

ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL NA CRISE POLÍTICA E SANITÁRIA: DISPUTA EM TORNO DO DIREITO À MORADIA E À CIDADE EM SALVADOR, BRASIL**SPECIAL ZONES OF SOCIAL INTEREST IN THE POLITICAL AND HEALTH CRISIS: DISPUTES RELATED TO THE RIGHT TO HOUSING AND TO THE CITY IN SALVADOR, BRAZIL**

Adriana Nogueira Vieira Lima¹
Liana Silvia de Viveiros e Oliveira²
Ernesto Pereira Galindo³

RESUMO

A Organização Mundial de Saúde declarou a pandemia da COVID-19 como emergência sanitária, recomendando o distanciamento social como medida para conter a expansão da doença. Essa diretriz convoca o direito humano fundamental à moradia e, contraditoriamente, expõe as restrições ao exercício desse direito nos territórios populares. Para melhor compreender essa relação, este artigo recupera a trajetória do instrumento da Zona Especial de Interesse Social em Salvador, município precursor da concepção do instrumento, ao lado dos municípios de Recife e Belo Horizonte, e problematiza a sua implementação frente ao contexto de crise política e sanitária e ao desmonte da política urbana no Brasil, ao que corresponde a expansão das fronteiras imobiliárias nessas áreas. Tem como objetivo analisar, face às urgências impostas pela pandemia, os valores e sentidos atribuídos às ZEIS, os processos de afirmação e sustentação jurídica do instrumento e atributos capazes de inferir o alcance da sua implementação. Trata-se de estudo qualitativo, lastreado em pesquisa documental, na revisão bibliográfica, e apoiado em técnicas de geoprocessamento. Os resultados comprovam a validade e a importância do instrumento nas disputas pela consolidação simbólica e material dos

¹ Pós-doutorado em Direito na UnB. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, Professora de Direito Urbanístico da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS). Integra os Grupos de Pesquisa Lugar Comum (FAU-UFBA) e O Direito Achado na Rua (UnB) e coordena o Grupo de Pesquisa Direito Territorialidade e Insurgência (UEFS). ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-3481-7970> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1797614329766910> E-mail: adriananvlima@gmail.com

² Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, professora do curso de Arquitetura e Urbanismo e colaboradora do Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social da Universidade Católica do Salvador. Integra o Grupos de Pesquisa Lugar Comum (FAU-UFBA) e coordena o Grupo de Pesquisa Processos Urbanos e Direito à Cidade - DCidade (UCSAL). Universidade Católica do Salvador – Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-5842-0169> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8583090742995485> E-mail: liana.oliveira@pro.ucesal.br

³ Doutorando em Geografia em andamento, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Integra o INCT/INPuT - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial e o GeoCombate Covid-19 BA da UFBA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) – Brasil. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-6945-2385> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/73806046609302> E-mail: galindoarquiteto@gmail.com

territórios, ao tempo em que acena para uma hermenêutica emancipatória do instrumento, construída na *práxis* dos agentes sociais nos territórios e na esfera estatal.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social. Direito à Moradia. Direito à Cidade. COVID-19. Crise sanitária.

ABSTRACT

The World Health Organization has declared that the COVID-19 pandemic is a health emergency and recommended social distancing as a measure to contain the spread of the disease. This directive invokes the fundamental human right to housing while, contradictorily, exposing the restrictions to exercising this right in self-built territories. In order to better understand this relationship, this article recalls the pathways of the Special Zone of Social Interest (*Zona Especial de Interesse Social: ZEIS*) in Salvador, a municipality which, alongside the municipalities of Recife and Belo Horizonte, was a precursor for the instrument's design. It also examines ZEIS implementation within the context of the political and health crisis, and the dismantling of urban policy in Brazil, corresponding to the expansion of property borders into these areas. Given the urgency triggered by the pandemic, it aims to analyse the values and meanings attributed to the ZEIS, the instrument's legal affirmation and support processes, and the attributes that could interfere with its scope of implementation. This is a qualitative study, backed by documentary research and bibliographic review and supported by geo-processing techniques. The results provide evidence of the validity and importance of the instrument in disputes for the symbolic and material strengthening of territories, at a point that acknowledges the instrument's emancipatory hermeneutics, constructed through the praxis of social agents in the territories and in the state sphere.

Key words: Special Zones of Social Interest. Right to Housing. Right to the City. COVID-19. Health crisis.

INTRODUÇÃO

Os processos de mercantilização de múltiplas camadas da vida social têm marcado a atual fase do capitalismo. No campo da política urbana, a expansão do capital articula, incessantemente, meios de conversão do público em privado, em operações de privatização de serviços, alienação de bens públicos e comuns e projetos urbanos apoiados em complexos arranjos público-privados. Essa forma de atuar do capitalismo neoliberal repercute, por sua vez, no acirramento dos processos de

desposseção, levando autores, como David Harvey (2020), a considerá-los como modo de acumulação típico do capitalismo financeiro. Os acionamentos podem ser diversos e contextualizados, mas algumas pistas de recorrências e continuidades nos modos de operação nas cidades, com centralidade em acionamentos jurídicos, nos instigam a buscar lentes capazes de colocar em evidência como o desmonte da política urbana institucionalizada tem sido instrumental nesse processo que, tal qual revelado no contexto atual de crise sanitária causada pelo novo coronavírus, repercute de forma diferenciada no “sul da quarentena”, expressão utilizada por Boaventura de Sousa Santos (2020) para fazer referência a grupos territoriais ou sociais que suportam a quarentena de forma ainda mais cruel, em função da discriminação racial e sexual, da condição de trabalho ou do território que ocupam.

Em que pese o protagonismo dos agentes financeiros e imobiliários para operar os processos de ampliação das fronteiras para o capital, a economia política não prescinde da atuação do Estado, cabendo a esse agente, dentre outras funções, a criação ou reformulação de um arcabouço legal que lastreie e lhes confira segurança jurídica. Essa segurança jurídica é, em regra, seletiva e operada segundo lógicas combinadas de interesses mais gerais e outros contextuais, que muitas vezes levam “a rodo” todo um conjunto de princípios e diretrizes orientadoras da política urbana nos municípios. Uma mobilização sistemática do campo jurídico, para proceder a reformulação e/ou substituição dos instrumentos jurídico-urbanísticos voltados às garantias constitucionais da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, opera para dar lugar a instrumentos que proporcionem expansão e diversificação das frentes de atuação do capital nas cidades.

O desmonte da política urbana no âmbito federal, com a extinção do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades, dentre outras alterações substantivas da Lei 10.257/ 2001 (Estatuto da Cidade), inclui uma robusta agenda de reformulação das políticas setoriais, como a edição da Lei nº 13.465/ 2017, que trata da regularização fundiária e matérias correlatas, da Lei Federal nº 13.026/ 2020, que reformula o marco regulatório do saneamento, sancionada no curso da crise pandêmica, quando o Brasil atingia 75 mil óbitos por Covid-19 (BRASIL, 2017; BRASIL, 2020). Caminha, no mesmo sentido das medidas ultraliberais da agenda do governo federal na política urbana, o novo programa habitacional, no curso do desmonte de direitos, políticas e programas sociais. Certamente todo esse processo desencadeia revisões nas normas e propriamente nas políticas públicas de âmbito estadual e municipal.

