

# “Todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”: percepções sobre as zonas especiais de interesse social pelos moradores da cidade de São Paulo<sup>1</sup>

## **Luíza Pavan Ferraro**

Doutoranda e Mestre em Direito na Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (São Paulo, SP, Brasil). Pesquisadora do Supremo em Pauta da FGV Direito SP. *E-mail:* luiza.pferraro@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9088-1686>.

## **Luciana Gross Cunha**

Mestre e Doutora em Ciência Política pela USP. Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP). *E-mail:* luciana.cunha@fgv.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7396-1879>.

---

**Resumo:** As zonas especiais de interesse social (ZEIS) há muito tempo se destacam como um instrumento capaz de promover alterações profundas no modo de uso e ocupação do solo urbano, sobretudo em grandes centros. Justamente por isso, pelo seu potencial de enfrentar dinâmicas enraizadas de atuação do mercado e de segregação das pessoas de baixa renda, é que também enfrenta muitas barreiras para sua concretização. O objetivo deste artigo, nessa linha, é desvelar a compreensão que os moradores da cidade de São Paulo têm em relação a este instrumento de política urbana, a partir de suas manifestações nas audiências públicas realizadas ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do município (Lei nº 16.402/2016), em 2015. Ao se propor esse objetivo, este artigo procura destacar como as pessoas que vivem e experienciam a cidade diariamente enxergam seu processo de urbanização e suas possibilidades de mudança, a partir da incorporação do valor da “casa própria”, do medo em relação a processos de valorização e desvalorização e, principalmente, da mudança da sociabilidade e da vizinhança. Em síntese, este artigo acaba por destacar a essência do conflito sobre a terra na cidade de São Paulo.

**Palavras-chave:** Urbanização. Zoneamento. Habitação. Segregação. ZEIS.

**Sumário:** **1** Introdução – **2** Nota metodológica – **3** O centro, a periferia e o medo da desapropriação – **4** As zonas especiais de interesse social e a segregação – **5** Considerações finais – Referências

---

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

# 1 Introdução

Entre os instrumentos de política urbana que vêm sendo pensados e implementados nos últimos anos, as zonas especiais de interesse social (ZEIS) se destacam como uma ferramenta teoricamente capaz de combater a segregação espacial histórica e persistente que opera sobretudo nas grandes cidades, indo ao encontro de anseios de transformação no modo de uso e ocupação do solo. Partindo da definição trazida por Rolnik e Santoro,<sup>2</sup> as ZEIS se dividiriam entre as “de regularização” e “de vazios”, sendo as primeiras locais ocupados por assentamentos e as segundas locais não ocupados, mas dotados de infraestrutura. Sobretudo aquelas do segundo tipo, apontam as autoras, possibilitariam a permanência de pessoas de baixa renda em locais dos quais costumam ser sistematicamente expulsas, funcionando como uma barreira à lógica do mercado. Nesse sentido, para Maricato,<sup>3</sup> as ZEIS representariam a essência da reforma urbana.

Na cidade de São Paulo, as ZEIS foram incorporadas em 2002, com a elaboração do Plano Diretor Estratégico (PDE), e depois regulamentadas pela Lei de Zoneamento e pelos decretos nº 44.776 e nº 45.127, todos de 2004.<sup>4</sup> O atual PDE, Lei nº 16.050/2014,<sup>5</sup> define as ZEIS em seu art. 44 como:

porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população de 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 - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

No PDE/2014, as ZEIS foram divididas em cinco tipos, “diferenciadas conforme os objetivos com relação à política habitacional, ao percentual mínimo obrigatório de produção de HIS, ao lote mínimo para incidência desse percentual e ao território de incidência”.<sup>6</sup> Assim, de forma resumida, as ZEIS 1 se caracterizam pela ocupação

<sup>2</sup> ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. Zonas especiais de interesse social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Lincoln Institute*, Cambridge, MA, ago. 2014. Disponível em: <https://www.lincolnst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 20 set. 2019.

<sup>3</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.

<sup>4</sup> GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento*. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

<sup>5</sup> O Plano Diretor de São Paulo sofreu recente revisão intermediária, tendo sido promulgada a Lei nº 17.975/2023.

<sup>6</sup> MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, Anaclaudia. *Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. 1. ed. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 75.

de assentamentos populares, onde há interesse do Poder Público de promover a regularização fundiária; as ZEIS 2 são caracterizadas por áreas não edificadas ou subutilizadas, onde há interesse público ou privado de produzir habitação de interesse social (HIS); as ZEIS 3 se destacam pela sua presença em áreas centrais, dotadas de infraestrutura, em que há interesse público ou privado de produzir HIS; as ZEIS 4 se caracterizam pela existência de terrenos ociosos destinados à produção de HIS para reassentamento da população residente na área de proteção aos mananciais; por fim, as ZEIS 5 são demarcadas em lotes vazios ou subutilizados localizados em áreas dotadas de infraestrutura em que haja interesse privado na promoção de empreendimentos de mercado popular.

A possibilidade de reserva de áreas para a construção de habitações de interesse social ou para a regularização fundiária se mostra, desta forma, um passo importante para o avanço da garantia de direitos para a população das cidades, principalmente aquelas a quem sempre foi negado seu amplo acesso. Em decorrência disso, as experiências de implementação das ZEIS se multiplicam, mas isso não acontece sem que se encontre barreiras à sua concretização.

Em relação à cidade de São Paulo, Caldas<sup>7</sup> já apontava os desafios para a implementação de ZEIS tanto para regulação fundiária quanto para promoção de HIS. De modo mais recente, Tanaka<sup>8</sup> se debruçou sobre a efetividade das ZEIS de vazios na cidade, a partir da demarcação presente entre 2002 e 2014, demonstrando que "atenderam apenas parcialmente o seu objetivo de serem instrumentos de indução e fomento à produção habitacional".<sup>9</sup> Também se destaca o trabalho de Yamaguti,<sup>10</sup> que se voltou para a efetividade das ZEIS demarcadas em imóveis vazios ou subutilizados para a promoção de HIS, indicando, entre outras coisas, o papel relevante do Poder Público municipal para aplicação do instrumento, bem como sua articulação com outros que têm potencial de enfrentar a lógica de ocupação e uso do solo nas cidades. Em sentido semelhante, de modo mais recente, Yamaguti e Denaldi,<sup>11</sup> olhando para empreendimentos aprovados entre 2002 e 2017 em

<sup>7</sup> CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

<sup>8</sup> TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *"ZEIS de vazios" em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

<sup>9</sup> TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *"ZEIS de vazios" em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. p. 203.

<sup>10</sup> YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

<sup>11</sup> YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023.

ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados na Zona Leste, destacam o papel do Poder Público inclusive na “produção direta de habitação” e na “regulação do mercado imobiliário”, diante das estratégias deste último para viabilizar sua lucratividade a partir deste instrumento. No sentido de apontar as estratégias do mercado para avançar em áreas demarcadas está ainda o trabalho de Pimenta e Donadone,<sup>12</sup> que apontam a importância das ZEIS, sobretudo em áreas centrais dotadas de infraestrutura para garantia da permanência da população de baixa renda nessa região, mas que ressaltam como o mercado conseguiu se valer de uma arquitetura jurídica para que, com o auxílio do Estado, transformasse locais destinados a políticas sociais “em novos campos de extração de excedentes, rentáveis e lucrativos”.<sup>13</sup>

O que esses trabalhos parecem destacar, de modo comum, é a relevância desse instrumento de transformação, mas que ainda encontra percalços para sua implementação tal qual pensada e estabelecida nas leis urbanísticas, especialmente em São Paulo. As causas que permeiam conflitos sobre a concepção e a implementação das ZEIS passam por questões técnicas, de adequação do instrumento à realidade, mas principalmente pela necessidade de vontade política para sua concretização, somada ao papel que será exercido pelo mercado, a partir de seus próprios interesses. Nesse sentido, como apontam as pesquisas acima destacadas, o mercado *a priori* não se interessa pela exploração de áreas demarcadas como ZEIS, seja pela baixa atratividade diante da renda dos beneficiários, seja pelo “puro e simples preconceito social e econômico, já que a proximidade da moradia pobre desvaloriza qualquer empreendimento imobiliário”,<sup>14</sup> criando mecanismos para se beneficiar nessa atuação.

Por meio deste artigo,<sup>15</sup> buscamos também tentar contribuir com uma análise sobre os desafios à implementação das zonas especiais de interesse social. Entretanto, essa contribuição não se dará por meio da análise da implementação das ZEIS em si, mas a partir do destaque para a percepção dos moradores das áreas demarcadas a respeito deste instrumento de política urbana e da própria dinâmica de uso e ocupação da cidade. Se Poder Público e mercado imobiliário são atores-chave para a aplicação e os contornos conferidos a esse instrumento,

<sup>12</sup> PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023.

<sup>13</sup> PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023. p. 12.

<sup>14</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 159.

