

O Plano Popular para o Futuro Melhor: entre a captura e o resgate dos instrumentos de planejamento

*“E essa luta só terminará quando conseguirmos enfrentar os problemas e enfrentar o nosso objetivo que é reverter o projeto da PPP”
(fala de morador da Comunidade Futuro Melhor).*

1. Introdução¹

Esta apresentação tem por objetivo evidenciar o processo de conversão de instrumentos de planejamento urbano originalmente concebidos para a garantia dos direitos à moradia e à cidade em mecanismos de promoção e legitimação de remoções forçadas para a viabilização de projetos de reestruturação urbana. A história da Comunidade Futuro Melhor, arbitrariamente incluída em um dos lotes da primeira Parceria Público-Privada (PPP) habitacional de São Paulo, revela como o Conselho Gestor das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS-1, a doação de imóveis em troca da transferência do direito de construir para viabilizar projetos de regularização fundiária e os instrumentos de mapeamento e gestão de risco, têm sido capturados, reconfigurados e distorcidos quando postos a serviço de uma intervenção urbanística “remocionista”. Por outro lado, a análise aqui trazida dedica-se a mostrar como a articulação formada pelas famílias moradoras, sua associação, a assessoria técnica popular e uma ampla rede de apoio provinda de diversas áreas do conhecimento, é um sujeito coletivo que emerge do processo de resistência à PPP, buscando resgatar os instrumentos de planejamento indevidamente apropriados e recolocá-los a serviço de seus objetivos originais.

A Comunidade Futuro Melhor é uma ocupação originalmente organizada pelo movimento de moradia Mulheres em Luta na Zona Norte de São Paulo, localizada ao sul da zona de amortecimento do Parque Estadual da Cantareira. Tratava-se, naquele momento, de uma área abandonada pela CTEEP² na fronteira entre a Mata Atlântica e a expansão da área urbana do município de São Paulo. Isto é, na transição entre o urbano-rural. As famílias que inicialmente tinham por objetivo reivindicar atendimento habitacional passaram a assentar-se definitivamente na área e, em alguns anos, a ocupação passou a se consolidar. As tendas de lona cederam lugar às casas de madeira em direção a casas de alvenaria e o número de famílias moradoras cresceu, recebendo também famílias despejadas e migrantes de outros estados.

A Zona Norte, assim como outras regiões da cidade de São Paulo, é um território de conflito social, em especial nos territórios populares, decorrentes de grandes projetos urbanos. No estudo de caso analisado, observa-se a inserção da Comunidade Futuro Melhor no programa da PPP habitacional (Lote 12) a partir da retórica de gestão de risco, em detrimento da viabilização da concessão do espaço urbano a partir de lógicas financeiras. Nessa direção, o argumento é de que a PPP foi utilizada como instrumento do poder público

¹Este trabalho foi elaborado coletivamente por Amanda Ribeiro, Camila Silveira, Elizabeth Othon, Fernando Botton, Jennifer Barros, Tereza Herling e Vitor Inglez, e reflete as discussões e produções de uma ampla articulação de atores: Associação Futuro Melhor e apoiadores, 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, Núcleo São Paulo do Br Cidades, FIO Assessoria Técnica Popular e Pastoral da Moradia de São Paulo.

² Companhia de Transmissão de Energia Elétrica, concessionária de serviços públicos de transmissão de energia elétrica.

a favor da substituição da população local em direção ao atendimento do interesse do mercado imobiliário, representando a perversidade e a contradição inerentes à escolha deste instrumento como política pública neste território (BOGADO, 2020; UNGARETTI *et al.*, 2020; ALMEIDA, *et al.* 2020).

Tendo por base essas considerações, o trabalho estrutura-se a partir de três seções. Na seção 2, que segue essa introdução, abordamos o histórico da Comunidade Futuro Melhor e a proposta de intervenção da PPP habitacional nesse território. Na seção 3, analisaremos a concepção e utilização dos instrumentos de planejamento urbano com base no estudo de caso aqui analisado. Na seção 4 relataremos a experiência da Comunidade Futuro Melhor a partir da articulação de diversos atores contra o processo de remoção proposto pelo programa da PPP habitacional. Por fim, na última seção, apontaremos as considerações finais do processo de captura e resgate dos instrumentos urbanos.

