossessão dos territórios populares. Observatório de Remoções: Relatório bianual 2019-2020, pp. 131-156 (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

Associação Futuro Melhor. Contagem de moradores - 2020. São Paulo: Associação Futuro Melhor, 2020. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-4pCNteh-aP0MLuhdcnoGTF8ieSetdgF/view?usp=sharing>. Acesso em 11/10/2022.

BIB DE ALMEIDA, Guadalupe Maria Jungers. Fundamentos e vínculos da política de regularização fundiária: as zonas especiais de interesse social (ZEIS) e o planejamento urbano. In: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana (coord.). Regularização fundiária urbana: desafios e perspectivas para aplicação da Lei nº 13.465/2017. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes. As parcerias público-privadas e sua aplicação pelo Estado de São Paulo. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011. BARCELLOS, Ana Paula de. A eficácia jurídica dos princípios constitucionais: o princípio da dignidade da pessoa humana. 3.^a ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2011.

_____. Direitos fundamentais e direito à justificativa: devido procedimento na elaboração normativa. 2.^a ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

BARROSO, Luís Roberto. A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Teoria constitucional da democracia participativa: por um Direito Constitucional de luta e resistência, por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. 3.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula Freire. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 5, n. 8, p. 145-164, jan./jun. 2019.

CALAVITA, N.; MALLACH, A. 2010. Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

CÂMARA, Jacintho Arruda. A experiência brasileira nas concessões de serviço público e as Parcerias Público-Privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari (Coord). Parcerias Público-Privadas. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 34. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

COHAB-SP. Cohab-SP será responsável pela concessão da PPP que irá construir 34 mil moradias na capital. São Paulo: COHAB-SP, 2018. Disponível em: <http://cohab.sp.gov.br/Noticia.aspx?Id=3396>. Acesso em 18/10/2022.

CYMBALISTA, R. Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil. São Paulo: Instituto Polis, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada. 12. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FERNANDES, E. Perspectivas para a renovação das políticas de legalização de favelas no Brasil. Em: A cidade da informalidade. O desafio das cidades latino-americanas, org. Abramo, Pedro. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras; Faperj; Lincoln Institute of Land Policy, 2003.

FERREIRA, J. S.; MOITSUKE, D. A efetividade da implantação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. Em: Planos Diretores Municipais - Novos conceitos de Planejamento Territorial, orgs. Bueno, L. M. de M.; Cymbalista, R. São Paulo: AnnaBlume - Instituto Pólis -PUCCAMP, 2007.

GUIMARÃES, Fernando Vernalha. Concessão de serviço público. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2014. HUNGARO, Luis Alberto. Parceria Público-Privada: a concretização de funções sociais da cidade: habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

IZAR, P. (2019) Can public-private partnerships help achieve the right to the city in Brazil? The case of Casa Paulista program in São Paulo, Journal of Urban Affairs, DOI: 10.1080/07352166.2019.1654895

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1980.

LABCIDADE - LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E DIREITO À CIDADE. Moradores e comerciantes do Campos Elíseos exigem retomada do pagamento do Auxílio-Aluguel, 09.04.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/moradores-e-comerciantes-docampos-elisios-exigem-retomada-do-pagamento-do-auxilio-aluguel/>, acessado em 26.03.2021, às 10h07min, (LABCIDADE, 2020-a)

_____. Lançamento da campanha Atingidos pela PPP, 04.09.2020, disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/lancamento-da-campanha-atingidos-pela-ppp/>, acessado em 26.03.2021, às 11h10min (LABCIDADE, 2020-b)

LESSA, Marília Rollemberg; PERES, Ursula Dias. No labirinto das contas públicas: quem controla as PPPs? In: Novos estudos CEBRAP, junho de 2018. São Paulo: UOL, 2018.

MARICATO, E. MetrÓpole na periferia do capitalismo. São Paulo: Hucitec, 1996.

MENDONÇA, P. H. R. Três contradições das PPPs paulistas: da provisão habitacional aos negócios imobiliários-financeiros. Anais do XVII Enanpur. São Paulo, ANPUR, maio 2017.

_____. A mobilização de terrenos públicos para a estruturação das parcerias público-privadas de habitação na região metropolitana de São Paulo. Relatório final de pesquisa de iniciação científica. São Paulo: FAPESP, 2018.