Nos territórios populares, a política de regularização fundiária, tal como estabelecida, subverte os princípios sedimentados no texto constitucional, particularmente os princípios da função social da propriedade e do direito humano à moradia. Há uma tentativa de impor uma lógica pela qual esses territórios são tensionados a um deslocamento da condição de uma produção e prática social e

espacial diversa e densa de histórias, conquistas e significados, para uma condição de mercadoria e ativo financeiro. Nessa tentativa de incorporação à lógica de mercantilização do solo urbano, o valor de uso inscrito na segurança da posse é convertido em valor de troca viabilizado pela consagração da propriedade privada, situação agravada com o tratamento conferido pelo Programa Casa Verde e Amarela instituído pela Lei Federal nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021 (BRASIL, 2021). Dissociada de uma política de garantia do direito à moradia e à cidade, a regularização fundiária se desprende dos princípios da política urbana. Os sentidos inscritos nesses territórios, enquanto produção social e cultural significativa, marcada, evidentemente, por condições de vulnerabilidade e precariedade, próprias à lógica espoliativa de produção das cidades brasileiras, são esvaziados e reduzidos aos termos da mercadoria, no sentido estrito de objeto da engrenagem capitalista. Essa condição subverte a própria noção de território envolvendo dimensões materiais concretas e simbólicas, bem como as relações de poder nesses âmbitos (HAESBAERT, 2007).

Em uma conjuntura de crise em múltiplas dimensões, agravada pela pandemia do coronavírus, esse processo de desmonte da política urbana, em seu já longo curso, ganha uma dimensão de catástrofe, diante de um presente distópico, impondo a retomada da sua construção histórica nas lutas de movimentos sociais, entidades, intelectuais e outros agentes. Entretanto, conforme nos ensina Gramsci (2012), uma crise orgânica, como essa que experimentamos e para a qual não enxergamos horizonte de saída, se configura exatamente no fato de que o velho morre e o novo não consegue nascer e esse novo, ou melhor, esse emergente é incerto na sua virtualidade (LEFEBVRE, 1999). Para Grossberg (2015), uma crise orgânica configura uma articulação de múltiplas crises entre as diversas dimensões da formação social, “põe em causa a compreensão e a ideia de uma sociedade sobre si mesma” e reivindica, como resposta, “uma visão tanto da crise como daquilo que a sociedade pode se tornar enquanto atravessa a crise orgânica.” (GROSSBERG, 2015, p. 17).

Nessa conjuntura de desmonte do Estado de Direito, e frente à incapacidade do Estado brasileiro em dar respostas às urgências vitais das populações vulnerabilizadas na pandemia, evidencia-se o acirramento das disputas em torno dos institutos jurídicos basilares da política urbana, frente às investidas de desconstituição de direitos e ampliação das ações empreendidas pelo "urbanismo corporativo" (FERNANDES, 2013, não paginado) e pela política urbana corporativa (LIMA; VIVEIROS, 2020). Com a inflexão produzida pela emergência sanitária, a conjuntura reconfigura e agrega outras determinações, contradições e lutas, e “uma variedade de lutas para mudar o complexo equilíbrio no campo de forças que dão forma ao presente e ao futuro de uma sociedade” se revela. (GROSSBERG, 2015, p. 17). Como as arenas de disputas estão em estado de tensão, em diversos contextos, e o conflito nessas condições se apresenta mais explícito (LIMA; VIVEIROS; SOUZA, 2020),

perscrutar o emergente nesses processos (WILLIAMS, 1979) pode ser tanto oportuno, quanto estratégico.

É nesse contexto de desmonte da política urbana e fragilização das diversas dimensões inscritas no direito à cidade que a pandemia, além de tornar mais visíveis as condições assimétricas de acesso à centralidade e à cidade, acentua os processos de espoliação. No quadro de crise econômica, política e sanitária, e diante das iniquidades reveladas na pesquisa, propomos revisitar e discutir as tensões em torno do instrumento Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em um percurso analítico que examina a sua história diante das disputas observadas no período recente, caracterizado pela desconstrução da política urbana brasileira, para assim identificar inflexões no contexto da pandemia. Partindo da hipótese da relevância do instituto jurídico-urbanístico da ZEIS na constituição material e simbólica desses territórios, o artigo tem como objetivo analisar, em face das urgências impostas pela pandemia, os valores e sentidos atribuídos às ZEIS, os processos de afirmação e sustentação do instrumento nas esferas jurídica e política e os atributos capazes de inferir o alcance material de implementação nos territórios. Com essa abordagem esperamos contribuir no debate sobre o aporte dos instrumentos jurídico-urbanísticos na *práxis* de política urbana nos territórios.

A escolha em discutir o instituto das Zonas Especiais de Interesse Social no contexto em que pela primeira vez foi formulado e em conexão com a crise sanitária se mostrou oportuna pela possibilidade de revisitar as suas promessas, problematizar relações com a política urbana e seus princípios basilares e refletir sobre contradições reveladas com mais nitidez na pandemia. Como sabemos, trata-se de um instrumento urbanístico-regulatório da política urbana que carrega, desde o início da sua formulação, a promessa de cumprimento da função social da propriedade e da cidade em prol da efetivação do direito humano à moradia, através de promoção da segurança da posse, condições de habitabilidade, acesso aos serviços públicos, produção habitacional e diminuição da pressão imobiliária. Entretanto, os obstáculos para atender às orientações básicas da Organização Mundial de Saúde, como “ficar em casa” e “lavar as mãos”, sinalizam a distância do alcance dessa promessa.

Nesse contexto crítico, as disputas em torno do direito à moradia explicitam um aspecto que torna a sua violação ainda mais intensa: o próprio direito à vida. Como defende Ferreira (2020), o direito à moradia passa a ingressar em um círculo mais restrito de mínimo vital ou mínimo de sobrevivência, ou seja, o direito de ser abrigado, alojado, acolhido, em um cenário de difusão de um vírus mortífero. Essa relação, nem sempre evidenciada, expõe, no quadro de crise sanitária, o déficit de atributos, sobretudo materiais, nos territórios populares capazes de assegurar condições de habitabilidade em um marco de segurança de uma universalização do direito à vida. Demonstramos

aqui no caso analisado que tais condições não se dão na prática, embora encontrem lastro jurídico-urbanístico prescritivo para o seu alcance desde os anos 1980, ao menos nos municípios precursores do instrumento das ZEIS, como Salvador e Recife, por exemplo.