2. A história da Comunidade Futuro Melhor e a sobrevivência do Lote 12 da Parceria Público-Privada habitacional

Em 1996 o grupo Mulheres em Luta se organizou para fugir do aluguel e sustentar seus filhos, depois de procurar alternativas decidiram ocupar a área, desde então, identificada pelos seus ocupantes como “Futuro Melhor”. As vidas das mulheres que iniciaram as primeiras mobilizações se entrelaçam às lutas populares pelo direito à cidade. O início dos anos dois mil trouxe a garantia de direitos, com a definição da comunidade como ZEIS-1 no Plano Diretor do Município³, com base na pressão da comunidade para a provisão de urbanização e regularização fundiária. O histórico de negociações e ameaças de remoção se estende por longos anos e, embora tenha mantido diálogos com as sucessivas gestões municipais, em uma permanente mobilização pela regularização fundiária e urbanização, não houve ações efetivas no sentido da permanência definitiva das famílias.

Se por um lado, a principal reivindicação dessas famílias se baseia no direito à moradia digna por meio da regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e urbanização integrada, o qual tem como objetivo principal respeitar o direito à permanência na área, assegurar a posse e a propriedade definitiva das famílias e promover a adequação ambiental e social do espaço construído, preservando seus vínculos socioespaciais no território, com o entorno e sua inserção na estrutura e dinâmica urbana. Por outro, o Poder Público municipal lançou em 2018 o programa da PPP destinada a implantação de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), articulada com obras de infraestrutura urbana, equipamentos públicos e outros serviços, divididos em 12 lotes cada um deles compreendendo um conjunto de áreas para os quais se prevê uma composição de intervenções específicas, a depender do território⁴. Dentre as áreas identificadas para intervenção, foi elencada a Comunidade Futuro Melhor para as obras do Lote 12, o que pressupõe que a proposta desse lote “é ainda mais perverso, pois se trata de remover para fazer habitação, ameaçar para dar segurança, uma contradição no cerne da política” (MENDONÇA, 2017 *apud* ALMEIDA, *et al.* 2020, p.181).

³ Leis Municipais 13.430/2002, 13.885/2004, 16.050/2014 e 16.402/2016

⁴ Ao total, foram contratadas 22.430 unidades habitacionais, divididas em 11 lotes, para atendimento de famílias com renda mensal de R\$ 954,00 (Faixa de Renda 1) até R\$ 19.080,00 (Faixa de Renda 12).

3. A captura dos instrumentos de planejamento para viabilizar a Parceria Público-Privada habitacional

A definição pelo Plano Diretor Estratégico (Lei Municipal 16.050/2014), estabelece que áreas como ZEIS-1 tem por vocação manter a população moradora e promover a regularização fundiária e urbanística, a recuperação ambiental e a produção de Habitação de Interesse Social, condicionando à constituição de seus respectivos Conselhos Gestores de ZEIS. Isto é, as intervenções projetadas pelo Lote 12 da PPP deveriam ser condicionadas à prévia formação e aprovação de um Conselho Gestor (CG) por imposição legal do Plano Diretor Estratégico, como meio de assegurar a efetivação do princípio da gestão democrática e participativa da cidade, integrando-o à vocação territorial específica das ZEIS-1, no sentido de promover a regularização fundiária orientada pelas aspirações das famílias moradoras. Porém, o que se viu foi a captura deste importante instrumento e a reorientação de seus objetivos para a legitimação do projeto arbitrariamente imposto pela Prefeitura de São Paulo à comunidade.

A inversão da ordem, a constituição dos Conselhos Gestores posterior ao Edital de chamamento da PPP relegou aos moradores da Comunidade a ameaça de remoção e o risco de não ser efetivado o atendimento habitacional definitivo. Na prática, o processo de formação do Conselho Gestor teve seu ritmo ditado pelo cronograma do contrato administrativo entre a Prefeitura e seu parceiro privado, vencedor da licitação. Assim, a Secretaria Municipal de Habitação, responsável por esta etapa, tratou de impor a “toque de caixa”, estabelecendo unilateralmente prazos exíguos, as discussões preliminares a respeito de como seria o formato do conselho, seu número de cadeiras e a maneira como seriam distribuídas, suas atribuições, etc. Disto resultou que a composição proposta para o Conselho Gestor e as atribuições de que foi imbuído criariam uma situação em que as famílias moradoras estariam sub representadas, detendo a minoria das cadeiras em um espaço de controle social onde o poder público deteria metade dos votos, além da prerrogativa de desempatar as votações, podendo pautar livremente o projeto original da PPP, com imenso número de remoções.