<sup>15</sup> Este artigo é fruto da dissertação de mestrado desenvolvida no Programa de Mestrado em Direito e Desenvolvimento da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, em 2020, intitulado “O que os conflitos sobre as ZEIS têm a dizer? Um estudo das audiências públicas na revisão da Lei de Zoneamento de São Paulo”, realizado com apoio da Fundação Getúlio Vargas, por meio da bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa.

não é possível tirar desta equação as pessoas envolvidas nestes processos, sob os mais diversos aspectos.

Para isso, nos debruçamos sobre um momento específico ocorrido ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo da cidade de São Paulo (Lei de Zoneamento), durante o ano de 2015: a realização de audiências públicas no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. Abordaremos as audiências como veículo pelo qual percepções sobre a cidade foram compartilhadas e revelaram entraves específicos para possíveis transformações, sobretudo por meio das ZEIS nas regiões centrais da cidade. Buscamos configurar as manifestações nas audiências no modo como seus participantes enxergam os processos de organização da cidade entre centro e periferia, o papel do Estado e do mercado na valorização ou desvalorização de áreas e a alteração do perfil da vizinhança, a partir dos estereótipos criados em torno das pessoas possivelmente beneficiadas por políticas habitacionais.

Deste modo, este artigo se propõe a evidenciar como esse momento de participação popular ilustra a disputa pelo espaço urbano e como as zonas especiais de interesse social na região central figuram como um instrumento polêmico e desencadeador de disputas políticas (e político-partidárias), revelando em sua essência um cenário de intensa polarização e conservadorismo na cidade de São Paulo.

## 2 Nota metodológica

Podemos dizer que a metodologia deste trabalho segue por caminhos pouco usuais se comparada aos outros estudos que têm se dedicado à compreensão dos instrumentos urbanísticos. Entretanto, trata-se de um olhar que busca evidenciar os desafios a partir das dinâmicas nas audiências públicas, cujas escolhas indicamos a seguir.

A primeira escolha se deu em relação ao acompanhamento do processo participativo da alteração da Lei de Zoneamento e não do Plano Diretor. Isso se deu sobretudo diante da especificidade das discussões em torno de áreas e lotes pelos participantes durante a discussão do zoneamento. O processo participativo para alteração de Lei de Zoneamento de São Paulo (Lei nº 16.402/2016) foi dividido em duas grandes etapas: a primeira, que foi conduzida pela própria prefeitura e contou com a realização de concurso com arquitetos, considerações do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), da Câmara Técnica de Legislação Urbanística (CLTU) e do Conselho da Cidade, realização de oficinas participativas e encontros nas subprefeituras, envio de propostas e contribuição à minuta pela internet, além de três audiências públicas; e a segunda, que foi conduzida pela Câmara de Vereadores, a partir do Projeto de Lei nº 272/2015, e contou com a realização de mais 47 audiências públicas, passando pela Comissão de Constituição e Justiça

(CCJ) e mais enfaticamente pela Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente (CPUMMA).<sup>16</sup>

A segunda escolha se deu em relação às audiências públicas estudadas, o que decorreu das dinâmicas próprias do processo de pesquisa. Esta estava voltada, em um primeiro momento, para a participação dos movimentos de moradia de cortiços na alteração do zoneamento. Diante do último levantamento que havia sido feito pela Fundação Seade, mais de 1.500 cortiços ainda existentes na cidade de São Paulo se localizavam na região central.<sup>17</sup> Além disso, como aponta Kowarick,<sup>18</sup> os cortiços predominavam nos bairros do Brás, Mooca, Bom Retiro, Bexiga, Pari e Liberdade. Esse primeiro recorte temático nos levou a um recorte das audiências públicas que abarcavam essas regiões, tendo escolhido, entre as 50 audiências públicas, dez que contemplariam essas discussões. Dessas, quatro são audiências amplas, realizadas pelo Poder Executivo<sup>19</sup> (em 14.1.2015, 21.1.2015 e 28.1.2015) e pelo Poder Legislativo<sup>20</sup> (em 22.6.2015), e uma audiência temática sobre as ZEIS (em 6.7.2015). As outras cinco audiências se realizaram em regiões com forte incidência das ZEIS, especialmente do tipo 3, sendo as ocorridas na Subprefeitura da Mooca (em 13.8.2015), da Sé (em 10.9.2015) e da Penha (em 26.9.2015), considerando também as “devolutivas” dessas regiões, Leste (em 28.11.2015) e Oeste/Central (em 2.12.2015).<sup>21</sup>

Entretanto, a incursão no campo nos levou a uma reformulação do próprio objeto de pesquisa. Isso porque as dinâmicas observadas nas audiências se mostraram muito férteis a um estudo mais amplo do que apenas a questão dos cortiços,

<sup>16</sup> Considerando as duas etapas, houve um total de 16.022 participantes e 13.100 propostas apresentadas. Essa e outras informações sobre o processo participativo de alteração da Lei de Zoneamento de São Paulo podem ser acessadas por meio do seguinte *link*: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/processo-participativo/>.

<sup>17</sup> PREFEITURA abre inscrições para instituições interessadas em fazer o novo censo de cortiços e ocupações no centro da cidade. *Prefeitura de São Paulo*, 10 jan. 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=248018>. Acesso em: 20 abr. 2018.

<sup>18</sup> KOWARICK, Lúcio. Cortiços. A humilhação e a subalternidade. *Tempo Social*, São Paulo, v. 25 n. 2, 2013.

<sup>19</sup> As audiências públicas realizadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU) de São Paulo estão disponíveis no *site*: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorio-final-zoneamento/>.

<sup>20</sup> As audiências públicas realizadas pela Câmara dos Vereadores de São Paulo estão disponíveis no *site*: <http://www.saopaulo.sp.leg.br/zoneamento/>.

<sup>21</sup> Foram realizadas também audiências no Campo Limpo (25.6.2015), Guaianazes (27.6.2015), Cidade Tiradentes (27.6.2015), Temática – Fiscalização e licenças (29.6.2015), Santana (2.7.2015), M’Boi Mirim (4.7.2015), Cidade Ademar (4.7.2015), Jabaquara (6.8.2015), Freguesia do Ô (8.8.2015), Casa Verde (8.8.2015), Temática – Preservação ambiental e cultura (10.8.2015), São Miguel (15.8.2015), Itaim Paulista (15.8.2015), Temática – Adensamento em eixos de transporte (17.8.2015), Jaçanã (20.8.2015), Capela do Socorro (22.8.2015), Parelheiros (22.8.2015), Temática – Áreas industriais e desenvolvimento econômico (24.8.2015), Perus (29.8.2015), Pirituba (29.8.2018), Temática – ZER (31.8.2015), Vila Maria/Vila Guilherme (3.9.2015), São Mateus (12.9.2015), Itaquera (12.9.2015), Vila Mariana (14.9.2015), Vila Prudente (17.9.2015), Sapopemba (19.9.2015), Aricanduva (19.9.2015), Pinheiros (21.9.2015), Ipiranga (24.9.2015), Ermelino Matarazzo (26.9.2015), Lapa (28.9.2015), Santo Amaro (3.10.2015), Butantã (3.10.2015), Lapa/Pinheiros/Vila Mariana (5.10.2015), Temática – Locais de culto (8.10.2015), Devolutiva Geral (23.11.2015), Devolutiva Zona Norte (28.11.2015), Devolutiva Zona Sul (1.12.2015) e Audiência para Devolutiva (16.12.2015).

voltando-se para processos históricos e persistentes de urbanização e segregação na cidade de São Paulo. A mudança de lente, entretanto, não nos levou a alterar o recorte das audiências públicas acompanhadas, uma vez que elas já estavam voltadas a um tipo específico de ZEIS previsto no PDE/14, as ZEIS 3. E isso justamente porque, conforme definição do art. 45, inc. III, do PDE/14, a ZEIS do tipo 3 se caracteriza pela presença de

imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

Portanto, a terceira – e definitiva – escolha se deu para que o trabalho se destinasse não apenas à compreensão sobre a participação dos movimentos de moradia de cortiços, mas às disputas em torno das zonas especiais de interesse social, sendo que, a região central da cidade de São Paulo, marcada pela presença de infraestrutura, território de reivindicação antiga dos movimentos sociais de moradia pela garantia de habitação e permanência,<sup>22</sup> se classificasse como ZEIS 3. Ou seja, as audiências públicas anteriormente escolhidas se mostraram como um campo fértil de estudo sobre as disputas presentes da cidade, especialmente em sua região central, e passaram a ser justificadas pelo recorte espacial conferido pelas ZEIS 3.