Na construção metodológica adotada, conexões e contradições desses processos são trazidas à discussão, dando evidência às lacunas e aos descaminhos da política urbana, mas possibilitando prospectar discontinuidades capazes de lançar alguma luz sobre uma possível reconfiguração da política urbana na relação com os territórios populares no pós-pandemia. Compreendida como uma categoria específica de zoneamento, calcada no reconhecimento da legitimidade das normas de ocupação e uso do solo já existentes, protetiva diante da ação da especulação imobiliária sobre essas áreas e orientadora da urbanização e regularização fundiária (SAULE JUNIOR; LIMA; ALMEIDA, 2006), a ZEIS é um instrumento estratégico na consolidação dos territórios populares, tornados ainda mais vulneráveis com a pandemia do coronavírus, nas dimensões material e simbólica.

No caminho proposto, o instrumento é analisado na dinâmica das mudanças em curso, ponderando em confronto com alguns instrumentos da política urbana capturados ou concebidos pelo mercado imobiliário, como a REURB, a operação urbana consorciada, a transferência de direito de construir e outros menos conhecidos, como a transformação urbana localizada, colocando esse contexto frente ao acúmulo histórico das lutas, seus avanços e recuos. No contexto atual, os propósitos primordiais das ZEIS ficam ameaçados, especialmente com a recente avalanche de proposição e efetivação de normas. Acreditamos que a recuperação da trajetória das ZEIS em Salvador expõe desafios específicos na implementação e nas disputas para a sustentação pelos agentes sociais, diante das tentativas de esvaziá-las no atual contexto de crise, quando novos acionamentos políticos e jurídicos são colocados em pauta.

Para a análise, foram mobilizadas e problematizadas, de forma imbricada, três categorias: 1) *valores e sentidos atribuídos ao instituto da ZEIS*, por movimentos sociais, funcionários e gestores públicos, envolvendo a discussão de princípios, valores, objetivos e significados associados às ZEIS na política urbana brasileira e, particularmente, soteropolitana; 2) *relação entre as dimensões jurídica, política e urbanística da ZEIS*, centrada no exame das bases legais, institucionalidade, diretrizes de implementação e ação política; 3) *atributos e elementos de concretização*, envolvendo a discussão sobre o alcance dos objetivos para os quais as ZEIS foram instituídas, tomando-se a desigualdade socioespacial, a vulnerabilidade e a expansão e a letalidade da Covid-19 nesses territórios como parâmetros de inferência. Tais categorias, em conjunto, são tomadas como referenciais de consolidação desses territórios populares e medidas de efetivação jurídica, política, urbanística e social do instituto das ZEIS. A pesquisa, de caráter qualitativo, se valeu de vasta documentação (jurídica, de

políticas e programas governamentais, manifestos e manifestações da sociedade civil em postagens e *lives* durante a pandemia, dentre outros) e de bases de dados do Censo IBGE/ 2010 e do IPEA, estes modelados e utilizados principalmente na análise das condições socioeconômicas e de vulnerabilidade social da população residente nas ZEIS, apoiada no geoprocessamento.

Desse modo, podemos apontar abordagens contra-hegemônicas, tanto na construção de uma hermenêutica jurídica, quanto na dimensão das lutas na direção de afirmação da ZEIS, enquanto instrumento substantivo, nos termos propostos por Lefebvre (1991), nas disputas pelo Direito à Cidade, processo que tem como importantes atributos a centralidade e a participação. Com a histórica disputa de legitimidade colocada em relevo na pandemia, reconfigurações no repertório e nos instrumentos da ação política podem acenar para alterações nas relações de força nos contextos analisados e ensejar deslocamentos e redefinições nos campos político e jurídico da política urbana. Os embates atuais, observados no movimento histórico, podem nos dizer muito sobre como esse campo de forças se reconfigura na crise política e sanitária e dar substância para afirmar valores, significados e teleologia da ação, e propriamente embasar estratégias de luta pelo direito à cidade, reativando a centralidade do direito à moradia como condição para realização do direito à saúde e à vida.

1. ZEIS COMO DIMENSÃO CONSTITUTIVA E CONSTITUINTE DO DIREITO À CIDADE E AS CONTRADIÇÕES NOS FUNDAMENTOS E ENUNCIADOS JURÍDICO-URBANÍSTICOS

O instrumento ZEIS foi incorporado ao ordenamento jurídico federal após ter sido aplicado em contextos locais, como reconhecimento do caráter estratégico na afirmação, na concretização da pauta da reforma urbana e na luta mais ampla pelo direito à cidade. Esse fato demonstra uma interação e influência recíproca entre as escalas nacional e local, considerando a experiência na adoção em diversas municipalidades brasileiras, desde o início da década de 1980, com destaque para Salvador, Recife e Belo Horizonte. Por sua vez, a arquitetura jurídica do instrumento foi fundamentada no conceito de "urbanização específica", previsto na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que regula o parcelamento do solo urbano em todo o país (BRASIL, 1979).

A experiência do município do Recife, introduzida pela Lei Municipal nº 14.511, de 17 de janeiro de 1983, influenciou a implantação do instrumento em diversos municípios brasileiros. Essa experiência se destaca não apenas pelo seu pioneirismo, mas por delinear um sistema de gestão participativa de alta intensidade, composto pelo Fórum Permanente do PREZEIS e pelas Comissões de

Urbanização e Legalização da Posse da Terra (COMULs), responsáveis pela articulação, discussão e deliberação acerca dos projetos de urbanização e regularização fundiária nas ZEIS (RECIFE, 1983; 1987; 1995). Coube, portanto, às COMULs, dentre outras funções, indicar os parâmetros reguladores do uso e ocupação do solo, levando em consideração os processos de apropriação do espaço, entendido, a partir de Lefebvre (2013), como produto da ação social, das práticas políticas e das experiências sociais. Evidencia-se, assim, o caráter estratégico das COMULs para mobilizar o direito em prol do seu uso contra-hegemônico, contribuindo para evitar a ação do mercado imobiliário sobre esses territórios, bem como para estabelecer parâmetros de inferência de condições de habitabilidade,¹ ao determinar que “cada lote padrão conterà indispensavelmente entrada de água, de luz e esgotamento sanitário” (RECIFE, 1987, s/p).²

Essas experiências no âmbito local consolidaram, cada uma à sua maneira, os propósitos da implementação das ZEIS, marcando uma inflexão na política habitacional, até então orientada para a remoção de favelas e a produção de conjuntos habitacionais, principalmente do Banco Nacional de Habitação. Tais experiências materializam uma regulação diferenciada do solo urbano assentada em novos paradigmas de juridicidade, que intentavam servir como lastro legitimador e orientador para implementação de políticas de urbanização e reconhecimento dos territórios populares, um dos principais sentidos atribuídos ao instrumento, explicitado na legislação e reivindicado nas lutas sociais pelo direito à moradia.³

Nas décadas seguintes, o instituto das ZEIS ganhou novos contornos e sentidos na sua aplicação e defesa, sendo também acionado na promoção da oferta de terra urbana infraestruturada para produção de Habitação de Interesse Social, com a inclusão de áreas vazias ou subutilizadas, ocorrida em 1993, no município de Diadema (São Paulo), registrada por Baltrusis e Mourad (1999) e também como forma de promover a demarcação de territórios de comunidades tradicionais na cidade, a exemplo das comunidades indígenas em São Gabriel de Cachoeira (Amazonas), das comunidades quilombolas em Alcântara (Maranhão), das comunidades de pescadores em Camaçari (Bahia) e das comunidades da Gamboa e Ilha de Maré em Salvador (Bahia).

