

TERRITÓRIO EM DISPUTA: O PAPEL DO CONSELHO GESTOR NAS ZEIS E AS RELAÇÕES COM O PODER PÚBLICO

CONTESTED TERRITORY: THE ROLE OF THE ZEIS MANAGEMENT COUNCIL AND ITS RELATIONSHIP WITH THE STATE

Patrícia Laczynski de Souza¹
Lucas Alexandre Vieira Barbosa da Silva²

RESUMO: Este artigo analisa a atuação de um espaço de participação social vinculado à política municipal de urbanização e habitação em favelas, a partir do caso de remoção de famílias no Jardim São Gonçalo/Tabor, zona leste de São Paulo. Desde 2002, conselhos gestores são obrigatórios em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que passam por intervenções urbanísticas. Com base em pesquisa qualitativa realizada entre 2021 e 2024, observou-se a atuação do Conselho Gestor local, em contexto marcado por inundações e obras públicas financiadas por programas federais. A prefeitura realizou ações de drenagem e reassentou famílias em unidades habitacionais. A pesquisa conclui que políticas de participação social apresentam contradições: se, por um lado, os avanços democráticos possibilitam maior aproximação entre a população e o poder público, por outro, observa-se que a insuficiência de informações prestadas por agentes públicos gera insegurança e afeta o cotidiano da comunidade.

PALAVRAS-CHAVE: Participação social; Conselho gestor de ZEIS; Jardim São Gonçalo/Tabor; Remoções.

ABSTRACT: This article analyzes the role of a social participation space linked to the municipal policy of urbanization and housing in favelas, based on the case of family removals in the Jardim São Gonçalo/Tabor community, located in the eastern zone of São Paulo. Since 2002, the creation of management councils has been mandatory in Special Zones of Social Interest (ZEIS) undergoing urban interventions. Based on qualitative research conducted between 2021 and 2024, the study observed the performance of the local ZEIS Management Council in a context marked by frequent flooding and public works funded by federal programs. The municipal government

¹ Doutora em Administração Pública e Governo pela EAESP-Fundação Getúlio Vargas. Universidade Federal de São Paulo. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4448-9269> Email: plsouza@unifesp.br

² Graduando em Geografia (Unifesp). Universidade Federal de São Paulo. Orcid: <https://orcid.org/0009-0000-9205-5815> Email: lucas.alexandre04@unifesp.br

implemented drainage actions and resettled families in housing units. The research concludes that social participation policies present contradictions: while democratic advances foster closer ties between the population and the public authorities, the insufficient information provided by state agents generates insecurity and impacts the community's daily life.

KEYWORDS: Citizen participation; ZEIS Management Council; Jardim São Gonçalo/Tabor; Involuntary resettlement.



10.23925/2176-4174.35.2025e72781

Recebido em: 30/07/25.

Aprovado em: 08/08/25.

Publicado em: 08/08/25.

Introdução

Chegamos pela avenida Ragueb Chohfi. Estamos no carro e pelas janelas vimos vários comércios, oficinas mecânicas, galpões de materiais de construção, mas também postos bancários e comércios pequenos ou grandes, como um supermercado que ocupa uma quadra inteira. A via está lotada de carros e ônibus e as calçadas têm uma grande movimentação de pedestres. Entramos em uma via à direita e de repente aquele trânsito de automóveis e ônibus é substituído por ruas com carros estacionados em frente às várias residências. Na via, apenas pessoas transitando. Comércios são mais raros, mas vimos algum ou outro bar. No final da rua percebemos uma obra e uma grande mata. Viramos à esquerda e seguimos no sentido do final da rua. Passamos por uma ponte pequena, que tem do seu lado, containers lotados de lixo e, a partir daí, a qualidade do asfalto fica bem precária.

Estamos em outubro de 2021 e é a primeira vez que vamos ao Jardim São Gonçalo depois da pandemia. Ao sairmos do carro e entrarmos no bairro, o que vimos são ruínas às margens do rio que corta o bairro. A paisagem nos causa um misto de sensações, como abandono, tristeza e revolta.

Em 2019, a Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP), a partir de verbas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Drenagem removeu várias famílias do Jardim São Gonçalo (Tabor). Os motivos apresentados pelo poder público eram os

riscos de desabamento e enchentes e a solução, além da remoção das famílias, seria uma ação do poder público de macrodrenagem para um segmento do Rio Aricanduva e a instalação de um parque linear.

As casas foram demolidas logo após as mudanças das famílias e, dois anos depois, os entulhos ainda não haviam sido recolhidos. Nessa época, a população reclamava de escorpiões, baratas e ratos, além da (re)ocupação irregular desses espaços, tanto por moradores realocados durante as remoções quanto por pessoas que vêm de outras regiões e estão sem moradia.

Desde que as obras de remoção das famílias e de drenagem se iniciaram, em 2019, a PMSP, por meio da Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e de empresa terceirizada, orientou os moradores a criarem um Conselho Gestor, organizarem eleições e participarem de reuniões com o poder público. Nunca foi explicado à população local de que a comunidade está localizada em uma Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) e de que qualquer intervenção urbanística no território, segundo a legislação municipal, só pode ser realizada com uma discussão prévia por conselheiros eleitos pelos moradores.