O estudo teve como fonte de pesquisa os vídeos e/ou áudios gravados das audiências e as transcrições disponibilizadas para cada uma delas.<sup>23</sup> Assim, a partir de um método “prevalentemente indutivo”,<sup>24</sup> as audiências públicas foram, como regra, assistidas e a partir delas os argumentos dos e das participantes foram mapeados e sistematizados, de modo que então pudessem ser compreendidos a partir da literatura sobre o tema. Neste artigo, os trechos das participações são identificados a partir da sua ordem nas audiências, com a indicação do total de participações em cada uma delas, seguidos de eventuais informações apresentadas pelos participantes, especialmente local de moradia e eventual participação em algum movimento social. Ressaltamos, entretanto, que nem todos aqueles que participaram indicaram essas informações durante suas falas.

---

<sup>22</sup> MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

<sup>23</sup> Exceção se deu em relação à audiência na Subprefeitura da Sé (em 10.9.2015), que não contava com o áudio, apenas com a transcrição, e em relação à audiência de devolutiva da Zona Leste (em 28.11.2015), que contava com o áudio, mas não com a transcrição.

<sup>24</sup> CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada em dados”. In: MACHADO, Máira Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017. p. 396.

Reconhecemos que essa metodologia tem limitações, especialmente em relação à precisão das áreas demarcadas citadas e das informações sobre os participantes das audiências públicas. Também não pretendemos com este estudo tratar de formas ou qualidade de participação, nem sobre se as manifestações acompanhadas foram incorporadas ao projeto de lei em discussão. Sendo um trabalho de caráter qualitativo, não buscamos atribuir um caráter exaustivo a essa análise, por isso que não há a apresentação exata do número do número de falas em um ou outro sentido. Na verdade, observamos que essas participações não podem ser colocadas em caixas estanques de pensamentos, havendo fluidez nas percepções, que são organizadas a partir do esforço da pesquisa em compreender a fundo todas as questões envolvidas em processos de urbanização. Portanto, a narrativa deste artigo foi construída com base nas participações das audiências, que são trazidas de forma direta ao longo do texto.

### 3 O centro, a periferia e o medo da desapropriação

As zonas especiais de interesse social na cidade de São Paulo, nos moldes estabelecidos pelo Plano Diretor Estratégico de 2014 e pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016, buscam enfrentar de forma direta a histórica e persistente segregação espacial. Nas audiências públicas esse instrumento apareceu de forma central nas manifestações dos participantes. Tais manifestações escancararam processos de ocupação do solo enraizados na cidade, ao mesmo tempo em que evidenciaram incompreensões sobre suas causas e consequências, sobre o papel do Estado nessa dinâmica e sobre novos cenários possíveis. Vale destacar que o intuito deste instrumento específico, as ZEIS 3, na prática, é destinar um percentual mínimo obrigatório para construção de habitação de interesse social nos terrenos assim demarcados, não havendo diretamente desapropriações dos moradores já residentes.

Todo mundo quer viver melhor aqui. A gente não quer que o que seja bom piore. A gente quer que o que *teja* muito ruim melhore. Que absurdo é esse que tá sendo proposto nesse plano?<sup>25</sup>

De maneira bastante evidente, as falas nas audiências revelaram a histórica segregação espacial presente na cidade de São Paulo. Diante da possibilidade de demarcação de áreas centrais como ZEIS, as colocações, sobretudo contrárias a ela, estavam baseadas na concepção de que a resposta ideal que deveria ser dada

<sup>25</sup> Trecho da 32ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. A participante se identificou como arquiteta.

pelo Poder Executivo seria o provimento de infraestrutura nas regiões em que ela é ausente, ou seja, na periferia da cidade. Observamos que essa também era uma demanda daqueles que moravam nas áreas mais distantes do centro, entretanto, a forma como as questões eram colocadas diferiam bastante.

Parece-me que se procurou a solução mais fácil, trazendo o adensamento para dentro da Subprefeitura da Sé – para mim, uma política errada -, ao invés de procurar um caminho, mais árduo, porém mais correto, que é o de trazer uma estrutura de sustentação à população que mora em bairros mais distantes.<sup>26</sup>

E o que eu vim pedir aqui hoje é assim, projetos de hospitais nesse bairro, da Cidade Tiradentes e de UBSs na região, onde possa atender às demandas; regularizações de ruas, porque foi uma luta até para construir esse empreendimento, porque existia poste, existia rua, existia energia, só que, na Prefeitura, não constatava nada disso, né. E também transporte público né, emprego na região, que é uma coisa que realmente é precária, evitando deslocamento das pessoas para o Centro da Cidade.<sup>27</sup>

O que essas falas revelam, ainda em uma primeira camada de análise, é que os moradores da cidade de São Paulo entendem a desigualdade do acesso aos serviços públicos, de inúmeras naturezas, a partir da localidade da cidade em que moram. Retomando o histórico da cidade, trata-se de um enredo construído a partir dos processos de industrialização e urbanização, sustentados pelos baixos salários da classe trabalhadora e pela garantia da infraestrutura por parte do Estado.<sup>28</sup> Nesse sentido, se no início do processo de urbanização a habitação era garantida pelo empregador em locais próximos ao trabalho, mais centrais, permitindo o rebaixamento dos valores pagos aos trabalhadores, a criação do excedente de mão de obra vinda do campo com a expansão das indústrias acabou com tal necessidade.<sup>29</sup> A partir dessa mudança, a habitação passou a ter de ser provida pelos próprios trabalhadores, sem qualquer subsídio, a partir da autoconstrução em terrenos desocupados, na periferia da cidade. Oliveira<sup>30</sup> classifica esse esforço como “trabalho não pago” ou “supertrabalho”, complementado por Maricato,<sup>31</sup> que observa o fenômeno da autoconstrução nas periferias como “parte intrínseca da

<sup>26</sup> Trecho da 12ª manifestação (de 20, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Sé em 10.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Defesa Higienópolis.

<sup>27</sup> Trecho da 14ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. A participante se identificou como parte do Movimento Sem Terra Leste 1.

<sup>28</sup> MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995; OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>29</sup> CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.

<sup>31</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

condição capitalista periférica de barateamento da força de trabalho, de um lado, e manutenção de um mercado residencial restrito ao ‘produto de luxo’, de outro”.<sup>32</sup>

Então, o nosso papel é integrar e agregar a Cidade, não é segregar. Nós discordamos dessa coisa de que pobre tem de morar na periferia.<sup>33</sup>

Havia, portanto, o entendimento sobre a discrepância espacial na cidade de São Paulo, a partir de uma leitura que já foi sintetizada por Teresa Caldeira.<sup>34</sup> A autora destaca as fases que marcaram este processo, passando da diferenciação de classes pelo tipo de moradia, que coexistiam na mesma área, para a divisão entre centro e periferia a partir da já mencionada necessidade de que a classe trabalhadora garantisse sua própria habitação. Pelas circunstâncias, isso só poderia se dar em bairros ainda não ocupados e, portanto, afastados, com a evidente discrepância no provimento de infraestrutura pelo Estado nas diferentes regiões. Por fim, a última fase desse processo seria a segregação marcada pelas barreiras físicas, denominadas pela autora de “enclaves fortificados”, espaços fechados e com segurança própria, que tiraram os ricos das ruas e alteram a sociabilidade na cidade.<sup>35</sup>

Não se classifica na definição de ZEIS 3. Só vejo um motivo dessa classificação, porque é uma região dotada de serviços, de equipamentos e de ótima infraestrutura urbana e boa oferta de emprego, razão pela qual escolhi para morar.<sup>36</sup>

Também colocaram ZEIS em bairros nobres, como bairro do Tatuapé, uma área consolidada, no bairro da Penha.<sup>37</sup>

A gente não pode pensar que São Paulo tem de ser uma cidade de moradia. Nós sabemos que tem um déficit habitacional muito grande na cidade de São Paulo. Isso acho que é direito de vocês, como é direito da gente poder conservar onde a gente está. Ninguém é contra isso, mas nós temos de pensar o zoneamento em levar o serviço, o emprego, até onde as pessoas moram e não as pessoas até o emprego.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 31.

<sup>33</sup> Trecho da 18ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como coordenador do Fórum Social da Vila Leopoldina.

<sup>34</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

<sup>35</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011. p. 155.

<sup>36</sup> Trecho da 4ª (de 16, ao todo) manifestação feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>37</sup> Trecho da 26ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. O participante se identificou como urbanista.

<sup>38</sup> Trecho da 13ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante não apresentou mais informações além do nome.

Esta última fala, de forma mais específica, que foi acompanhada por outras no mesmo sentido, evidencia diretamente a discussão sobre o papel do Estado na dinâmica de ocupação da cidade. A indicação de que a melhor opção seria a atuação do Estado em regiões onde uma gama de serviços públicos é ausente, entretanto, deve contemplar as nuances que esse tipo de resposta pode ter. O provimento de infraestrutura e serviços atrai a atuação do mercado diante da valorização das regiões, levando ao entendimento de que o Estado seria o “principal sócio da iniciativa privada”.<sup>39</sup> É por esse motivo que, ainda que o Estado busque prover infraestrutura em locais não valorizados, no sentido de atenuar tais desigualdades, pode acabar por influenciar o processo de exclusão das pessoas para regiões ainda mais afastadas.<sup>40</sup> Como aponta Camargo *et al.*,<sup>41</sup> a “periferia é o destino residencial dos trabalhadores, ainda que haja áreas vagas em locais mais próximos do centro, ou melhor providos de recursos básicos”.