Seguindo o fluxo de câmbios e influências recíprocas entre as escalas locais e nacional, as ZEIS foram incorporadas na Lei Federal nº 10.257, de 10 julho de 2001 (Estatuto da Cidade), dentre os instrumentos jurídicos e políticos previstos para a execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e, posteriormente, na Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, normativa que delinea a sua conceituação no nível federal.⁴ Em áreas ocupadas, o instrumento alcança ampla assimilação na legislação nacional, estadual e municipal, em uma

concepção envolvendo, na sua regularização e consolidação territorial, um processo combinado de medidas jurídicas e programáticas nos territórios. Entre 2005 e 2009, o número de municípios que previam ZEIS no âmbito das suas legislações passou de 672 para 1799, representando um incremento de 168% (SANTOS JUNIOR; MOTANDON, 2011), sendo registrado que 55,1% dos municípios brasileiros previam ZEIS na sua legislação em 2018 (IBGE, 2019).

Entretanto, apesar dessa trajetória orientada para a possibilidade de constituição e criação de direitos, o instrumento vem cumprindo apenas parcialmente o seu papel. Diante da morosidade nos processos de urbanização e regularização fundiária, da complexidade das ações de urbanização, como evidenciado na implementação do Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamento Precários (DENALDI; CARDOSO, 2018), da desarticulação das intervenções de urbanização com a regularização fundiária e urbanística e da ausência de critérios para definição de prioridade, o instrumento perdeu força jurídica, com rebatimento nos próprios territórios. Apesar de todos esses embaraços na concretização dos propósitos mais amplos associados às ZEIS, o importante e inegável legado da sua contribuição para a permanência das comunidades nos seus territórios preserva e, ao mesmo tempo, renova o sentido primordial do instrumento.

De forma ampla, o legado jurídico, material e político das lutas pela reforma urbana no país tem sido tema de profundas reflexões de movimentos e coletivos em revisita às suas estratégias e táticas (VIVEIROS, 2018). Retomar os fios contraditórios dessa história na crise significa mergulhar profundamente nos valores e significados e nas práticas diante da realidade presente, com passado político denso e virtualidades possíveis. No longo percurso de construção da política urbana, movimentos sociais, entidades, assessorias técnicas e intelectuais articulados em fóruns, com destaque para o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, pela sua longa história, e também para a Resistência Urbana – Frente Nacional de Movimentos, conseguiram articular três dimensões de engajamento político e societário: a reforma urbana como ideal construtor dos fundamentos ético-políticos e da agenda de luta, o direito à moradia como ideal mobilizador e o direito à cidade como ideal de conquista da cidade (VIVEIROS, 2018).

Mais recentemente, no contexto da pandemia, algumas iniciativas revigoram de alguma forma o instrumento com a perspectiva de alcance, compreensão dos sentidos e legitimação em esferas mais amplas. Em 2020 foi lançada a “Campanha Despejo Zero: pela vida no campo e na cidade”, protagonizada por diversos movimentos sociais do Brasil, com apoio internacional, visando à suspensão de qualquer iniciativa pública ou privada promovida com a finalidade de desabrigar famílias e comunidades. Em Salvador, encontra-se em construção a Campanha ZEIS já! Pelo direito à moradia e à cidade, um projeto apoiado pelo Ministério Público do Estado da Bahia, que articula grupos de

pesquisa de universidades, coletivos e movimentos sociais em defesa dos territórios populares e do instrumento, com previsão de início em maio de 2021.

Para os agentes mobilizados na construção da política urbana brasileira, a defesa da reforma urbana, de fato, constituiu o lastro dos fundamentos ético-políticos e delineou conjunturalmente a agenda de luta pelo direito à cidade, em estratégias e táticas variáveis diante de conquistas possíveis. Conseguiu agregar forças para pavimentar um campo específico da luta social “que apresenta esferas de convergências e de divergências, de alianças e coalizões conjunturais em torno das ideias defendidas, e carregam especificidades ideológicas, nas formas de ação coletiva dos agentes da sociedade civil e nas suas articulações, tanto internas quanto externas” (VIVEIROS, 2018, p. 147). Têm como referenciais uma longa trajetória de lutas, o reconhecimento do direito à cidade e o alinhamento a um projeto político mais amplo, democrático e participativo, cada vez mais tensionado pelo projeto global neoliberal com suas raízes localmente fincadas na reestruturação do Estado e na economia (DAGNINO, 2004).

O direito à moradia colocou-se como elemento mobilizador dos engajamentos nas costuras com as bases, tensionando arenas e escalas de lutas para não desprezar a ação política, nos territórios e nas ruas, das articulações e pressões junto às instâncias institucionais. Nessa amarração, as ocupações e a consolidação territorial das áreas conquistadas foram eixos estratégicos fundamentais das lutas urbanas, junto à produção de Habitação de Interesse Social (HIS). Nesse sentido, a demarcação e a manutenção das ZEIS nos planos diretores integraram o rol das ações de afirmação territorial e também para a sustentação de pautas mais amplas. Compôs esse conjunto de iniciativas a defesa das múltiplas formas de acesso e uso do solo, na constante tensão entre valor de uso e valor de troca, configurando a reforma urbana como um pacto político possível, com as contradições internas que lhe são próprias e os inúmeros e incessantes conflitos com as formas de produção hegemônica da cidade.

Em grande medida, essas pautas foram sustentadas com o amparo jurídico nas normas gerais de política urbana, contidas no Estatuto da Cidade e na legislação de base das políticas setoriais, até o processo de desdemocratização do Estado se instalar a partir de 2016. Com o desmonte normativo na esfera federal, uma profusão de leis municipais segue desconstruindo as bases principiológicas e de orientação programática da política urbana. Esse processo no âmbito federal vem se dando por alterações/substituições diretas da legislação de política urbana, como da Lei nº 10.257/ 2001 (Estatuto da Cidade), da Lei nº 11.977/2009 e outras já mencionadas. A Lei nº 13.465/2017, além de estabelecer novo regramento para a regularização fundiária com a centralidade na propriedade privada, prevê a alienação em grande escala dos bens públicos da União, a privatização dos bens de

uso comum, a desvinculação da titulação à urbanização e a legalização de loteamentos e condomínios fechados irregulares, inclusive na zona rural. A Lei Federal nº 13.026/2020, além de colocar-se como ameaça ao direito ao saneamento básico, cria facilidades às privatizações e busca reduzir a água a um bem econômico. Efeitos colaterais de normas sobre outras matérias também são observados, como o caso da Lei nº 13.874/ 2019, que trata das liberdades econômicas.