MODESTO, Paulo. Reforma do Estado, formas de prestação de serviços ao público e parcerias público-privadas: demarcando as fronteiras dos conceitos de 'serviço público', 'serviço de relevância pública' e 'serviços de exploração econômica' para as parcerias público-privadas. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

NOHARA, Irene. Direito Administrativo. 10.^a ed. São Paulo: Atlas, 2020. PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PALLADINI, G. Parceria Público-Privada para produção de moradia popular no Estado de São Paulo: o Programa da Casa Paulista. Dissertação (mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Área de concentração: Habitat. São Paulo: FAUUSP, 2018. 158 p.

PEREIRA, A. L. dos S.; PALLADINI, G. M. (2018) Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo, Cadernos MetrÓpole, 20(43), pp. 879–903.

PORTO NETO, Benedicto. Licitação para contratação de Parceria Público-Privada. In: SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Para avançar em projeto, comunidade Futuro Melhor deverá escolher perfil das obras. São Paulo: Secretaria Municipal de Habitação, 2013. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=152203>. Acesso em 06/10/2022.

_____. Prefeitura autoriza contratação dos vencedores da primeira PPP da habitação da cidade de São Paulo. São Paulo: Secretaria Especial de Comunicação, 2019. Disponível em: <https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-autoriza-contratacao-dos-vencedores-da-primeira-ppp-da-habitacao-da-cidade-de-sao-paulo>. Acesso em 17/10/2022.

ROLNIK, Raquel. Urbanização a conta-gotas. Versus Revista de Ciências Sociais aplicadas do CCJE/UFRJ. n. 2, p. 28-30, ago. 2009.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 11 out. 2022.

SANTORO, P. F.; BORRELLI, J. F. S. Os desafios de produzir habitação de interesse social em São Paulo: da reserva de terra no zoneamento às contrapartidas obtidas a partir do desenvolvimento imobiliário ou das ZEIS à cota de solidariedade In: XVI ENANPUR. Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

SANTORO, P. F.; LIMA, P. H. B. M.; MENDONÇA, P. H. R. (2018c) Parcerias público-privadas e habitação social: vínculos perversos, in: Rolnik, R. et al. (Eds) Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

SANTORO, P. F.; ROLNIK, R. (Eds) (2020) Public Private Partnerships in São Paulo downtown and housing rights violations promoted by the State and corporations. LabCidade FAUUSP, SOMO, final report, 2020.

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. (2018a) O papel das terras públicas na mobilização do Estado pelo capital em São Paulo. In: Rolnik, R. et al. (Eds). Cidade Estado capital: reestruturação urbana e resistências em Belo Horizonte, Fortaleza e São Paulo (São Paulo: LabCidade FAUUSP).

SANTORO, P. F.; UNGARETTI, D. G.; MENDONÇA, P. H. R. (2018b) Destruir terra pública no processo de financeirização: o caso de São Paulo, in: Anais (São Carlos: IAU/USP). Disponível em: <http://www.iau.usp.br/seminariofinanceirizacao/wp-content/uploads/2018/05/G1-final.pdf>, acesso 25 ago. 2020.

SARMENTO, Daniel. Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetória e metodologia. 2.ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

SAULE JUNIOR, Nelson. A proteção jurídica da moradia nos assentamentos irregulares. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2004.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 36.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013. STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, Luiz Bolzan de. Estado Democrático de Direito. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang. STRECK, Lênio Luiz. Comentários à Constituição do Brasil. São Paulo: Saraiva, Almedina, 2013. SUNDFELD, Carlos Ari. Parcerias Público-Privadas. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. TILLY, Charles. Democracia. Petrópolis: Vozes, 2013.

VILLELA, F.; ROLNIK, R.; SANTOS, R. A.; LINS, R. D. (2019) Permanent transitoriness and housing policies: inside São Paulo's low-income private rental market, *Radical Housing Journal*, 1(2), pp. 27–43, 2019.

UNGARETTI, Débora; CASTRO, Ulisses; SANTORO, Paula Freire. PPP Habitacional em São Paulo: nova concorrência e novas ameaças de remoção. São Paulo: LabCidade FAUUSP, 2020. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/ppp-habitacional-em-sao-paulo-nova-concorrencia-e-novas-ameacas-de-remocao/>. Acesso em 18/10/2022.