As ZEIS são demarcadas em planos diretores e leis de uso e ocupação do solo desde a década de 1980. Elas surgiram no contexto das lutas pelo reconhecimento e integração definitiva à cidade de assentamentos precários e da lógica de uma ocupação urbana inclusiva ao invés de exclusiva. Esse tipo de zoneamento é utilizado para o reconhecimento de áreas ocupadas irregularmente, permitindo a sua regularização fundiária e urbanística e também como um instrumento de gestão do solo voltado para a construção de novas unidades habitacionais de interesse social (Rolnik; Santoro, 2013).

O que pode ser visto, em um primeiro momento, como algo positivo, já que o próprio Estado promoveu a criação de um espaço democrático onde a própria comunidade teria poder de deliberação, tem se mostrado mais como um processo de dependência dos moradores em relação a informações que chegam de forma gradativa e, na sua maioria das vezes, incompleta.

Esse artigo tem como objetivo apresentar a análise aprofundada do Conselho Gestor da Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) do Jardim São Gonçalo/Tabor³. Além desta introdução e das considerações finais, o artigo se organiza em três seções. A primeira delas, traz uma discussão histórica e conceitual do processo de Reforma Urbana, destacando as ZEIS, objeto de pesquisa. Na segunda seção apresentamos a história do Jardim Gonçalo/Tabor e a formação do seu conselho gestor. A terceira seção trata da análise aprofundada das ações e das limitações encontradas pela comunidade, a partir da atuação do conselho gestor, com relação ao poder público.

1. Reforma Urbana e o Direito à Cidade: Marcos Conceituais e Históricos para a Elaboração e Implementação das ZEIS

Para apresentar a história da Reforma Urbana no Brasil, utilizamos a tese de doutorado de Caio Santo Amore (2013), que a estrutura em três ciclos, iniciando em 1963 com o Seminário de Habitação e Reforma Urbana promovido pelo Instituto de Arquitetos Brasileiros (IAB), passando pelo período da Ditadura Militar Brasileira (1964 - 1985) e encerrando com a Constituição Cidadã de 1988 e os primeiros anos da década de 2000.

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo IAB em 1963, foi um marco muito importante, pois o debate sobre os seus princípios influenciou e ainda influencia a luta pela Reforma Urbana. Ele ocorreu durante as Reformas de Base do governo de João Goulart, que tinham como objetivo promover justiça social e modernizar o país e acerca da realidade econômica da população. Foi durante o seminário, inclusive, que o termo “Reforma Urbana” foi utilizado pela primeira vez.

A conclusão do seminário foi a de que o problema habitacional estava sendo causado pelo subdesenvolvimento e a desproporção de renda da população e o preço para se comprar ou alugar uma casa. Também foi dito que a habitação era “direito fundamental do homem e da família” e que cabia à Reforma Urbana “*o conjunto de medidas estatais, visando à justa utilização do solo urbano, a ordenação e ao equipamento das aglomerações urbanas e ao fornecimento de habitação condigna a*

³ Além da ZEIS do Jardim São Gonçalo/Tabor, o Conselho Gestor em questão também compreende as ZEIS das comunidades do Piscinão Aricanduva II e Lupércio de Souza Cortez (áreas às margens do Rio Aricanduva e vizinhas) e do Tanque e Itápolis (localizada mais distante das outras áreas).

todas as famílias" (Serran, 1976, p. 56 apud Santo Amore, 2013, p. 26), além de declarar a especulação imobiliária como um ato antissocial e inimiga da Reforma Urbana.

Embora também postasse em uma solução mais tecnocrata - onde os planos deveriam estabelecer metas de atendimento e critérios objetivos de prioridade - ele também pautava uma maior participação do povo nos programas de desenvolvimento de comunidade (Santo Amore, 2013, p. 26).

O Seminário de Habitação e Reforma Urbana de 1963 representou um esforço pioneiro e coletivo para repensar a cidade brasileira sob uma ótica social e democrática. Embora suas propostas não tenham sido plenamente implementadas na época (Santo Amore, 2013).

Durante o período do regime militar no Brasil (1964-1985), foi criado o Banco Nacional de Habitação (Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964), que tinha como objetivo centralizar a política habitacional no Brasil, promover a construção de moradias populares e dinamizar o setor da construção civil. O que ocorreu, porém, foi a utilização do BNH pelo regime militar para o financiamento de habitações destinadas ao atendimento das classes média e alta, deixando as populações de baixa renda em segundo plano. Além disso, o BNH não conseguiu resolver o problema habitacional de forma eficaz, já que muitos dos conjuntos habitacionais construídos eram de baixa qualidade e localizados em áreas periféricas, sem qualquer infraestrutura como transporte público, escolas, equipamentos de saúde, etc.

Juntamente do BNH, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), um órgão que financiou escritórios privados para a elaboração de 'superplanos', com classifica Villaça (1999), para diversos municípios brasileiros. Esses "superplanos" eram mais complexos e abrangentes que ignoravam as questões físicas e territoriais de onde seriam implementados, classificados como peças da mais pura tecnocracia pelo autor (Villaça, 1999).