No âmbito local, da mesma forma, o instrumento ZEIS, especialmente, embora não exclusivamente, vem sendo posto em confronto com esses novos desenhos legislativos ou formas de aplicação dos institutos contidos no Estatuto da Cidade que promovem sua alteração conceitual e põem em risco os fins sociais dos seus propósitos criadores. Disputas recentes ocorridas nos municípios do Recife,⁵ Fortaleza⁶ e Rio de Janeiro evidenciam o quão ativas estão as forças historicamente opostas à consolidação desses territórios, especialmente aqueles localizados em áreas valorizadas da cidade, confirmando as lógicas das mediações contraditórias operadas pelo Estado, quando a expansão das fronteiras do capital se depara com os frágeis limites das ZEIS. A crise sanitária, ao invés de apresentar-se como dispositivo impulsionador e iniciativa de concretização dos propósitos das ZEIS, se mostrou como uma cortina de fumaça para tentativas de destituição de conquistas alcançadas. Na esfera política, é feito o trabalho de deslegitimação das pautas, de criminalização dos movimentos sociais e de acionamentos de recursos de violência física e simbólica. Com efeito, apesar de a disseminação do coronavírus guardar uma relação direta com as condições de habitabilidade, a crise sanitária vivenciada não foi capaz de arrefecer as pressões imobiliárias sobre ZEIS em diversos contextos, inclusive em Salvador, como será visto adiante.

A voracidade para a ampliação das fronteiras do capital sobre os territórios populares aciona uma arquitetura jurídica lastreada em um conjunto de interpretações que buscam esvaziar a efetividade da aplicação das ZEIS ou, como colocado, desviam os seus propósitos criadores em desfavor dos movimentos sociais. Alterações de parâmetros urbanísticos especiais formulados para ZEIS têm sido encaminhadas por prefeituras, em afronta às diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, em especial o inciso XIV do artigo 2º, que aborda a necessidade do “estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, considerando a situação socioeconômica da população e as normas ambientais”. Ferem, portanto, o princípio da especialidade, quando determina que a norma especial afasta a incidência da norma geral.

Ademais, a grave crise sanitária ativa a centralidade do direito à moradia como condição para a realização do direito à saúde e à vida, devendo, portanto, prevalecer em face do direito à propriedade e seus direitos correlatos. Uma gama de magistrados vem se pronunciando nesse sentido, no contexto da pandemia, como na decisão proferida pelo juiz de primeira instância da Comarca de Valença, que,

em sede de ação de reintegração de posse, deferiu o pedido de reconsideração de liminar, argumentando que “o direito à vida e à saúde se sobrepõem ao direito de posse/propriedade” [sic], devendo o princípio da dignidade da pessoa humana “ser o vetor interpretativo das decisões quando há conflito de direitos fundamentais no caso concreto.” (BAHIA, 2020a, não paginado). Também pode ser registrada a Recomendação nº 90, de 2 de março de 2021, do Conselho Nacional de Justiça, que recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas para a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia (CNJ, 2021).

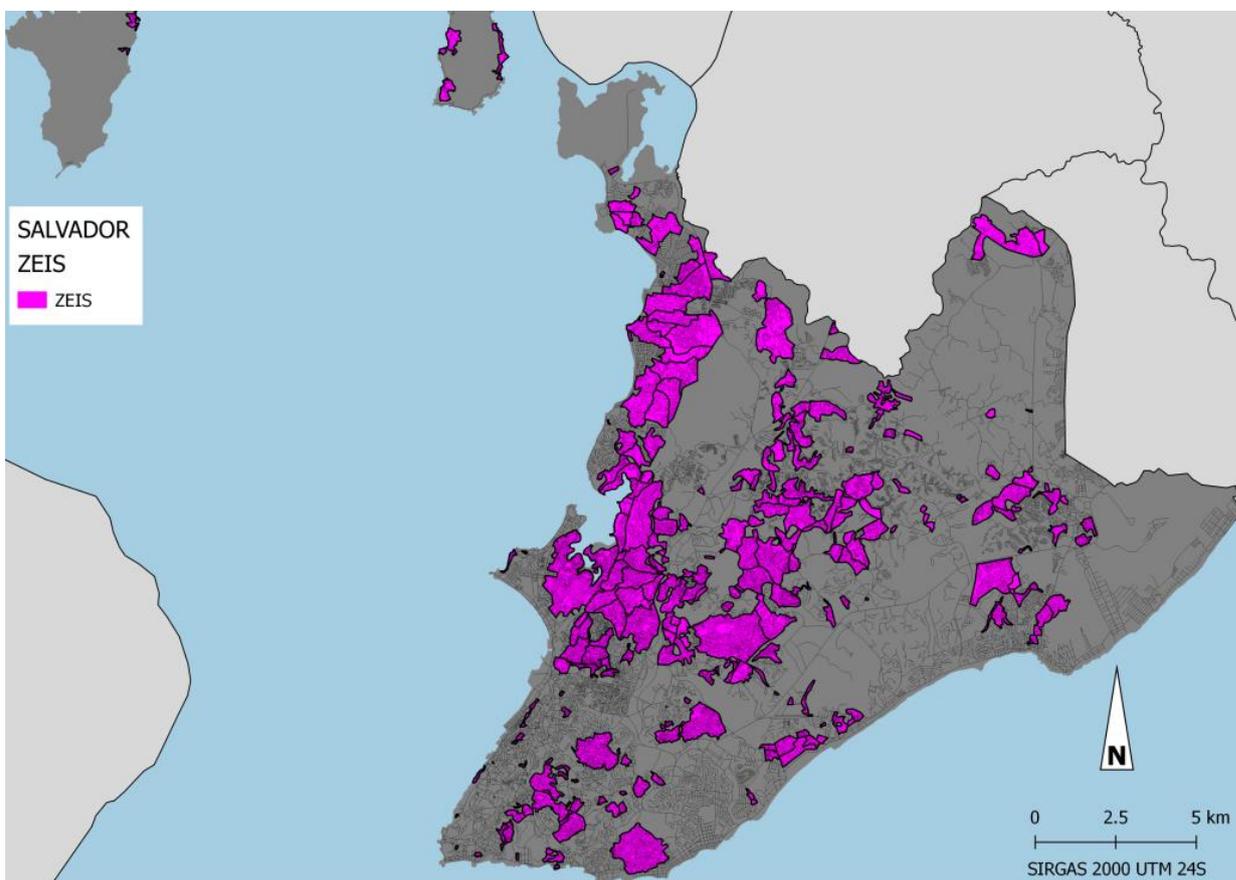
Se, por um lado, o Estado age, em regra, na defesa dos interesses do capital corporativo nas cidades e “veste o traje da morte” – expressão utilizada por Ferreira (2020, não paginado) para fazer referência às remoções promovidas pela ação do Estado no contexto da pandemia – levando ao limite de vulnerabilidade e insegurança comunidades residentes em territórios populares; por outro, sabemos que situações extremas de crise podem ser especialmente relevantes para tensionar processos de mudança na ordem jurídica e social. Cerca de quatro décadas de experimentação do instrumento não foram suficientes para romper com uma tradição de deslegitimação e apagamento desses territórios, embora, como adverte Williams (1979), a tradição (seletiva) seja na prática a expressão mais evidente das pressões e dos limites dominantes e hegemônicos, “nos pontos de conexão vitais, onde uma versão do passado é usada para ratificar o presente e indicar as direções para o futuro, que uma tradição seletiva é ao mesmo tempo poderosa e vulnerável.” (WILLIAMS, 1979, p. 119).