A doação de imóveis à Prefeitura de São Paulo em troca da Transferência do Direito de Construir (TDC) para viabilizar programas de provisão habitacional ou de regularização fundiária, previsto no Plano Diretor⁵, foi originalmente concebida como uma alternativa de desapropriação amigável para efetivar os direitos à moradia e à cidade, entretanto, converte-se, ao longo do processo de implantação da PPP na Comunidade Futuro Melhor, em um mecanismo que remunera indevida e ilegalmente proprietários tabulares que mantiveram suas terras sem cumprimento da função social. A CTEEP, titular dominial da terra, deveria ter tido decretada a perda de sua propriedade em favor das famílias moradoras por força da usucapião especial urbana⁶. No entanto, a Prefeitura pretende remunerá-la por uma terra que já não é mais sua no montante de R\$ 21.129.876,00, a ser subtraído do FUNDURB (Fundo de Desenvolvimento Urbano de São Paulo), servindo-se do instrumento da TDC.

⁵ De acordo com o PDE, “fica autorizada a transferência do potencial construtivo de imóveis urbanos privados ou públicos, para fins de viabilizar: (...) V - programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda. (...) §1o A Prefeitura poderá receber imóveis para o atendimento às finalidades previstas neste artigo, oferecendo contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas nesta lei” (Art. 123 da Lei Municipal 16.05/2014).

⁶ O usucapião é um mecanismo que sanciona o proprietário negligente e prestigia o possuidor que dá ao solo sua devida função social, no caso, a moradia.

O mesmo sentido de captura se verifica com relação aos instrumentos de mapeamento e gestão de riscos geotécnicos e hidrológicos. Por sua condição de última fronteira urbana com a Serra da Cantareira, assentada sobre terreno de topografia acidentada e margeado pelo Córrego do Bispo, a comunidade Futuro Melhor tem áreas suscetíveis a processos adversos de natureza hidrológica e geotécnica. O Plano Diretor (com base na Lei Federal 12.608/2012) dispõe de um amplo conjunto de instrumentos e ações prioritárias para a gestão do risco, orientados pela priorização da mitigação, frente à remoção. Contudo, no caso da comunidade Futuro Melhor, esta gestão é feita de maneira divorciada destes princípios: o manejo dos instrumentos de gestão do risco tendem a convergir para a remoção, notadamente nos perímetros onde estão previstas as intervenções da PPP (cuja desocupação e entrega é um dos deveres contratuais assumidos pelo parceiro privado).

Em suma, a Comunidade Futuro Melhor, ao ser inserida no perímetro de intervenções do Lote 12 da PPP habitacional, viu voltados contra si todos os instrumentos de planejamento urbano que, originalmente concebidos como garantias dos direitos à moradia, à cidade e a sua gestão participativa e democrática, foram inteiramente ressignificados e convertidos em mecanismos de promoção e legitimação de remoções forçadas. Os Conselhos Gestores de ZEIS, a Transferência do Direito de Construir para a viabilização da regularização fundiária e os instrumentos de mapeamento e gestão do risco hidrológico têm desempenhado papel importante na implantação da PPP no território, em sentido diametralmente oposto às suas vocações originais.

4. O Plano Popular como resistência e resgate dos instrumentos de planejamento

Em dezembro de 2021, por iniciativa da Associação de Moradores Futuro Melhor e entidades apoiadoras da articulação #Atingidos pela PPP, iniciou-se a elaboração de estudos preliminares para um Plano Popular de Regularização Fundiária, oriundo do chamamento para fomento de ações de Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS), promovido pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU-BR)⁷. O Plano, coordenado pela FIO Assessoria Técnica Popular e desenvolvido por uma equipe multidisciplinar junto à Associação, indica a possibilidade da regularização fundiária na área da comunidade Futuro Melhor em contraponto à captura dos instrumentos de planejamento para finalidades controversas⁸. Em outros termos, o Plano é um instrumento técnico-político para garantir o reconhecimento da consolidação e defender a viabilidade da permanência, segura e com qualidade, das famílias que residem na comunidade, em contraponto à política proposta com o lançamento da PPP habitacional.

O Conselho Gestor da ZEIS-1 é objeto de uma incansável batalha para que, em primeiro lugar, ele fosse impedido de aprovar projetos que violassem a vocação territorial legalmente definida para a ZEIS-1, isto é, a permanência da população moradora e a realização da regularização fundiária e urbanização da comunidade. A articulação organizou-

⁷ A prática de ATHIS foi regulamentada pela Lei Federal 11.888/2008, e em teoria garante o acesso gratuito a serviços de arquitetura e urbanismo para famílias com renda de até 3 salários mínimos buscando garantir o direito social à moradia previsto na Constituição Federal.