Como uma das influências sobre os movimentos de moradia, a Igreja Católica, por meio de uma Assembleia da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), elaborou um documento em 1982 intitulado "Solo Urbano e Ação Pastoral". Esse documento se baseava em um diagnóstico da urbanização brasileira e os problemas

urbanos causados pela expansão desenfreada das cidades. O documento considera, assim como a IAB em 1963, a especulação imobiliária uma prática antissocial e o Estado como o responsável pelo controle do solo urbano, a importância da participação popular e, com base na doutrina cristã, o direito de propriedade como direito fundamental e primário da moradia. Juntamente à Igreja Católica, movimentos de luta por água, luz e melhoria em favelas, foi formada a Articulação Nacional de Movimentos Populares e Sindicais (ANAMPOS) para a promoção da justiça social e urbana, focando especialmente em populações marginalizadas e áreas periféricas, que surge juntamente ao Partido dos Trabalhadores (PT) (Santo Amore, 2013).

É nesse contexto, que o município de Recife (PE) aprova a lei municipal do uso do solo na cidade, em 1983. Trata-se da primeira experiência de demarcação de áreas para “urbanização específica”, que receberam o nome de “Zonas Especiais de Interesse Social”. Quase que ao mesmo tempo, em 1985, surge em Belo Horizonte a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo. Dentro da lei, surgem os “Setores Especiais”, que dava à 128 perímetros de favela a regularização fundiária e a implementação do programa de urbanização “PROFAVELA”. Ambas as propostas tinham como objetivo reconhecer juridicamente favelas e loteamentos irregulares como parte da cidade. Essa primeira etapa é marcada pela prática, não pela legislação nacional, e surge da pressão de movimentos sociais e técnicos comprometidos com a reforma urbana (Santo Amore, 2013).

A CF de 1988 foi um marco importante para diversas Políticas Públicas por todo o território nacional, e não foi diferente no caso da habitação. Após a pressão da sociedade civil organizada em torno do Movimento Nacional de Reforma Urbana, foram incorporadas algumas das reivindicações debatidas durante a década de 1980. As políticas de desenvolvimento urbano tinham agora o objetivo de estabelecer a função social da propriedade e o bem-estar dos seus habitantes, penalizando proprietários de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado e facilitando o acesso à moradia pela população de baixa renda. Essas políticas viabilizaram os princípios das ZEIS, ainda que sem citá-las diretamente (Santo Amore, 2013).

Também ficou evidente a necessidade de um campo técnico e político de sistematização das experiências locais e que promovesse encontros, fóruns e redes

de articulação entre movimentos, ONGs e pesquisadores. A partir dos anos 1990, essas experiências passaram a ser tema central nos debates sobre os planos diretores, especialmente após o fortalecimento do Fórum Nacional de Reforma Urbana.

Como principal inovação do período, Santo Amore (2013) traz a experiência de Diadema e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) DE 1994. Essas áreas foram incorporadas no Plano Diretor do município e definiam “terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados” como locais de implementação de habitações de interesse social, definidas como AEIS tipo 1. Áreas de assentamento precário, as mais comuns no município, foram demarcadas como AEIS do tipo 2.

Todas essas políticas de demarcação do território, ainda que pragmáticas, foram importantes instrumentos antiespeculativos, além de serem uma forma de resistência dos movimentos sociais e de administrações progressistas locais contra a expansão neoliberal que ocorria durante os anos 1990 (Santo Amore, 2013).

Foi após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 que as ZEIS passaram a ser massivamente incorporadas aos Planos Diretores Municipais, mesmo sendo apenas citada como um dos institutos jurídicos e políticos e sem uma base legal sólida no próprio Estatuto. Na cidade de São Paulo iniciou a elaboração de seu Plano Diretor ainda na gestão de Marta Suplicy, com sua aprovação em 2002. Segundo Santo Amore (2013), o município de São Paulo, por conta de seu tamanho, nível de especulação imobiliária e importância no cenário nacional, se tornou referência na elaboração de Planos Diretores pelo país.

Segundo a PMSP, uma Zona Especial de Interesse Social é uma porção do território destinado, 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.

Vale ressaltar que, segundo o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo (São Paulo, 2014, art. 45), existem cinco tipos de ZEIS. As do tipo 1, que é o caso do objeto de pesquisa, são caracterizadas pela presença de favelas, loteamentos irregulares, habitados por população de baixa renda, “onde haja interesse público em manter a população moradora e promover a regularização fundiária e

urbanística, recuperação ambiental e produção de Habitação de Interesse Social. Em relação às ZEIS do tipo 2, são áreas não utilizadas ou subutilizadas, onde existe interesse público e privado em produzir Empreendimentos de Habitação de Interesse Social. De modo semelhante, são as do tipo 3, que são caracterizadas por locais subutilizados, mas que tem à disposição equipamento e infraestrutura urbana. Já as ZEIS do tipo 4 dizem respeito a lotes e glebas situadas na Área de Proteção aos Mananciais das bacias hidrográficas dos reservatórios de Guarapiranga e Billings. Por fim, as do tipo 5 são aquelas em locais dotados de equipamentos e infraestrutura urbana, “onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social (SÃO PAULO, 2014).