É diante dessa leitura, da constatação da existência de infraestrutura nas áreas centrais e a sua inexistência em regiões afastadas, que muitos participantes das audiências se revoltavam com o que, para eles, seria uma incoerência entre a cidade real e previsão legal das áreas demarcadas como ZEIS 3.

Por exemplo, área de ZEIS 3, é o que? Cortiços e esse tipo de coisa, cê vai lá, tão colocando área de ZEIS... Por exemplo, eu vou falar mais particularmente da área da Penha, Vila Aricanduva, tem lugar lá que tá há 60 anos, gente morando há 60 anos. E eles estão dizendo que tem cortiço, terreno subutilizado.<sup>42</sup>

O que as manifestações nas audiências indicaram, numa primeira leitura, é que as pessoas têm consciência da dinâmica histórica de ocupação da cidade de São Paulo, em que há forte segregação espacial e desigualdade de acesso à infraestrutura urbana. Entretanto, de forma bastante persistente, insistiram que a resolução para tal questão deveria ser o provimento de infraestrutura nas regiões em que ela é ausente e não a garantia habitacional às pessoas de baixa renda nas regiões centrais – denotando também o próprio desconhecimento em relação às ZEIS.

---

<sup>39</sup> FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espraiada. São Paulo: Boitempo, 2001. p. 117.

<sup>40</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000; KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.

<sup>41</sup> CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976. p. 35.

<sup>42</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS, em 6.7.2015. O participante se identificou como Conselheiro do Conselho Regional de Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Cultura de Paz (Cades) Penha.

Gostaria de saber por que vocês escolheram essas áreas mais privilegiadas certo? Quando em Aricanduva, Parque do Carmo e Cidade Líder têm milhões de terrenos vazios, não precisa desapropriar.<sup>43</sup>

A minha casa está marcada como ZEIS, o trabalho que a gente tem, o tempo que eu e meu irmão estamos perdendo, é para levantar as áreas que podem ser ZEIS, que tem qualidade para isso e podem servir de moradia para a população. O terreno da minha casa, de 170 metros quadrados, vai tirar uma família para pôr outra. Acho que isso não é justiça social. Estão tirando de quem tem menos para dar para quem não tem.<sup>44</sup>

A leitura das manifestações, entretanto, não poderia ficar restrita a esses dois aspectos. Enquanto moradores da cidade de São Paulo, cada um assimila a trajetória histórica e excludente da cidade de uma forma diferente, em que há discrepância no provimento de infraestrutura, de moradia adequada e de transporte entre as regiões e entre seus moradores. A forma como isso se dá e se revela evidencia a complexidade e as dificuldades colocadas para a alteração das políticas urbanas. Nesse sentido, a argumentação em relação à inconsistência das ZEIS nas regiões já “desenvolvidas” revelava um forte receio de perda das moradias.

Moradores que hoje estão aposentados e compraram suas casas poderão comprar outras? Onde? Longe de tudo? Não ouvi de ninguém esse tipo de preocupação. Existem muitos lugares que não estão sendo utilizados nas proximidades e que poderão se tornar moradias. Então, pergunto: Com que propósito vai se desapropriar famílias para colocar outras? Pois não somos elite.<sup>45</sup>

Para compreensão dessa angústia, destacamos as ideias de David Harvey, que evidencia como as cidades são determinadas pela necessidade de reprodução capital, que dita o modo como devem se dar seus usos, ocupações e movimentações.<sup>46</sup> Dessa forma, a propriedade privada, enquanto requisito para a acumulação do capital, é incorporada por toda a população e, a partir disso, a ideia de moradia se confunde com a de “casa própria”, colocando os cidadãos em disputa pelo valor

<sup>43</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como morador do Tatuapé.

<sup>44</sup> Trecho da 6ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. A participante se identificou como moradora do Jardim Nordeste.

<sup>45</sup> Trecho da 5ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não foi claro, mas pelo teor da fala parece ser morador da Vila Aricanduva.

<sup>46</sup> HARVEY, David. *Social justice and the city*. [s.l.]: [s.n.], 1975; HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982; HARVEY, David. *O direito à cidade*. Tradução de Isa Mara Lando. *Piauí*, n. 82, 2013; HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

e pela garantia de suas propriedades. Isto posto, Harvey<sup>47</sup> aponta a necessidade de que a ideia de “casa própria” seja incorporada pela população para que o processo de reprodução do capital possa ocorrer. Isso se dá pela defesa ampla da propriedade privada e pela promoção da “ética de um ‘individualismo possessivo’”.<sup>48</sup> Assim, essa postura ante a propriedade garante sua defesa irrestrita, sendo os moradores proprietários parte – muitas vezes inconsciente – da “luta de apropriação de valores”.<sup>49</sup> Esta é a faceta que marca a era da financeirização, tendo havido “um longo processo de desconstrução da habitação como um bem social e de sua transmutação em mercadoria e ativo financeiro”, apoiada pela “força política da ideologia da casa própria” e pela “socialização do crédito”.<sup>50</sup>

Desta forma, a valorização da “casa própria” e a complexidade do modo de ocupação que marca esta cidade na periferia do capitalismo geram conflitos constantes entre seus moradores, especialmente em momentos em que há qualquer possibilidade de alteração por meio de uma política pública. A valorização ou desvalorização de regiões coloca os proprietários em alerta, ainda que a propriedade não tenha se dado de forma legal.<sup>51</sup> Afinal, a “casa própria” é um marco na vida do trabalhador, especialmente se fruto de abnegações de toda a vida, passando a diferenciá-los dos demais trabalhadores que não a conquistaram.

Aqui ninguém é contra ZEIS, ninguém não quer se misturar com pessoas que venham de outras áreas, muito pelo contrário, o que a gente quer é que haja justiça social. O que tá acontecendo nessa questão não é justiça não. Eles não estão querendo desapropriar quem tem milhares de imóveis, dentre eles um com 40 mil metros quadrados dentro de uma área consolidada. Eles querem pegar o que? Quem comprou o seu lote, paga IPTU, está em loteamento regularizado e muitas vezes perdeu sua vida fazendo construção de final de semana, batendo laje, enchendo tudo lá, como eu, meu pai, minha mãe e minha irmã fizemos. Eu só estou querendo isso, estou querendo justiça.<sup>52</sup>

<sup>47</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

<sup>48</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982. p. 13.

<sup>49</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982. p. 14.

<sup>50</sup> ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019. p. 26-17.

<sup>51</sup> MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016. p. 30.

<sup>52</sup> Trecho da 2ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não apresentou outras informações além do nome.

Embora a demarcação de ZEIS signifique uma reserva de lote para garantia da habitação de interesse social e não implique desapropriação dos imóveis, esta foi uma questão bastante levantada pelos participantes que se posicionavam contrariamente a ela. De modo mais imediato, a preocupação dos moradores era de que essa alteração legal pudesse acarretar a perda de suas propriedades, não fazendo sentido que a justificativa para isso fosse a de garantir a moradia para outras pessoas.

O que é que pode acontecer nessas áreas de ZEIS que estão incorretas? Vão pegar, aplicar concessão urbanística, vão dar *pra* um empreendedor privado indenizar você pagando um valor lá embaixo. E não tem garantia de quem *tá* nessas áreas erradas de ZEIS serem atendidos nos programas. E aí, como é que a gente fica?<sup>53</sup>

E é assim, o que a gente está sentindo é que essa proposta legal está levando a gente para uma lógica evidentemente de mercado, estão marcando áreas que hoje já são valorizadas, querem que essas caiam de preço, de pessoas pequenos proprietários, para que seja jogado no mercado imobiliário para a Prefeitura ganhar quatro vezes, porque ela vai ganhar na concessão, no IPTU que vai aumentar, na venda, no ITBI e outras coisas.<sup>54</sup>

Entretanto, as ZEIS são uma reserva de lote que respeita metragem mínima e onde só será obrigatória a destinação para habitação de interesse social se houver algum tipo de reforma ou nova construção no local. Esse fato foi inclusive esclarecido pelos representantes do Executivo e do Legislativo em mais de uma oportunidade nas audiências acompanhadas.<sup>55</sup> O receio da desapropriação, contudo, não estava apenas vinculado a um ato direto decorrente da demarcação na lei, mas também como consequência do processo de valorização e desvalorização das regiões. Havia um entendimento compartilhado entre os proprietários de imóveis de que a atuação estatal, por meio das modificações no uso e ocupação do solo, atrairia o mercado e acarretaria a perda de suas residências.

<sup>53</sup> Trecho da 14ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como morador da Penha.

<sup>54</sup> Trecho da 2ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante não apresentou outras informações além do nome.