Consideradas as ZEIS como medida aproximada da extensão dos territórios populares de moradia⁷, ficam evidenciadas a sua representatividade e a sua expressividade nas cidades brasileiras. Esses territórios representam uma conquista da população vulnerabilizada, na experiência de vida e na apropriação cotidiana da cidade, para assegurar os meios de reprodução material da vida e sociabilidades, fundamentais nos seus processos de formação cultural e construção de cidadania. Com todas as contradições verificadas na relação entre norma e produção efetiva de direitos, particularmente do direito à moradia e à cidade, os propósitos e sentidos jurídico-urbanísticos do instrumento alicerçam disputas na esfera do político, como veremos no caso de Salvador.

2. ZEIS EM SALVADOR: CONSTRUÇÕES, CONEXÕES E CONTRADIÇÕES NAS/ ENTRE ESFERAS IDEOLÓGICA, JURÍDICA, URBANÍSTICA E POLÍTICA

Em Salvador, as ZEIS abrigam 56,6% da população e um território correspondente a cerca de 20% da área total do Município. O mapa (figura 1) apresenta a distribuição espacial das ZEIS no município de Salvador.

Figura 1 – ZEIS Institucionalizadas em Salvador.



Fonte: Elaboração dos autores, 2020, com base no PDDU/2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS).

Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Para o entendimento da adoção e da aplicação do instrumento e, ainda, na busca de compreensão dos valores e sentidos atribuídos às ZEIS em Salvador, é preciso olhar com “lentes atentas” e retomar o percurso desde a sua constituição. Como pretendemos demonstrar, as ZEIS em Salvador têm cumprido um papel importante na afirmação do direito à centralidade e do direito à apropriação pelas comunidades, o que inclui como atributo principal a permanência em seus territórios com os valores e significados associados às suas conquistas na cidade, mesmo que as condições para uma vida urbana com dignidade demorassem a se concretizar. Direito à centralidade como condição própria à complexidade do urbano, no “movimento que a constitui e destrói, que a cria ou a estilhaça” (LEFEBVRE, 1999, p. 132) e à apropriação como possibilidade de participação e inserção

nessa dinâmica, nos termos colocados pelo mesmo autor (LEFEBVRE, 1991). São esses os principais valores que dão sentido à defesa do instrumento no caso analisado.

Um longo percurso de concepção, institucionalização e implementação das ZEIS se entrecruza com a trajetória da consolidação da política urbana brasileira, com seus escassos momentos que poderíamos considerar virtuosos, dos pontos de vista de um ativismo político e social mais amplo e do esforço de concretização mais aderente aos seus princípios formuladores. Podemos situar esse ativismo nas lutas pelas reformas de base no período de redemocratização do país, evidenciando que “o caráter democrático de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as liberdades urbanas, para com a realidade urbana, e, por conseguinte, para com a segregação.” (LEFEBVRE, 1991, p. 95). Os movimentos sociais, na politização das práticas cotidianas passam a reivindicar e criar novos direitos.

Os processos contínuos de reivindicação de direitos urbanos em Salvador impulsionam o estabelecer conexões com movimentos urbanos de inserção nacional, a exemplo da Confederação das Associações de Moradores (CONAM),⁸ através da Federação das Associações de Bairros de Salvador (FABS) e do Movimento de Defesa dos Favelados (MDF). Essa articulação permitiu a constituição de agendas de luta comum, alimentada por pautas, como aquelas voltadas à implantação de infraestrutura, serviços públicos e permanência no território, que, por sua vez, levaram à modificação das leis de uso e ocupação do solo para definir normas urbanísticas específicas de uso, parcelamento e ocupação especiais, permitindo a criação das Áreas de Proteção Socioecológica (APSE), instrumento precursor da ZEIS.

A implementação do zoneamento especial no município de Salvador ocorreu desde o início como estratégia para evitar a ação do mercado imobiliário sobre os territórios populares. Foi no curso da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano (PLANDURB), entre 1975 e 1978, que se deram iniciativas de conter processos especulativos e pressões imobiliárias em marcha nesses territórios e sobre áreas de valor ambiental e cultural que um zoneamento especial se configura no ordenamento jurídico-urbanístico local. Em um contexto de aquecimento do mercado imobiliário e de grandes intervenções estruturantes promovidas pelo Estado, como a construção da Avenida Luís Viana Filho (Paralela), a transferência do Centro Administrativo para a nova avenida, dentre outras, uma nova centralidade na cidade se desenhava e já sinalizava pressões e ameaças aos territórios populares.

Nesse contexto, ainda no decorrer da elaboração dos estudos do PLANDURB, a pressão do capital imobiliário levou à redefinição de parâmetros urbanísticos que viabilizassem a implantação do Loteamento Pituba. Esse processo ocorreu através de uma manobra jurídica que permitiu a

modificação dos parâmetros urbanísticos, por meio da aprovação do Decreto nº 5065/1976, que dispunha sobre a Zona Homogênea da Pituba, permitindo a expansão da cidade e o alargamento das fronteiras do capital imobiliário. Por iniciativa da esfera técnica, foi proposta a criação da Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina, efetivada pelo Decreto nº 5.403, de 17 de junho de 1978, em área ocupada por população de baixa renda na Orla. Essa iniciativa teve como propósito evitar pressões imobiliárias decorrentes da implantação do Loteamento Pituba e o que representava enquanto indutor da expansão imobiliária na Orla Atlântica, onde existiam diversos núcleos ocupados por populações de baixa renda, como Nordeste de Amaralina e Boca do Rio. Nos termos colocados no Decreto, buscava-se “evitar a valorização dos terrenos urbanos” e “proteger os assentamentos residenciais de baixa renda contra atividades especulativas, evitando expulsões” (SALVADOR, 1979, não paginado). Essa experiência pioneira no Brasil foi seguida, em 1985, pelo enquadramento de 32 áreas na categoria Área de Proteção Sócio Ecológica pela Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985, que instituiu o PLANDURB. Grande parte dos territórios populares enquadrados como APSEs estava localizada em áreas valorizadas ou em processo de valorização imobiliária.