Desde o PDE de São Paulo de 2002, para que haja qualquer intervenção nas regiões de ZEIS, é obrigatório a formação de um Conselho Gestor para a elaboração e aprovação de questões como o plano de urbanização (São Paulo, 2002). O conselho tem o objetivo de informar, prestar de contas, discutir e deliberar sobre as intervenções estatais e privadas implementadas no território, devendo incluir representantes eleitos dos moradores daquela zona em questão, do poder público e da sociedade civil organizada.

A revisão do PDE que ocorreu em 2014 ampliou e revisou os perímetros das ZEIS e especificou que apenas para as ZEIS ocupadas por população de baixa renda, ZEIS do tipo 1 e tipo 3, seria obrigatório a formação de um Conselho Gestor para a elaboração e aprovação do plano de urbanização. Caso queiram, moradores de espaços já habitados de uma ZEIS podem requisitar a criação de um conselho gestor, sendo preciso somente a aprovação de 20% da população moradora da área. Também é possível que moradores e entidades representativas de ZEIS dos tipos 1 e 3 tomem a iniciativa de elaborar um plano de urbanização, sendo papel da prefeitura oferecer assistência técnica, jurídica e social à população moradora das ZEIS. Se a prefeitura já estiver formando um Conselho Gestor, os moradores devem se organizar para participar das eleições e escolher seus representantes e para exigir que a prefeitura garanta condições e tempo para a organização dos moradores e para a preparação das discussões. Essa revisão também trouxe uma lista com novos elementos a serem seguidos nos planos de urbanização de ZEIS, como a realização

do cadastro dos moradores pela Sehab no perímetro ocupado das ZEIS, sendo necessário a aprovação do conselho gestor (Bromfield; Santoro, 2019).

Em 2016, uma nova regulamentação dos conselhos gestores foi aprovada (São Paulo, 2016) e acrescentou novos requisitos a serem cumpridos, como por exemplo a paridade no número de membros representantes do poder público e dos moradores da área. Também se tornou obrigatório a elaboração de um regimento interno que deve ser aprovado por cada conselheiro vigente.

Embora obrigatória a criação de conselhos gestores em ZEIS do tipo 1 e do tipo 3, Bromfield e Santoro (2019) relatam que, desde 2002 até 2019, dos 2.452 perímetros classificados como um desses dois tipos de ZEIS, apenas 76 perímetros possuíam um conselho gestor formado e, dentre esses 76 perímetros, apenas 36 perímetros eram representados por conselhos gestores únicos. Os demais conselhos aglomeravam mais de um perímetro ao qual representavam.

2. Território e Participação: A Formação do Conselho Gestor no Jardim São Gonçalo/Tabor

A comunidade do Jardim São Gonçalo/Tabor se localiza entre os distritos de Iguatemi, pertencente à subprefeitura de São Mateus, e do Parque do Carmo, pertencente à subprefeitura de Itaquera, na Zona Leste do Município de São Paulo. A área onde a comunidade se encontra está classificada desde o PDE de 2014 do município como uma ZEIS do tipo 1. Além disso, essa área é dividida pelo rio Aricanduva, situada na Bacia Hidrográfica do Rio Aricanduva, e está próxima a locais como Parque e Fazenda do Carmo, Avenida Aricanduva, Jacu Pêssego e Ragueb Chohfi. A região é categorizada, segundo o GeoSampa, como um assentamento precário do tipo favela e de alta vulnerabilidade. Serviços básicos como fornecimento de energia, água e esgoto não são oferecidos pelo Estado. Como em grande parte das periferias em todo o Brasil, esses serviços são improvisados, como os “gatos” para a obtenção de energia e as “galerias” para o escoamento de dejetos.

Segundo entrevistas realizadas por Batista (2022) com os moradores do Jardim São Gonçalo, a ocupação mais antiga que se tem registro data de 1954. Ainda segundo o autor, houve um intenso fluxo de pessoas que ocuparam as terras vazias durante a década de 1990. De acordo com a memória de alguns dos entrevistados pelo autor, as relações de vizinhanças eram boas. Os moradores situados mais

próximos ao rio enfrentavam (e ainda enfrentam) mais problemas estruturais do que os das casas próximas à avenida.

Foi em 1995 que surgiram informações de uma possível desapropriação da comunidade para a construção de conjuntos habitacionais por meio do projeto de habitação chamado Cingapura, implantado pelo Prefeito da época, Paulo Maluf (1993-1996). Esse projeto foi cancelado devido ao solo da região ser incompatível com o projeto de engenharia (Batista, 2022).

Em 24 de novembro de 1999, a PMSP inaugurou o primeiro piscinão na região do Rio Aricanduva, onde, segundo uma reportagem do jornal Folha de São Paulo, a contenção de águas pluviais ajudaria a minimizar o problema de enchentes, se fazendo necessário o aprofundamento da calha do rio para que o problema fosse totalmente solucionado. Segundo Batista (2022), a população do Jardim São Gonçalo/Tabor recebeu essas obras com grandes expectativas para uma real melhoria da situação vivenciada pela comunidade, o que se concretizou já que houve uma diminuição na altura das enchentes que ocorreram posteriormente. No entanto, como anteriormente a água chegava a subir mais de dois metros, invadindo casas e estabelecimentos, essas medidas não foram suficientes para conter todas as complicações relacionadas às enchentes. Com essa prerrogativa de já existência de um histórico de alagações, o Poder Público decidiu continuar a intervir na área.