<sup>55</sup> Nesse sentido: “Os critérios de demarcação vão sempre prospectar as áreas onde tem os lotes vazios, *tá*, não significa que a totalidade da quadra ela esteja envolvida na demarcação de uma ZEIS. Então eu fiz esse esclarecimento pra vocês, sobre a questão das ZEIS. Eu só reitiro pessoal, eu só reitiro o seguinte: na modalidade de provisão de ZEIS, não existe desapropriação. Não existe desapropriação pra implantação de ZEIS, HIS, de HIS em ZEIS 2 em ZEIS e, em ZEIS 4, em ZEIS 5. O que existe, pode existir uma desapropriação em ZEIS 1, onde tem uma ocupação. Fora de ZEIS 1 não existe desapropriação. Se essa informação chegou, ela está equivocada. Não se desapropria pra fazer HIS em ZEIS 2, 3, 4 e 5” (trecho da manifestação feita por Daniel Montandon, Diretor do Departamento de Uso do Solo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015).

Como destacado, o Estado exerce papel ambíguo na promoção de infraestrutura e de habitação: ao mesmo tempo em que é capaz de promover melhorias e usar instrumentos para combater o processo de urbanização diretamente associado ao processo de reprodução do capital, também acaba por incentivá-lo. É por isso que moradores de bairros centrais compartilhavam o medo generalizado de também se verem sem sua habitação garantida, uma vez que os instrumentos de política urbana poderiam indiretamente levar à perda de suas propriedades.

Eu peço para que os senhores pensem muito nisso, porque, todas as vezes que a gente fala alguma coisa, quem está no poder sempre fala assim: ‘Estamos fazendo isso em prol dos menos favorecidos’. Sabem quem são os menos favorecidos? Somos todos nós. Seja de que classe for, porque a qualidade de vida é um direito de todos.<sup>56</sup>

Eu não consigo entender você tirar imóvel de um cidadão que também trabalhou, conquistou, como pode ser o caso de vocês amanhã, ou os filhos de vocês podem estar morando lá amanhã e pode acontecer a mesma coisa. Uma lei impor essa situação.<sup>57</sup>

E firmar isso, não sei tem algum representante aí da... da... dos movimentos né, que a gente nunca foi contra os movimentos, mas sim queríamos só ser compreendidos né, que não é justo tirar casa *pra* por casa, ok gente?<sup>58</sup>

É justamente diante de tal incompreensão sobre as modificações, que “tirariam casas para colocar casas” e da argumentação de que bairros centrais não precisariam ou deveriam sofrer mudanças, que a disputa foi permeada pela histórica e persistente divisão entre centro e periferia. Moradores dos bairros centrais argumentavam com frequência que, se existisse alguma mudança necessária, seria a mudança na periferia, aproximando-se, embora com interesses distintos, dos participantes que buscavam maior desenvolvimento em seus bairros afastados do centro.

Além dessa leitura manifestada por inúmeros participantes das audiências públicas, também apareceram críticas à própria efetividade das ZEIS, trazendo mais uma camada aos entraves para a alteração da política urbana como estava sendo proposta. Interessante observar que essas críticas apareceram tanto dos participantes que reivindicavam a demarcação quanto do Vereador Gilson Barreto, então Presidente da Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente

---

<sup>56</sup> Trecho da 21ª manifestação (de 34, ao todo) feita na audiência realizada pela Câmara Municipal de Vereadores em 22.6.2015. O participante não foi claro, mas pela fala parece ser morador de Santo Amaro.

<sup>57</sup> Trecho da 25ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como morador representante da Associação dos Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>58</sup> Trecho da 8ª manifestação (de 15, ao todo) feita na audiência devolutiva na Zona Leste em 28.11.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva e membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

(CPUMMA), responsável pela condução do processo participativo durante a tramitação na Câmara dos Vereadores.

Ao amigo que está de saída, do movimento popular, eu quero dizer que foram colocadas ZEIS em alguns locais, mas aquilo é enganar a comunidade. Coloca-se uma ZEIS 2 para construir casa popular em uma região adensada, cujo preço da terra é caríssimo e se diz que ali vai se fazer casa popular? Isso é engano, não vai acontecer. Aquilo lá é para inglês ver, é para dizer que vai misturar o pobre no bairro do rico? Isso é um engano, é engodo, está totalmente equivocado. As pessoas fizeram porque não vão sair dali.<sup>59</sup>

Ai quando falamos ZEIS, não são apenas ZEIS na periferia, mas sim, nas áreas estruturadas da Cidade de São Paulo. E hoje o que vemos acontecendo é que só conseguimos aprovar ou mudar o zoneamento de área na periferia.<sup>60</sup>

Sobre as possibilidades de efetiva implementação das ZEIS, sobretudo aquelas demarcadas em áreas dotadas de infraestrutura para garantia de habitação de interesse social, Affonso,<sup>61</sup> em estudo sobre a cidade de Santo André, aponta a efetividade daquelas demarcadas em áreas vazias (e muitas vezes públicas), com empreendimentos em andamento ou finalizados, ao contrário daquelas demarcadas em regiões centrais, pela valorização da área e pela falta de interesse na promoção de habitação de interesse social nessas regiões. Santo Amore,<sup>62</sup> por sua vez, ressalta que teria funcionado apenas a regularização de áreas já ocupadas e não daquelas destinadas à construção de novas habitações, tendo como um dos entraves as dificuldades de criação de um conselho gestor para cada ZEIS. Além disso, somar-se-ia a resistência dos moradores das regiões em que as ZEIS foram ou poderiam ser demarcadas.

Desta forma, o que se pode concluir, em parte, pelas manifestações presentes nas audiências públicas é que o desconhecimento a respeito de como se deram e/ou se dão os processos de uso e ocupação do solo na cidade de São Paulo, bem como em qualquer grande cidade, pode levar a conclusões precipitadas sobre as possíveis mudanças promovidas por uma lei como a de zoneamento. Particularmente, a (in)compreensão sobre as zonas especiais de interesse social evidencia

<sup>59</sup> Trecho de manifestação do Vereador Gilson Barreto feita na audiência da Subprefeitura da Sé em 10.9.2015.

<sup>60</sup> Trecho da 26ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. A participante não forneceu mais informações além do nome.

<sup>61</sup> AFFONSO, Aylton Silva. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.

<sup>62</sup> SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado* – Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

não apenas a forma como os moradores veem os instrumentos de política urbana, mas também as possibilidades de mudança na sociabilidade na metrópole.

#### 4 As zonas especiais de interesse social e a segregação

A percepção sobre a (in)adequação das áreas demarcadas como zonas especiais de interesse social, sobretudo para reserva de áreas para a construção de habitações de interesse social, entretanto, figura como apenas um pedaço da história que é possível contar a partir das manifestações nas audiências públicas realizadas durante a alteração da Lei de Zoneamento da cidade de São Paulo em 2015. É plausível atribuir a uma parte das falas a compreensão de que a ausência de informações claras sobre os instrumentos da política urbana e do entendimento profundo sobre as dinâmicas de ocupação do solo e o papel do Estado nelas leva a conclusões equivocadas sobre as implicações da demarcação, ao mesmo tempo em que gera anseios legítimos de que haja mudanças em relação à valorização dos bairros e das moradias.

Contudo, as manifestações revelaram uma camada mais profunda, desencadeada pelas discussões sobre as ZEIS. Mais do que eventuais incompreensões ou anseios em relação à perda da moradia por ação do mercado ou do Estado, grande parte dos participantes das audiências, que eram proprietários de imóveis na região central ou em bairros nobres da Zona Leste da cidade, foram enfaticamente contra a possibilidade de alteração no perfil de sua vizinhança. De modo mais direto, contrários à presença de pessoas de renda mais baixa em seus locais de moradia.