Por ocasião da elaboração de um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), o zoneamento especial volta à pauta. No novo PDDU, instituído pela Lei nº 6.586, de 3 de agosto de 2004, são criadas as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), como do instrumento no combate à exclusão e à pobreza e como orientador nos processos de urbanização e regularização fundiária. Foram previstos na lei planos específicos que deveriam ser elaborados de forma participativa e levando em conta os valores culturais da comunidade. Como visto, outros sentidos são atribuídos ao instrumento pela esfera governamental, o que se confirma com a localização periférica de grande parte das áreas propostas, na região conhecida como “Miolo” de Salvador, portanto não atrativas ao mercado imobiliário.

Passados quatro anos, foi instituído um novo PDDU por meio da Lei nº 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. Nesse instrumento, a abordagem das ZEIS coloca-se em diálogo com a Política Municipal de Habitação de Interesse Social. O Plano define categorias para as ZEIS que se reportam às características materiais e simbólicas dos territórios e considera processos incidentes e conflitos inerentes às dinâmicas urbanas, como a relação com áreas ambientalmente protegidas, as especificidades culturais e pressões imobiliárias. Assim, são estabelecidas cinco categorias⁹ às quais correspondem diretrizes que deveriam ser consideradas no planejamento específico, consubstanciado em três planos: o Plano de Urbanização, o Plano de Regularização Fundiária e o Plano de Ação Social e Gestão Participativa. Entretanto, tais inovações e o aumento representativo do número de 116 áreas gravadas como ZEIS

não lograram alcançar a esperada regulamentação e nem mesmo planos específicos e ações integradas de regularização urbanística e fundiária foram efetivadas.

O PDDU vigente atualmente, instituído pela Lei nº 9.069/2016, foi aprovado em uma conjuntura nacional conturbada, com repercussões de âmbito local, em um processo conflitivo e atravessado por grandes pressões imobiliárias. Expressamente inserido na lógica do capital imobiliário, o Plano, contraditoriamente, dá grande relevo às ZEIS, o que aparentemente converge com os objetivos e os sentidos históricos que sustentaram a criação do zoneamento especial de Salvador de conter atividades especulativas e evitar expulsão dos habitantes dos seus territórios. Mantém cinco categorias de ZEIS, em termos semelhantes ao plano anterior¹⁰, enquadra as áreas nas categorias propostas e aumenta para 234 a quantidade de ZEIS, ou seja, praticamente duplica o número de ZEIS e a superfície afetada. As 234 ZEIS totalizam 6.150 ha e abrigam 1.531.069 habitantes (56,6% da população) em 495.000 domicílios (58% dos domicílios existentes no Município) (SALVADOR, 2019). Estabelece a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Regularização Fundiária de ZEIS e demarca, pela primeira vez no ordenamento jurídico do Município, ZEIS de terrenos vazios e de vazios construídos, ainda que pouco representativas em termos de área e em sua maioria situadas nas periferias.

Apesar de não ter havido investida direta de desconstituição ou exclusão de áreas pelo ente municipal, ao contrário, observando-se o aumento da quantidade de áreas demarcadas como ZEIS a cada revisão do Plano Diretor, assim como do quantitativo global de área, os relativos avanços registrados na demarcação das ZEIS no PDDU/2016 são postos em questão diante da configuração da política urbana desenhada no macrozoneamento e nos instrumentos que despertam maiores interesse do mercado imobiliário, como a Operação Urbana Consorciada (OUC) e a Transformação Urbana Localizada (TUL).¹¹ Embora em Salvador esses instrumentos não tenham sido efetivamente aplicados, até porque a TUL é, para o Município, um instrumento novo, ainda que regulamentado, a sobreposição a áreas de ZEIS deixa um flanco aberto para processos de gentrificação e despossessão. Esses riscos estão colocados e acenam para conflitos futuros, aos quais estão principalmente expostas as comunidades situadas no entorno das grandes estruturas de mobilidade.

As inflexões e disputas com o capital imobiliário já prenunciadas de forma abstrata no PDDU/2016 podem ser melhor compreendidas através das evidências empíricas. Embora se apresentem como “incisões cirúrgicas” e casuísticas, operadas por normativas *ad hoc*, como recentemente ocorreu com ZEIS localizadas na porção insular do Município, evidenciam a ameaça sobre o instituto. Já no contexto da pandemia, as ZEIS da Ilha dos Frades, localidade onde habitam comunidades tradicionais pesqueiras, localizadas na porção insular do Município, foram atacadas

através da Lei Complementar nº 074/2020, que institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana. Com tramitação cercada de muitas polêmicas e controvérsias, foram inseridas emendas, publicadas no dia 05 de março de 2020, que modificam as poligonais das ZEIS da Ilha dos Frades, território novamente atacado através do Projeto de Lei 236/2020, de autoria do Poder Executivo Municipal, que trata da participação do Município no Programa do Minha Casa Minha Vida, cujas emendas aprovadas na sessão ordinária de 22 de dezembro de 2020 buscaram ampliar as condições para implantação de empreendimentos imobiliários na Ilha dos Frades (SALVADOR, 2020a, 2020b).

Seguindo na contramão das medidas protetivas, mantendo os conflitos em condição de latência, os Desembargadores da Quarta Câmara Cível, em outubro de 2020, deferiram liminar na Ação de Reintegração de Posse proposta pelo Município de Salvador, visando à remoção de dezenas de famílias que residem há mais de 15 anos na Rua Monsenhor Rubens Mesquita, localizada na ZEIS Tororó, para que, no local, seja implantado um “Shopping-Estação”, proposto pelo Consórcio Nova Lapa (BAHIA, 2020b).

As evidências empíricas demonstram que o contexto de crise sanitária não foi capaz de inverter a hierarquia das prioridades públicas, de modo a impor a questão enquanto emergência pública, sustentando ao menos as incursões do capital imobiliário nos territórios das ZEIS em um contexto crítico de pandemia. As investidas sobre as ZEIS da Ilha dos Frades e do Tororó revelam um forte alinhamento entre os interesses corporativos e os do poder público na captura da dimensão coletiva e pública da cidade, acionados no sentido de sua mercantilização.

políticas urbanas implementadas nas ZEIS, aliadas às tensões provocadas pela ação do capital imobiliário vêm contribuindo para a manutenção da condição de "transitoriedade permanente", que marca o caráter de "reserva" da terra, capaz de ser capturado "no momento certo" (ROLNIK, 2015, p. 194). Em Salvador, as pistas de recorrências e as continuidades que se dilatam desde a constituição do instituto, há quatro décadas, evidenciam o modo pelo qual o Estado opera, fazendo emergir uma situação social limiar, instável e indefinida que transforma direitos conquistados em vulnerabilidades. Nesse contexto de crise sanitária, tal situação ganha uma coloração mais intensa, que, como será revelado pela geografia do vírus, exposta no próximo tópico, estrutura uma distribuição tão desigual das vulnerabilidades, que subjuga parte da população às condições de vida que levam à criação de "mundos de morte" (MBEMBE, 2018, p. 71).