Em de Janeiro de 2014 foi realizada, na Subprefeitura de Aricanduva, uma Audiência Pública, para discutir o Licenciamento Ambiental das Obras de Controle de Inundações da Bacia do Alto Aricanduva. Esse Licenciamento possuía como propostas as seguintes obras na bacia do Aricanduva: construção de dois reservatórios de detenção, adequação urbanística e reparos em quatro reservatórios existentes, criação de polders (sistemas de proteção de áreas baixas), implantação de três parques lineares, sendo um deles na área da Comunidade Jardim São Gonçalo (Sá, 2021).

A proposta dos parques lineares era de construção de áreas verdes, ciclovias e equipamentos esportivos. No caso do trecho que passa pelo Jardim São Gonçalo, o plano apresentado à população teria áreas verdes, recreativas e uma ciclovia. Isso, segundo os técnicos da prefeitura, iria impedir que novas pessoas ocupassem essas áreas e daria um novo significado e utilidade para aquela região (Sá, 2021).

Nos anos seguintes, a prefeitura deu continuidade às licenças ambientais necessárias e, em 2016, foi realizada uma reunião da PMSP, na Subprefeitura de São Mateus. Esta reunião possuía como objetivo informar os moradores das comunidades adjacentes ao rio Aricanduva sobre as obras de remoção e canalização que iriam ocorrer, também informando as propostas de moradia para os moradores que seriam removidos (Sá, 2021).

Em setembro de 2018, a prefeitura, via a Sehab e de Infraestrutura Urbana e Obras (Siurb), organizou uma audiência pública na própria comunidade (Sehab, 2018) e apresentou o projeto de infraestrutura do Rio Aricanduva. Segundo o material apresentado pelos gestores públicos,⁴ esse projeto intitulado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) Drenagem Aricanduva contou com quatro frentes: trabalho social, de responsabilidade da Sehab, obra de infraestrutura, da Siurb, financiamento realizado pelo Ministério das Cidades via Caixa Econômica Federal, e operacionalização das novas moradias para as famílias removidas, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, parceria entre Caixa Econômica Federal e Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (Cohab).

Durante a audiência foi reforçado que, além das obras de drenagem e remoção das famílias que viviam próximo ao rio para conjuntos habitacionais, seria realizada a construção de um parque linear (ver Imagem 1).

⁴ O material pode ser consultado em:
<https://drive.google.com/file/d/1eHyvXWqNUwEQb8PMxsfM4RHIWeQoWCaB/view>

Figura 1- Foto ilustrativa do Parque Linear nas comunidades São Gonçalo/Tabor e Piscinão Aricanduva II/ Lupércio de Souza Cortez

RECUPERAÇÃO DE ÁREAS VERDES E EQUIPAMENTOS DE LAZER



Fonte: PMSP – Sehab (s.d.). Recuperado de <https://capital.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/263468>.

Embora o poder público vinha anunciando essas obras há alguns anos, foi somente a partir dessa audiência em 2018, que o projeto tornou-se concreto e real para a população da comunidade. Havia até então, um sentimento de descrença e de que esse plano não sairia do papel (Sá, 2021). Assim, com o início das remoções e das obras, em 2019, a PMSP, por meio da Sehab, iniciou processo de selagem dos domicílios e arrolamento, identificando os moradores dos domicílios. A secretaria instalou, ainda, um plantão de atendimento aos moradores e deu início ao processo de formação de um conselho gestor. Na época não foi dito que o conselho gestor era da ZEIS e tampouco os moradores sabiam que viviam em uma ZEIS.

Esse conselho gestor refere-se a três ZEIS próximas: Jardim São Gonçalo/Tabor (ZEIS-1 L204), Tanque/Itápolis (ZEIS 1-L152) e Piscinão Aricanduva II/ Lupércio de Souza Cortez (ZEIS 1- L300) (ver Imagem 1). O conselho é composto por doze membros titulares e doze suplentes, sendo seis representantes do poder público e seis representantes da sociedade civil, com seus respectivos suplentes. Os membros do Poder Público representam a Sehab, a Subprefeitura de São Mateus, a Siurb, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) e a

Secretaria do Verde e do Meio Ambiente. Os membros da sociedade civil representam os moradores das três ZEIS acima citadas, além de ter um representante de uma entidade social.

Figura 2- Localização das ZEIS São Gonçalo/Tabor e Piscinão Aricanduva II/ Lupércio de Souza Cortez



Fonte: PMSP – Sehab (s.d.). Recuperado de <https://capital.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/263468>.

Segundo o Regimento Interno do Conselho Gestor - PAC Aricanduva - Drenagem (São Paulo, 2023), é papel da Secretaria Municipal de Habitação a coordenação do Conselho Gestor, sendo responsável por cuidar do processo eleitoral dos representantes da sociedade civil, convocar e presidir as reuniões do Conselho, convocar as eleições extraordinárias quando necessário, solicitar a substituição de um conselheiro quando o mesmo pede seu mandato, nomear comissões para realizar estudos ou providências que julgar relevantes para as atribuições ou ações do Conselho, convocar representantes de órgãos públicos e/ou concessionárias, bem como especialistas para tratar de assuntos relacionados à área, objeto da urbanização sempre que necessário, garantir datas e prazos para apreciação e aprovação das propostas e guardar os documentos e registros relacionados às atividades do Conselho. As reuniões do Conselho devem ser realizadas a cada 30 dias e devem ser

marcadas com pelo menos sete dias de antecedência. As reuniões extraordinárias poderão ser convocadas com até 72 horas de antecedência (São Paulo, 2023).