Como eu falei aqui, nós somos famílias tradicionais. Eu mesmo nasci no bairro e nós temos aqui uma história muito grande que nasceu junto com a cidade de São Paulo. Nosso bairro completa neste mês 459 anos de atividade. Nós temos festejos ocorrendo durante todo este mês com o envolvimento de toda a comunidade. Muitos dos senhores estão aqui conosco. Nós nos damos bem com todos os bairros vizinhos, aqui estão todos os bairros vizinhos e somos atuantes [...] O mooquense ele tem uma verdadeira paixão por essa região aqui. Então, a gente acolhe todos que possam vir, mas a gente quer que o que já tá construído, o que já tá está realizado que seja simplesmente aprimorado e melhorado.<sup>63</sup>

Bacana né! Garantir moradia digna! Bonito isso né! Não é legal? Eu acho muito legal. Só que tem um probleminha né. Existem várias pessoas no meu bairro. Sou do Tatuapé, da Vila Azevedo, nasci na rua onde estou hoje, tenho 56 anos, temos um imóvel ali, há aproximadamente 20 anos, que foi quando conseguimos comprar esse

<sup>63</sup> Trecho da 15ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como superintendente da Associação Comercial.

imóvel. Então assim, garantir moradia digna é muito legal. [...] As pessoas que vem para o Tatuapé nessa nova Lei de Zoneamento, devem estar muito felizes né, bacana, muito bom. Agora, e os que moram lá, as pessoas que por direito pagaram seus imóveis, pagam seus impostos e moram e sobrevivem ali?<sup>64</sup>

Além da defesa de suas propriedades, havia a defesa dos vínculos estabelecidos nas regiões onde se dá a sociabilidade. Logan e Molotch<sup>65</sup> apontam a centralidade da “criação e defesa”<sup>66</sup> da vizinhança para uma identidade construída e partilhada. Este estudo volta ao que Harvey<sup>67</sup> sustenta como “efeitos da externalidade” e “efeitos da vizinhança”, em que os moradores buscam manter a unidade de suas regiões diante de possibilidades de alteração do valor de suas propriedades. Diante disto, essa construção da defesa do direito de propriedade e da reivindicação da casa própria ao mesmo tempo se vale e corrobora a discriminação e a segregação dos pobres na cidade. Nas audiências estudadas, o grande embate se deu pela mobilização de argumentos discriminatórios e da estigmatização das pessoas que seriam possivelmente beneficiadas pela demarcação das ZEIS e a consequente construção de habitações de interesse social.

Então o \_\_\_\_\_ falou aqui que queria saber quais eram as pessoas que iriam morar ali. Somos nós. Por quê? Porque nós pobres, não temos ainda nosso teto como o senhor falou que sua família veio aqui, com a malinha, tá lá, trabalhou e conseguiu, nós também fazemos isso. Nós também fazemos isso. Não queremos invadir nada de ninguém. Eu estava falando com uma moça ali fora e ela disse que tem um conceito de nós de invasores, de bagunceiros e de baderneiros. Nós não somos baderneiros. [...] Nós estamos aqui para lutar um direito que é nosso, que é nosso de estarmos também debaixo de um teto. Nós moramos num lugar... podemos morar num lugar próximo à Cidade. Por que temos de morar só no fundão, na Cidade Tiradentes, lá em Guaianases, por quê? [...] Por que nós temos de morar no Fundão, ou em favela ou morar em cortiço? Por quê? Por que nós não podemos também morar na Mooca? Por que que a Mooca é um lugar só de italianos? Por que os nordestinos não podem morar lá? Não podem morar aqui? Com certeza, cada pessoa que trabalha na casa de vocês é nordestinos. Quem lava a roupa, faz a comida de vocês

<sup>64</sup> Trecho da 8ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como morador da Vila Azevedo, no Tatuapé.

<sup>65</sup> LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Lusk. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. p. 99.

<sup>66</sup> “From the point of view of residents, the creation and defense of the uses of neighborhood is the central urban question” (LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Lusk. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987. p. 99).

<sup>67</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

somos nós. Não é? E vocês não sabem viver sem nós. Não sabem. Não sabem nem lavar a própria roupa. Não sabem nem fazer a própria comida. Precisa que nós fazemos.<sup>68</sup>

Desde as primeiras audiências houve a criação de um antagonismo entre os moradores das regiões que seriam demarcadas pela nova Lei de Zoneamento, contrários à proposta, e aqueles, sobretudo representantes de movimentos de moradia, defensores da existência de ZEIS em regiões da cidade dotadas de infraestrutura. Esse antagonismo, como evidenciado pelas falas já citadas, em grande parte esteve pautado na discriminação e mesmo na criminalização da pobreza. Isso remonta à análise de que a construção da vizinhança é parte do processo de separação de grupos de renda distintos e da desvalorização associada à renda. Nesse sentido, Kowarick<sup>69</sup> bem explica o estereótipo construído em torno das pessoas pobres, tendo suas residências e formas de vida associadas a “hábitos duvidosos, brigas e desorganização familiar”, “promiscuidade”, “imoralidade”, “suspeição de vício e até criminalidade”.<sup>70</sup> Essa construção, que decorre do processo de reprodução do capital, se soma à “tradição escravista [...] de forte desigualdade social no território e falta de controle sobre o uso e ocupação do solo”.<sup>71</sup>

Voltando ao estudo de Caldeira,<sup>72</sup> a separação física das classes de renda, colocando em espaços privados os ricos e em espaços públicos os pobres, acabou por acirrar as relações já conflituosas. Existe em São Paulo, como sustenta Ferreira,<sup>73</sup> uma “intolerância à pobreza”, apontada pelo autor justamente a partir da mobilização de moradores durante a alteração do Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo em 2006, igualmente contra a demarcação de ZEIS ante a possível desvalorização diante das pessoas pobres.<sup>74</sup>

Porque nós vamos tirar famílias tradicionais trabalhadoras do Tatuapé, da Mooca e de outras regiões da nossa subprefeitura para colocar que tipo de famílias nesses lugares?<sup>75</sup>

<sup>68</sup> Trecho da 12ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. A participante se identificou como parte do Movimento Sem Terra Leste 1.

<sup>69</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>70</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 91.

<sup>71</sup> MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 10.

<sup>72</sup> CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.

<sup>73</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011.

<sup>74</sup> No mesmo sentido: MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995; e PINHO, Evangelina. *Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. Oculum Ensaios – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2000.

<sup>75</sup> Trecho da 7ª (de 16, ao todo) manifestação feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como arquiteto, nascido no bairro do Tatuapé.

Aí ouço falar em adensamento populacional porque vai ser aqui em volta do Metrô, porque temos transporte, porque será feito o corredor de ônibus e comecei a pensar, realmente acho que todos têm de ter moradia digna, mas o que não pode é se estragar a dignidade de quem já mora.<sup>76</sup>

Aqui gente, a gente tem que tomar cuidado que não é rico contra pobre, não é quem quer ZEIS contra quem não quer ZEIS [...] então você também que tá defendendo a ZEIS, legal, vocês falaram de empregada doméstica, meu pai era taxista, minha mãe também trabalhava na casa de família. Ninguém aqui tá falando 'ô, sou contra empregada doméstica' não. Então calma gente. Não é um contra o outro aqui não.<sup>77</sup>

A antiguidade no bairro era um aspecto recorrentemente mobilizado para criticar a demarcação das ZEIS. Além disso, as possíveis modificações geradas pelo novo zoneamento significavam a concessão de benesses a pessoas sem merecimento. Os participantes foram enfáticos na crítica às políticas assistenciais em geral e à demarcação das ZEIS como forma de garantia da habitação de interesse social em seus bairros. Muitos – e especificamente nos bairros acompanhados na Zona Leste de São Paulo, imigrantes europeus – tiveram a oportunidade, na época, de garantir a própria habitação, o que lhes conferiu, ao longo dos anos, vantagens em relação aos que foram chegando posteriormente na cidade.

Hoje, eu vim defender meus amigos moradores do Tatuapé, bairro em que eu, que eu nasci. O meu Nono, em 1913, com minha Nona, saiu de casa, na Itália, Província de Chieti, região de Abruzzo, com uma mala, ele com uma mala, minha Nona com uma mala, vieram parar naquele famoso navio no Porto de Santos. Foi trabalhar nas fazendas de café, juntou seu dinheirinho depois veio para o Tatuapé. Essas famílias aqui são descendentes de Italianos, portugueses, espanhóis, japoneses e outros. E como que pode a atual administração pública colocar ZEIS no Tatuapé, na Rua Visconde de Itaboraí, Loplatina, Av. Azevedo, Tijuco Preto com a Visconde de Itaboraí, na Rua Padre Stenio Penedo com a Rua Ary. Isso é um absurdo. Isso aí nós temos de rever [...] porque ZEIS 3 e ZEIS 5 têm de ser colocados onde tem cortiços, zonas não utilizadas e lá são residências, edifícios desses tradicionais moradores do Tatuapé. Como que pode acontecer um negócio desses? Isso daí tem que ser tirado. Nós não podemos deixar essa atual administração querer implantar uma política bolivariana aqui em São Paulo.<sup>78</sup>

<sup>76</sup> Trecho da 11ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva.

<sup>77</sup> Trecho da 20ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante não deu informações, nem o nome.

<sup>78</sup> Trecho da 7ª manifestação (de 16 ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Mooca em 13.8.2015. O participante se identificou como arquiteto, nascido no bairro do Tatuapé.