⁸ As etapas de desenvolvimento do Plano englobam o diagnóstico socioeconômico, diagnóstico comunitário, estudos fundiários, urbanístico e habitacional, estudo de riscos socioambientais e a indicação das intervenções urbanísticas necessárias, e foram elaboradas enquanto contraponto técnico às justificativas e diagnósticos apresentados pelo consórcio vencedor da licitação do Lote 12.

se em torno da reivindicação (juridicamente embasada) de que o projeto da Prefeitura não deveria sequer ser objeto de deliberação do conselho, na medida em que a implantação da PPP resultaria em grandes remoções e em um processo de substituição da população. Em segundo lugar, a articulação reivindicou alterações na composição do CG que garantisse efetiva representação da comunidade: as famílias moradoras deveriam ter mais cadeiras, proporcionalmente. Ou seja, o poder público não poderia deter metade dos votos, muito menos o de desempate, e as deliberações mais importantes deveriam ser feitas de modo combinado a outros instrumentos de participação, como plebiscitos e consultas públicas à comunidade como um todo.

A remuneração da CTEEP por meio da TDC foi igualmente questionada, assim como a proposta de que participasse do CG, na condição de titular dominial. Organiza-se, a partir deste questionamento, a oposição e impugnação ao uso deste instrumento para premiar proprietários tabulares negligentes, burlando o princípio da função social da propriedade e a usucapião especial urbana, com prejuízos milionários para o fundo público voltado à promoção da habitação popular e infraestrutura pública.

Quanto aos instrumentos de mapeamento e gestão do risco, o Plano Popular (FIO, 2023) mapeou as áreas da comunidade suscetíveis à ocorrência de processos hidrológicos adversos e elaborou um conjunto de soluções para a mitigação dos riscos por meio de intervenções pontuais, e de remoção e reassentamento para os casos onde elas não fossem possíveis. Resgatando os princípios e diretrizes originalmente concebidos para este conjunto de ações e instrumentos, o Plano Popular é ferramenta de proteção da Comunidade contra novas remoções justificadas por risco.

5. Considerações Finais

O sujeito coletivo que se constitui pela rede de alianças, teve como um de seus desafios centrais reverter o processo de captura dos instrumentos de planejamento reorientados pela lógica da privatização, incorporada na PPP, e recolocá-los em seu devido e original lugar: a serviço da luta popular pelo direito à moradia e à cidade. A vocação do território e os direitos dos moradores é desrespeitada pela adoção da parceria público-privada como instrumento de intervenção na área. Esta escolha evidencia a sobreposição de instrumentos de planejamento que operam de modo mercadológico, ao atendimento e provisão habitacional aos moradores locais, reforçando a política de substituição que lhes nega o direito à permanência, participação e elaboração do plano de intervenção em áreas gravadas como ZEIS-1, previsto em Lei.

O Plano Popular (FIO, 2023) para o Futuro Melhor reposiciona as justificativas técnicas de remoção, apontando-as como escolhas econômicas e políticas à medida que desvela os conflitos, empodera a comunidade na luta pela permanência e à cidadania. Enquanto prática de ATHIS, o Plano se fundamenta como instrumento de inclusão da Comunidade através da garantia de posse, da melhoria do ambiente urbano, da habitabilidade e da participação democrática dos envolvidos em seu processo. Assim subverte a precariedade e o risco ao reconhecer no território e nas suas redes (materiais e simbólicas) possibilidades de permanência oposta a uma política perversa que invisibiliza os atuais modos de produção do espaço.

Bibliografia

ALMEIDA, I. M.; UNGARETTI, D.; SANTORO, P. F.; CASTRO, U. A. 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. São Paulo: LabCidade FAUUSP. pp. 131-156

BOGADO, D. Memória Popular: Dispositivo de luta pelo direito à habitação. Finisterra, 2020 [S. l.], p. 127-140 Páginas, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/19481>.

FIO, Assessoria Técnica Popular. Plano Popular para o Futuro Melhor. São Paulo, 2023. No prelo.

LACERDA, L. G. et al. Despossessão, violências e a potência transformadora: um olhar interseccional sobre as remoções. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [S. l.], v. 24, n. 1, 18 nov. 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6887>.

SOUSA, Vitor; PINHEIRO, Taissa; FERREIRA, Allan; FEILKE, Felipe; UNGARETTI, Débora; SANTORO, Paula. Conselho gestor das Zonas Especiais de Interesse Social em São Paulo: o caso da comunidade futuro melhor, Zona Norte. Nota Técnica NEHABURB 01-2022. São Paulo, set. 2022. Disponível em: <https://www.defensoria.sp.def.br/documents/20122/a50938d4-cff4-1c53-5b1d-6945ada0fac8>.

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-concorrenca-e-novasameacas-de-remocao/>