O conselho teve, até esse momento, duas gestões. A primeira eleição dos membros da sociedade civil do conselho gestor da ZEIS, com mandato de três anos a partir da primeira reunião ordinária, ocorreu em maio de 2019, criando o Conselho Gestor PAC – Aricanduva, tendo sua oficialização publicada no Diário Oficial da Cidade de São Paulo apenas em 2 de setembro de 2020, onde consta no mesmo:

Oficialização da constituição do Conselho Gestor de ZEIS das áreas que compõem o perímetro do PAC Aricanduva cito ZEIS I-L152 correspondente a área Tanque, ZEIS I- L204, correspondente às áreas Tabor e São Gonçalo e ZEIS I- L300 correspondente às áreas Piscinão Aricanduva II e Lupércio de Souza Cortez. [...] A eleição ocorreu no dia 11 de maio de 2019 conforme Atas de apuração anexas (032478883, 032478899) e foram eleitos seis membros titulares e seis membros suplentes da sociedade civil sendo uma das vacâncias ocupadas por uma Organização da Sociedade Civil atuante nas áreas que compõem o perímetro do Conselho. (São Paulo 2020).

O segundo semestre de 2019 foi marcado pela remoção das famílias que moravam próximas ao rio. Esses moradores se mudaram para unidades habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida, o conjunto habitacional Safira. Esse conjunto habitacional foi idealizado por meio de um convênio entre a Sehab, Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras (SIURB) e Cohab. Durante conversas, diversos moradores relataram ceticismo em relação às obras, isso porque já haviam ocorrido diversos outros rumores de remoções.

Vale ressaltar que o conselho gestor enfrentou dificuldades em mobilizar a população residente da comunidade do Jardim São Gonçalo/Tabor. Em primeiro lugar, os moradores não tinham conhecimento do papel do conselho e contou com apoio da prefeitura para realizar as eleições, mas não para iniciar imediatamente os seus trabalhos. O poder público demorou em compor o conselho gestor com os representantes do poder público (eleições em maio de 2019 e oficialização em setembro de 2020). Além da inexperiência dos moradores e da demora do poder público, em março de 2020, o Brasil começou a viver os impactos da pandemia do Covid-19, restringindo as atividades presenciais. Por fim, os moradores eleitos para representar a população no conselho gestor foram, em sua grande maioria, removidos para unidades habitacionais em outro bairro da Zona Leste de São Paulo.

Com o fim da primeira gestão, a segunda gestão do conselho foi eleita em 2022. Esse novo grupo de conselheiros vem lutando por seus direitos desde o início, passando por diversas dificuldades (principalmente em relação à comunicação com o Poder Público) e conquistas, como a solução de um problema com entulhos no pós-demolições.

3. Gestão Participativa em Tensão: As Ações e os Desafios da Representação Comunitária

Para a análise do funcionamento do Conselho Gestor da comunidade Jardim São Gonçalo, território definido como ZEIS do tipo 1, foi necessária a consulta de artigos, estudos, pesquisas, legislações e documentos que pudessem ajudar no levantamento de informações sobre o processo de urbanização da comunidade do jardim São Gonçalo, assim como da criação e funcionamento do conselho gestor da ZEIS.

Também foram necessárias algumas idas ao território durante o ano de 2023, tendo sido ao todo sete visitas, onde foi realizada a apuração de documentos, caminhadas pela comunidade e entrevistas. Neste caso, foi elaborado um roteiro de questões que contemplou assuntos como a participação da comunidade no conselho e a relação do conselho com o poder público.

A partir de todo esse levantamento, pudemos organizar e sistematizar o histórico, o funcionamento, os desafios e as perspectivas dos membros da sociedade civil do Conselho Gestor da ZEIS - PAC Aricanduva, além de obter maiores informações sobre o território e sobre as obras e remoções realizadas na comunidade do Jardim São Gonçalo, conforme exposto acima.

Assumindo seus postos em maio de 2019, o primeiro Conselho Gestor da ZEIS - PAC Aricanduva, que contempla, além do Jardim São Gonçalo/Tabor, as ZEIS do Piscinão Aricanduva II/Lupércio de Souza Cortez e Tanque/Itápolis teve sua primeira reunião registrada em ata em 25 de setembro de 2019; a segunda e a terceira reuniões, em outubro de 2019; e a quarta e a quinta reuniões, somente em agosto de 2020 (Sá 2021, p.107).

O primeiro Conselho Gestor foi criado em um momento de remoções e emoções. Em um primeiro momento, os moradores do Jardim São Gonçalo

desacreditaram que aquela obra realmente ocorreria, tendo em vista que não era a primeira vez que a prefeitura anunciava que haveria remoções. Ao entenderem que dessa vez era real, as famílias ficaram muito apreensivas. Segundo um membro do atual conselho, alguns moradores foram resistentes à remoção e a ideia de abandonar suas casas, mas aos poucos eles foram se adaptando à ideia.