Interessante observar, retomando as questões trabalhadas no tópico anterior, que uma sistematicidade de opressões diárias é colocada no processo de urbanização, especialmente em uma cidade na periferia do capitalismo, historicamente marcada por um processo constante de exclusão espacial e de precariedade habitacional. Isso, somado à incorporação do valor da casa própria, leva seus moradores a uma tensão constante. Ter sua própria moradia, ainda que em locais não tão adequados, é motivo de receio pelas modificações que podem ocorrer na ocupação do solo. A própria autoconstrução, que é marca da exclusão, gera em seus moradores um sentimento moralmente superior em relação aos que nem a ela tiveram acesso.<sup>79</sup> Afinal, ao garantir a moradia, ainda que precária e irregular, como já apontava Kowarick, os moradores passam a nutrir um sentimento de superioridade a ponto de olhar a “favela próxima como um antro de preguiçosos e vadios”.<sup>80</sup>

Não é só você construir um prédio, por exemplo, em um bairro nobre e jogar as pessoas menos favorecidas em um bairro nobre, onde que o custo de vida alto [...] dou um exemplo do bairro de Campo Belo. A pessoa vai comprar cinco pãezinhos na padaria Santa Marcelina, vai pagar 4,50, vai fazer a sua compra de final de mês no Pão de Açúcar. Eu acho que, eu acho que habitação popular tem de ser feita com creche no local, transporte no local, posto de saúde e não jogar apenas o edifício, onde a manutenção de zeladoria, elevador, vai custear três vezes o condomínio em relação ao que o pessoal vai pagar por mês.<sup>81</sup>

O mesmo valor que sai o quilo de açúcar para mim, que moro a cinco minutos do metrô Jabaquara, é o mesmo valor que um empresário paga. Então, da mesma forma que eu pago os meus impostos, eu quero qualidade de vida, eu quero ter o direito de poder estar dentro do meu condomínio e não ser taxada por essas pessoas que simplesmente acham... [...] Faço das palavras do João minhas também: dentro da comunidade existe trabalhadores, famílias, mães de famílias. Não só tem bandido em comunidade. Isso é um mito que tem que ser apagado. Todo mundo que tá lá paga. Paga a condução, que tem imposto, o quilo de açúcar. Tudo a gente paga. Então por que que a gente é diferente do outro, por que estão no Campo Belo? Não tem diferença nenhuma. A única coisa é que o nosso terreno já está comprado e pago, graças a Deus. É a única diferença.<sup>82</sup>

Como presente nas duas manifestações acima, as colocações estigmatizantes não deixaram de ser contrapostas por outros participantes das audiências,

<sup>79</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.

<sup>80</sup> KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000. p. 49.

<sup>81</sup> Trecho da 17ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. O participante se identificou como engenheiro urbanista.

<sup>82</sup> Trecho da 20ª manifestação (de 41, ao todo) feita na audiência temática de ZEIS em 6.7.2015. A participante se identificou como parte do Fórum de Liderança da Operação Urbana Água Espreada.

especialmente representantes de movimentos sociais. Entretanto, pela intensa reação – por meio de vaias e gritos – que passava a dominar o ambiente quando dessas manifestações, em todas as audiências acompanhadas, é possível dizer que os defensores das ZEIS não só estavam em minoria numérica na audiência, como havia um forte descrédito às suas falas. Era sobretudo nestes momentos que aparecia de modo mais sistematizado e aprofundado a leitura sobre como se deu e se dá o processo de urbanização da cidade de São Paulo e como as ZEIS são um instrumento que vai ao encontro das reivindicações históricas de garantia de habitação no centro da cidade, contra a exclusão permanente das pessoas pobres para sua periferia.

Não aceitaremos visões excludentes, segregacionistas, que por anos a fio expulsaram e empurraram os mais pobres para as zonas mais distantes das oportunidades de emprego, educação, saúde e cultura. Não podemos aceitar o *apartheid* social. Queremos uma cidade que propicie o encontro, a diversidade no acesso de bens e serviços e as oportunidades. Nesse sentido, exigir nenhuma ZEIS a menos significa democratizar o direito à moradia e à cidade. Ou seja, não pode ser reduzido o volume de ZEIS já demarcadas, nem alterada sua localização pelos motivos que apresentamos. Demarcação de ZEIS é um dos principais instrumentos da política fundiária atuais, essencial na garantia do acesso à terra à população de baixa renda. Perímetros de ZEIS localizados em regiões centrais são instrumentos fundamentais *pra* efetivação do direito à moradia digna e combate ao déficit habitacional do município, contribuindo para a permanência da população de baixa renda no centro, em áreas com infraestrutura urbana consolidada e também para a diminuição dos deslocamentos diários que impactam o meio ambiente, aproximando trabalho e moradia, inibindo o espraiamento da cidade...<sup>83</sup>

O que as muitas manifestações desencadeadas pela alteração do zoneamento, especialmente pela demarcação das zonas especiais de interesse social, revelam é que as relações na cidade estão permeadas pela construção de um antagonismo entre os cidadãos, marcadas pelo individualismo,<sup>84</sup> embora todos compartilhem do mesmo desejo de morar e viver com qualidade na cidade. Nesse contexto, alterações que possam promover algum tipo de mudança, como a ampliação das áreas demarcadas como ZEIS, são vistas como privilégios e injustiças. Na dinâmica do individualismo neoliberal, como sustenta Costa, “não adianta simplesmente propor

<sup>83</sup> Trecho da 6ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como professor universitário e leu uma carta feita por 23 entidades e movimentos.

<sup>84</sup> DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.

um modelo alternativo, baseado em solidariedade, espírito de comunidade, igualdade política, ou apelar à importância vital de o ser humano ter um espaço de privacidade onde possa escolher de forma autônoma e livre”.<sup>85</sup> Assim, tanto o receio de perda da propriedade quanto a colocação das questões entre centro e periferia revelam mais do que demandas pontuais de desenvolvimento ou de exclusão espacial histórica. A construção desse “modelo de urbanização desigual”<sup>86</sup> está na realidade baseada em estereótipos e discriminações perpetuadas na cidade de São Paulo. A defesa da propriedade também está baseada na defesa da vizinhança, no tipo de sociabilidade esperado e desejado, buscando grupos homogêneos de pertencimento.

Eu acho que nós vivemos numa cidade historicamente desigual, né, pelo processo seu de desenvolvimento e crescimento, que construiu um verdadeiro *apartheid* social. Só um debate de fato democrático e participativo, e aí impõe-se que se respeite as opiniões e as divergências, é possível superar essas desigualdades. Então quando, só ora registrar aqui que eu atuo no movimento social, movimentos populares, né. [...] E eu acho, que dá impressão aqui, que me parece que algumas pessoas têm medo de ZEIS na sua região, dá impressão que vai tomar a sua casa, dá impressão que vai tomar a sua casa. E eu acho que nós temos que pensar na cidade de São Paulo, que é uma cidade caótica, é uma cidade, né, onde os dois principais problemas são justamente a mobilidade e questão da habitação, né. Então, não se todos aqui sabem, mas no centro da cidade de São Paulo, centro expandido, existem 400 mil imóveis vazios, entendeu? Enquanto milhares de pessoas todos os dias saem de bairros que ficam a 30, 40km fazendo trânsito, causando poluição, degradando o meio ambiente, pra vim trabalhar na região central. Então é até, é anacrônico você dizer que esses espaços vazios da cidade não servem, não devem ser ocupados por trabalhadores. Então, nós defendemos as ZEIS por entender que ela, né, reduz as desigualdades da cidade, ela ajuda no crescimento da cidade e ela, sobretudo, é uma questão de justiça, né, pro nosso povo.<sup>87</sup>

Portanto, é possível dizer, a partir das manifestações nas audiências públicas acompanhadas, que mais do que um medo legítimo de eventual perda de moradia por aqueles que já a conquistaram, esteve presente de forma bastante evidente, seja pelas falas colocadas seja pelas vaias e gritos permanentes, a segregação

---

<sup>85</sup> COSTA, Marta Nunes da. O que Marx nos pode ensinar sobre a nova “classe perigosa” – Crítica, neoliberalismo e o futuro da emancipação humana. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 101, p. 97-114, mar. 2015. p. 112.

<sup>86</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 75.

<sup>87</sup> Trecho da 19ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. O participante se identificou como parte de movimentos sociais, sem especificar.

baseada em estereótipos construídos e reiterados em relação às pessoas pobres. Antiguidade no bairro, ascendência europeia ou mesmo meritocracia figuraram entre os argumentos presentes para afastar a possibilidade de que eventuais habitações de interesse social fossem construídas nos locais discutidos, afastando, assim, qualquer tipo de interação entre classes.

## 5 Considerações finais

As manifestações nas audiências públicas ao longo do processo de alteração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de São Paulo contam uma história sobre a percepção de seus moradores em relação ao modo de ocupação da cidade, as possibilidades dos instrumentos de política urbana, especialmente as zonas especiais de interesse social, e, sobretudo, como ambos impactam suas vivências diárias numa metrópole na periferia do capitalismo. O que buscamos destacar nesse artigo, assim, é que as zonas especiais de interesse social são um instrumento capaz de provocar uma série de reações por parte das pessoas possivelmente afetadas por sua demarcação e, por isso mesmo, um instrumento que encontra também uma barreira de implementação por parte da própria população.