Um membro do primeiro conselho relatou que não lhes foi explicado o papel e a importância que aquele instrumento de participação popular tinha, tampouco os direitos dos moradores e deveres do poder público na obra que ocorria naquele território. Além disso, acreditavam que o conselho era responsável apenas pela obra do PAC Aricanduva e não sabiam que a área em que habitavam era uma ZEIS, muito menos o que isso significava. Esse mesmo membro cita a importância que a Universidade⁵ teve em relação à explicação de como funcionava um Conselho Gestor de ZEIS, o que significava morar em uma ZEIS, seus direitos, deveres, etc. Uma moradora e membro do atual conselho relata que o primeiro conselho realmente só surgiu por obrigatoriedade, já que o território se encontra em uma ZEIS do tipo 1 e sem um conselho a obra não ocorreria.

A efetividade desse primeiro conselho foi bastante enfraquecida pela pandemia global que ocorreu em 2020, não conseguindo ter uma ação muito eficiente no território. Somado a isso, todos os conselheiros que pertenciam à primeira formação e moravam no território, foram removidos no início das obras e transferidos para os Conjuntos Habitacionais do MCMV, diminuindo a sua participação na continuidade das obras.

Após o fim do mandato de três anos da primeira gestão do Conselho Gestor, um grupo de moradores do Jardim São Gonçalo/Tabor, que estava tentando criar uma Associação de Moradores para a comunidade, decidiu se candidatar para as novas eleições que ocorreriam no dia 27 de julho de 2022. Grande parte desse grupo de moradores conseguiu se eleger para o novo conselho, juntamente com seus suplentes. Além desses moradores, há conselheiros das outras ZEIS e de entidade local.

⁵ A Universidade vem realizando pesquisa e extensão junto à comunidade do Jardim São Gonçalo – Tabor desde 2019, contemplando cursos voltados aos moradores sobre políticas públicas e participação social.

Eleito para “finalizar as obras”, como relata um membro do conselho, essa nova leva de conselheiros vem lutando por seus direitos desde o início. Sua primeira batalha foi para que houvesse a remoção dos entulhos e ruínas que sobraram após a demolição das casas que ocorreu, ainda em 2019. Esse acúmulo de escombros causou um aumento de pragas como ratos, cobras e escorpiões, levando três anos para que a PMSP solucionasse esse problema. Além das pragas, algumas casas não totalmente demolidas foram reocupadas com diversos objetivos, desde retorno de moradores que haviam sido realocados para os apartamentos e que, por diversas questões (como aumento do custo de vida), não conseguiram se adaptar, até a utilização dos espaços para o tráfico e uso de entorpecentes.

Depois de muita luta, o conselho conseguiu que fosse realizado a remoção dos entulhos, porém, todo aquele resto de demolição que havia sobrado do processo de remoções foi jogado dentro do rio e se acumulou debaixo da ponte que liga as duas margens. Ademais, membros do conselho também relatam que não houve nenhum tipo de conscientização por parte da prefeitura com os moradores para explicar a importância de não jogar lixo dentro do rio ou nas valetas dos becos, o que acaba ocasionando o alagamento de residências em dias de chuva.

Em outubro de 2023, o contrato da empresa de consultoria que prestava serviços para a Secretaria Municipal de Habitação encerrou, assim como sua presença no território. A empresa cuidava do serviço social que era prestado durante as obras e remoções, sendo responsável pelas formações e oficinas previstas em seu contrato, bem como uma pesquisa de satisfação realizada com os moradores da comunidade. Segundo membros do Conselho, a empresa auxiliou o conselho em diversas questões em que estavam desamparados pela prefeitura, mas que no final entregou para os moradores formações que eles não precisavam.

Desde 2023, o Conselho Gestor luta para que haja a conclusão da obra no trecho do rio. Ainda faltam cerca de 300 metros para a conclusão da canalização, mas, segundo a prefeitura, a obra está considerada encerrada. O conselho também vem sofrendo com a falta de reuniões organizadas pela Sehab, tendo sido a última realizada no dia 29 de abril de 2023, ou seja, seis meses antes do término do contrato com a empresa terceirizada. Com a previsão da remoção de mais 25 casas para que seja finalizado o trecho necessário, o conselho vem reivindicando a entrega de

apartamentos para as famílias que perderão suas casas, já que a proposta inicial era o pagamento de um auxílio aluguel para elas, com a justificativa de que não há apartamentos vagos nos conjuntos habitacionais do programa MCMV. Toda essa situação tem causado uma certa tensão entre os membros do conselho e os moradores que ainda serão removidos. Segundo membros do conselho, a prefeitura tem jogado morador contra morador, dizendo que o conselho exige que as famílias sejam removidas para que se dê continuidade às obras, quando na verdade o conselho tem lutado para que o direito daqueles moradores seja assegurado e que, assim como os moradores removidos no início das obras, eles também tenham o direito de receberem um apartamento, e não um auxílio aluguel.

Segundo membros do Conselho Gestor, a prefeitura diz ter encaixado esses moradores remanescentes no Programa Pode Entrar, da Cohab. Esse programa, segundo o próprio site da Companhia de Habitação, tem como objetivo simplificar o acesso no sistema habitacional do município, contribuindo na redução do déficit na capital e para atender a demanda do MCMV.

Considerações finais

As conversas com os moradores/conselheiros e a participação em algumas reuniões realizadas com a Sehab nos permitiu compreender com mais profundidade as contradições geradas pelas obras na comunidade. Em primeiro lugar, o projeto de um Parque Linear, tão amplamente divulgado pela PMSP aos moradores, nunca foi concretizado. A obra se resumiu à drenagem, sendo que mesmo essa parte não foi finalizada. Alegando término de verbas, a PMSP deixou cerca de 300 metros do trecho do rio sem canalização.

Se a formação do Conselho Gestor de ZEIS, no caso de intervenções nessas regiões, é necessária, segundo o PDE de 2002, o seu funcionamento deveria estar voltado à elaboração e aprovação de questões como o plano de urbanização, o que não ocorreu no Jardim São Gonçalo/Tabor. As reuniões, que não seguiam o calendário mensal exigido, se resumiam a discutir as obras de drenagem e as remoções das famílias.

Os moradores relataram que tiveram dificuldades em apresentar aos gestores públicos suas necessidades e demandas, tendo recorrido inúmeras vezes à mediação de parlamentares municipais que apoiavam a comunidade. Isso demonstra que o

conselho gestor foi criado pela Sehab, apenas porque trata-se de obrigatoriedade legal. Mas o próprio poder público tratou de esvaziar seu funcionamento, não chamando reuniões e tratando de assuntos já deliberados de antemão.

Este estudo concentrou-se em um único caso de participação social em uma ZEIS no município de São Paulo. Embora a análise possa ser ampliada para outros conselhos gestores, os achados referentes ao Jardim São Gonçalo/Tabor evidenciam importantes contradições. Observa-se que o poder público, ainda que atue em conformidade com a legislação vigente e institua espaços formais de participação democrática, contribui para a produção de um sentimento de insegurança na população ao restringir o acesso a informações relevantes, o que favorece ações unilaterais. Conclui-se, assim, que a participação da população nas decisões sobre políticas públicas, embora prevista normativamente, ainda não se concretiza de forma plena na prática.

Referências bibliográficas

BATISTA, Matheus. Linha do tempo da Comunidade São Gonçalo/Tabor. In: **XX ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFAS E GEÓGRAFOS**, 2022. Disponível em: <https://www.eng2022.aqb.org.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYToxOntzOjEwOijJRF9BUIFVSVZPljtzOjQ6Ijk2NzYiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiZTk2OGQzN2M3M2I2ZjAwYzE4YmY3NGJhY2U5NzhkOWMiO30%3D>. Acesso em: 22 jan. 2024.

BROMFIELD, Heather; SANTORO, Paula. Conselhos gestores de ZEIS como um instrumento de resistência aos planos de reestruturação urbana em São Paulo. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, p. 145–164, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/627/385>. Acesso em: 22 jan. 2024.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em cidades brasileiras**: trajetória recente de implementação de um instrumento de política fundiária. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Disponível em: <https://www.lincolninst.edu/publications/workingpapers/zonas-especiais-interesse-social-zeis-em-cidades-brasileiras>. Acesso em: 8 jan. 2024.

SÁ, Júlia. **Remoções forçadas na Zona Leste de São Paulo**: o caso das famílias removidas em decorrência das obras do PAC Drenagem Aricanduva. 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTO AMORE, Caio. **Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade:** um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade. 2013. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-05072013-102906/publico/CAIO_SANTO_AMORE_TESE.pdf. acesso em 9 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002.** Plano Diretor Estratégico. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-13430-de-01-de-setembro-de-2002>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014.** Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002 Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Portaria nº 146 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB),** de 8 de Julho de 2016. Estabelece diretrizes para constituir os Conselhos Gestores responsáveis pela elaboração, aprovação e implementação dos Planos de Urbanização em áreas de ZEIS. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-146-de-08-de-julho-de-2016>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SÃO PAULO. **Regimento Interno nº 13 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB),** de 10 de agosto de 2020. Regimento Interno do Conselho Gestor de ZEIS PAC Drenagem Aricanduva. *Diário Oficial da Cidade de São Paulo*, São Paulo, p. 15, 2 set. 2020.

SÃO PAULO. **Regimento Interno nº 7 da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB),** de 18 de abril de 2023. Regimento Interno do Conselho Gestor - PAC Aricanduva - Drenagem. Disponível em <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/regimento-interno-secretaria-municipal-de-habitacao-sehab-7-de-18-de-abril-de-2023>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (SEHAB). **Prefeitura apresenta obras de infraestrutura do Rio Aricanduva às comunidades locais.** São Paulo, 10 de setembro de 2018. Disponível em <https://prefeitura.sp.gov.br/web/habitacao/w/noticias/263468>. Acesso em: 28 jul. 2025.

SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO (SMUL). **Zona Especial de Interesse Social – ZEIS.** São Paulo: s.d. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-especial-de-interesse-social-zeis/>. Acesso em: 7 jan. 2023.

VILLACA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999. p. 169–243.