A literatura mapeada neste artigo há muito tempo já explica os embates persistentes em torno da incorporação e da proteção da propriedade privada, pela assimilação do valor da “casa própria”,<sup>88</sup> a partir da atuação do Estado no provimento de serviços de inúmeras naturezas e do mercado na exploração dessa infraestrutura. Além disso, há a construção e perpetuação de estereótipos em torno de pessoas de baixa renda, de modo a rechaçar por completo qualquer possibilidade de aproximação de classes e mudanças na sociabilidade construída entre pares.

O que as audiências públicas revelam, portanto, não é novo. A essência das percepções nelas trazidas está sintetizada no trecho que dá título a este artigo: “todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”.<sup>89</sup> Além dessa, colocações como “meu projeto de vida é minha residência, conquistada com muito trabalho”<sup>90</sup> ou “adquiri esse imóvel com sacrifício meu e de minha esposa, alcançado após anos de trabalho de segunda a segunda”,<sup>91</sup> entre muitas abordadas neste

<sup>88</sup> HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.

<sup>89</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>90</sup> Trecho da 4ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como membro da Associação Amigos da Vila Aricanduva.

<sup>91</sup> Trecho da 3ª manifestação (de 16, ao todo) feita na audiência da Subprefeitura da Penha em 26.9.2015. O participante se identificou como morador da Vila Aricanduva e membro da Associação Amigos Vila Aricanduva.

artigo, revelam justamente o enraizamento do valor da “casa própria”, levando os atores a se mobilizarem contra qualquer modificação legislativa que possa alterar de alguma forma sua propriedade e sua sociabilidade.

Entretanto, jogar luz a essas colocações ocorridas na ponta do processo participativo serve não apenas para reforçar diagnósticos anteriores e acentuar sua atualidade. As manifestações nas audiências também podem nos ajudar a pensar em possibilidades futuras de implementação de instrumentos, como as zonas especiais de interesse social, ou outros da política urbana capazes de promover alterações profundas no modo de uso e ocupação do solo. Nesse sentido, não podemos deixar de destacar as formulações trazidas pelos representantes de movimentos de moradia, favoráveis às ZEIS e ao provisionamento da habitação de interesse social. A estes, coube ressaltar expressamente que “todos têm direito à cidade”<sup>92</sup> e que “a cidade tem direito à diversidade”.<sup>93</sup> Nesse sentido, o discurso adotado sobretudo pelos movimentos está pautado no que Harvey<sup>94</sup> sustenta como a reivindicação de “algum tipo de poder configurador sobre os processos de urbanização, sobre o modo como nossas cidades são feitas e refeitas, e pressupõe fazê-lo de maneira radical e fundamental”.<sup>95</sup> É nesses termos que se colocam as manifestações pelas ZEIS, pela profunda reforma urbana e pelo “direito à cidade”.

As discussões sobre as legislações urbanas, de modo amplo, e dos usos e ocupações da cidade, de modo mais específico, portanto, são complexas e envolvem o enfrentamento de questões enraizadas sobre a terra. São muitos os caminhos apontados, de “democratização de gestão coletiva” a partir de “projeto abrangente de gestão coletiva dos bens comuns”<sup>96</sup> ou “inversão radical dos investimentos, para atender emergencialmente e de forma maciça às periferias” e “a fiscalização da ocupação e transfiguração descontrolada dos bairros pela construção civil de alto padrão”.<sup>97</sup> Fato é que tais projetos encontram uma barreira nas expectativas colocadas especialmente sobre a legislação urbana pela população da cidade de São Paulo.

<sup>92</sup> Trecho da 3ª manifestação (de 31, ao todo) feita na segunda audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 21.1.2015. A participante se identificou como parte do Movimento pelo Direito de Moradia (MDM).

<sup>93</sup> Trecho da 2ª manifestação feita na terceira audiência geral realizada pelo Poder Executivo em 28.1.2015.

<sup>94</sup> HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

<sup>95</sup> HARVEY, David. *Cidades rebeldes: o direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014. p. 30.

<sup>96</sup> HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 57.

<sup>97</sup> FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011. p. 85.

**“Every citizen has the right to decent housing, but not mine”: perceptions about special zones of social interest by residents of the city of São Paulo**

**Abstract:** The Special Zones of Social Interest (ZEIS) have long stood out as an instrument capable of promoting profound changes in the way that urban land is used and occupied, especially in large centers. Precisely for this reason, due to its potential to face rooted dynamics of market action and segregation of low-income people, it also faces many barriers to its implementation. The purpose of this article, along these lines, is to develop the understanding that residents of the city of São Paulo have in relation to this instrument of urban policy, based on their manifestations in the public hearings held during the process of obstruction of the Land Parcelament Law, Land Use and Occupation in the municipality (Law 16.402/2016), in 2015. By proposing this objective, this article seeks to highlight how people who live and experience the city on a daily basis see its urbanization process and its possibilities for change, from the incorporation of the value of “own home”, from the fear in relation to valuation and devaluation processes and, mainly, from the change in relation to sociability and the neighborhood. In summary, this article ends up highlighting the essence of the conflict over land in the city of São Paulo.

**Keywords:** Urbanization. Zoning. Housing. Segregation. ZEIS.

## Referências

- AFFONSO, Aylton Silva. *A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André*. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, Santo André, 2013.
- CALDAS, Nisimar Martinez Perez. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das ZEIS*. 2009. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. 3. ed. São Paulo: Editora 34; Edusp, 2011.
- CAMARGO, Candido Procópio *et al.* *São Paulo 1975: crescimento e pobreza*. São Paulo: Loyola, 1976.
- CAPPI, Ricardo. A “teorização fundamentada em dados”. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito, 2017.
- COSTA, Marta Nunes da. O que Marx nos pode ensinar sobre a nova “classe perigosa” – Crítica, neoliberalismo e o futuro da emancipação humana. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, n. 101, p. 97-114, mar. 2015.
- DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política & Sociedade*, n. 5, p. 139-164, out. 2004.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. São Paulo: cidade da intolerância, ou o urbanismo “à brasileira”. *Estud. av.*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 73-88, abr. 2011.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo*: Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo, 2001.
- GATTI, Simone Ferreira. *Entre a permanência e o deslocamento*. ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais. O caso da ZEIS 3 C 016 (Sé) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz. 2015. Tese (Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

- HARVEY, David. *17 contradições e o fim do capitalismo*. Tradução de Rogério Bettoni. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: o direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- HARVEY, David. *O direito à cidade*. Tradução de Isa Mara Lando. *Piauí*, n. 82, 2013.
- HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. Tradução Flavio Villaça. *Revista Espaço & Debates – Temas Urbanos e Regionais*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, 1982.
- HARVEY, David. *Social justice and the city*. [s.l.]: [s.n.], 1975.
- KOWARICK, Lúcio. Cortiços. A humilhação e a subalternidade. *Tempo Social*, São Paulo, v. 25 n. 2, 2013.
- KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, Lúcio. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Editora 34, 2009.
- LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey Lusk. *Urban fortunes: the political economy of place*. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1995.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.
- MARICATO, Ermínia. *Para entender a crise urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Novos Estudos – Cebrap*, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 15-33, jul. 2016.
- MONTANDON, Daniel. A implementação do Estatuto da Cidade na escala local: a experiência de São Paulo. In: ROSSBACH, Anacláudia. *Estatuto da Cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. 1. ed. São Paulo: Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016.
- OLIVEIRA, Francisco. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- PIMENTA, Ana Clara de Almeida; DONADONE, Júlio Cesar. As ZEIS como nova fronteira do capital: os artifícios da revitalização, a financeirização e o processo de gentrificação na região da Luz, em São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 91-116, jan./jun. 2023.
- PINHO, Evangelina. Legislação urbana e regulação da habitação de interesse social. *Oculum Ensaio – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, n. 1, 2000.
- PREFEITURA abre inscrições para instituições interessadas em fazer o novo censo de cortiços e ocupações no centro da cidade. *Prefeitura de São Paulo*, 10 jan. 2018. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=248018>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. Zonas especiais de interesse social (ZEIS) em cidades brasileiras: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. *Lincoln Intitute*, Cambridge, MA, ago. 2014. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/working-papers/zonas-especiaisinteresse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 20 set. 2019.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado* – Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da reforma urbana na atualidade. 2013. 285 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. *“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências do estoque de terras*. 2018. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

YAMAGUTI, Rosana. *A eficácia das ZEIS de imóveis vazios ou subutilizados no Município de São Paulo*. 2019. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

YAMAGUTI, Rosana; DENALDI, Rosana. O papel das zonas especiais de interesse social de imóveis vazios ou subutilizados para a produção habitacional privada: reflexões a partir da produção na Zona Leste do município de São Paulo. *R. Bras. de Dir. Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 307-335, jan./jun. 2023.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERRARO, Luíza Pavan; CUNHA, Luciana Gross. “Todo cidadão tem o direito a uma moradia digna, mas não a minha”: percepções sobre as zonas especiais de interesse social pelos moradores da cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 18, p. 89-116, jan./jun. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i18-ART04.SP

---