3. INCOMPLETUDE DA POLÍTICA URBANA E PERSISTÊNCIA DAS VULNERABILIDADES NAS ZEIS EM SALVADOR

Grande parte das análises sobre ZEIS privilegia o olhar a partir da precariedade urbanística e se esquivava de uma abordagem mais alargada e centrada nas especificidades desses territórios como produção material e simbólica dos habitantes, na busca da concretização do direito fundamental à moradia e à cidade. Embora a precariedade esteja presente em grande parte desses territórios, não podemos tipificá-los, elegendo esse aspecto como característica fundamental, sem considerar as condições sócio-históricas desses sujeitos e territorialidades, no sentido ontológico, como materialidade, imaterialidade e espaço vivido (HAESBAERT, 2007), mesmo que construídas por relações assimétricas de acesso à cidade.

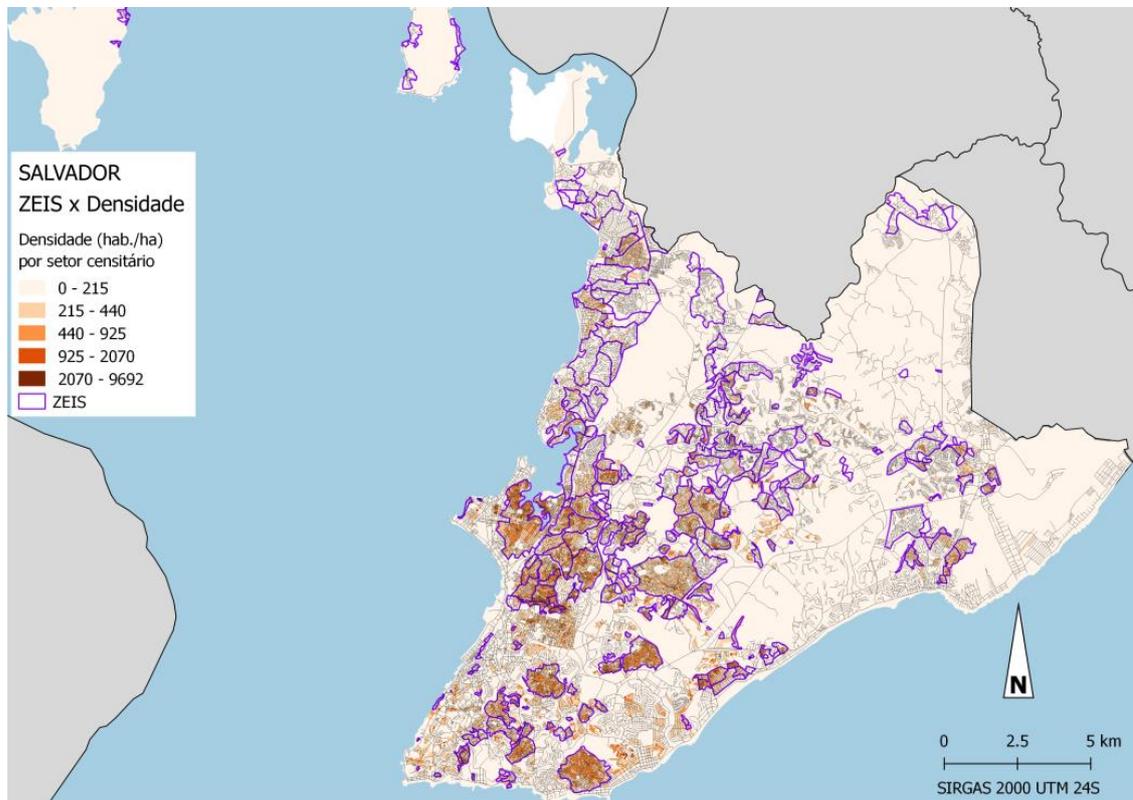
Coloca-se, como condição para compreender esses territórios e a sua inserção na cidade, o rompimento com a ideia de ordem e racionalidade presente no campo do planejamento urbano, que obstrui perspectivas de entender formas de produção e de desenho da cidade mais distanciadas das lógicas do chamado mercado formal. Um conjunto de atributos presentes nesses territórios constitui o que Lima (2019) entende como direito autoconstruído, constituinte dos valores e energias para enfrentar as condições de desigualdade social e de segregação próprias à lógica de produção da cidade, assegurar os meios básicos de reprodução da vida e produzir sociabilidades, bem como de solidariedade. Na pandemia, foi possível constatar a formação de amplas e densas redes de solidariedade e proteção em diversos territórios populares, fazendo emergir relações de reciprocidade e pertencimento, como visto no Pina, no Recife; Gamboa, em Salvador; Paraisópolis, em São Paulo,

somente para citar alguns exemplos. Campanhas para doações de cestas básicas e distribuição na comunidade, instalação de pias comunitárias, higienização de ruas, distribuição de álcool gel, cuidados com os idosos, deficientes e outros grupos ainda mais vulneráveis, como constatado em matérias de jornais locais e em *lives* que consubstanciaram a pesquisa.

A pandemia mostrou também – e de forma contundente – a correspondência entre desigualdades, vulnerabilidades e condições efetivas de prevenção e tratamento da doença. Nos territórios populares, a expansão acelerada da Covid-19 colocou especialmente à mostra o quanto as vulnerabilidades sociais dessa parcela da população as distanciam do próprio exercício do direito à vida e o quanto esse direito individual se relaciona ao direito à cidade. Desse modo, perceber as características demográficas e socioeconômicas e um conjunto de vulnerabilidades dos habitantes desses territórios auxilia no exercício de entender a relação entre condições de moradia e a Covid-19 e permite problematizar o alcance material da política urbana no olhar a partir das ZEIS.

Embora de grande valia para os estudos sobre pobreza e desigualdades socioespaciais, a vulnerabilidade se apresenta como uma categoria imprecisa. Costa *et al.* (2018) destacam a polissemia do termo, que pode ser entendido como a suscetibilidade, o sintoma ou a dimensão da pobreza. Sendo necessário para a compreensão do termo, perceber as múltiplas dimensões da desigualdade, segundo Therborn (2011, p. 21-22) de três tipos: a vital (relacionada à sobrevivência), a existencial (vinculada à liberdade que as pessoas possuem) e a desigualdade de recursos (riqueza, renda, educação, cultura, contato, poder ou oportunidade). Para a análise das vulnerabilidades nas ZEIS de Salvador, são considerados isoladamente indicadores demográficos e socioeconômicos¹² e o Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) calculado pelo IPEA, os quais revelam dimensões importantes da desigualdade de recursos¹³. Dados sobre óbitos de não idosos foram analisados, no intuito de problematizar, em conjunto com os demais indicadores e o IVS, a desigualdade vital.

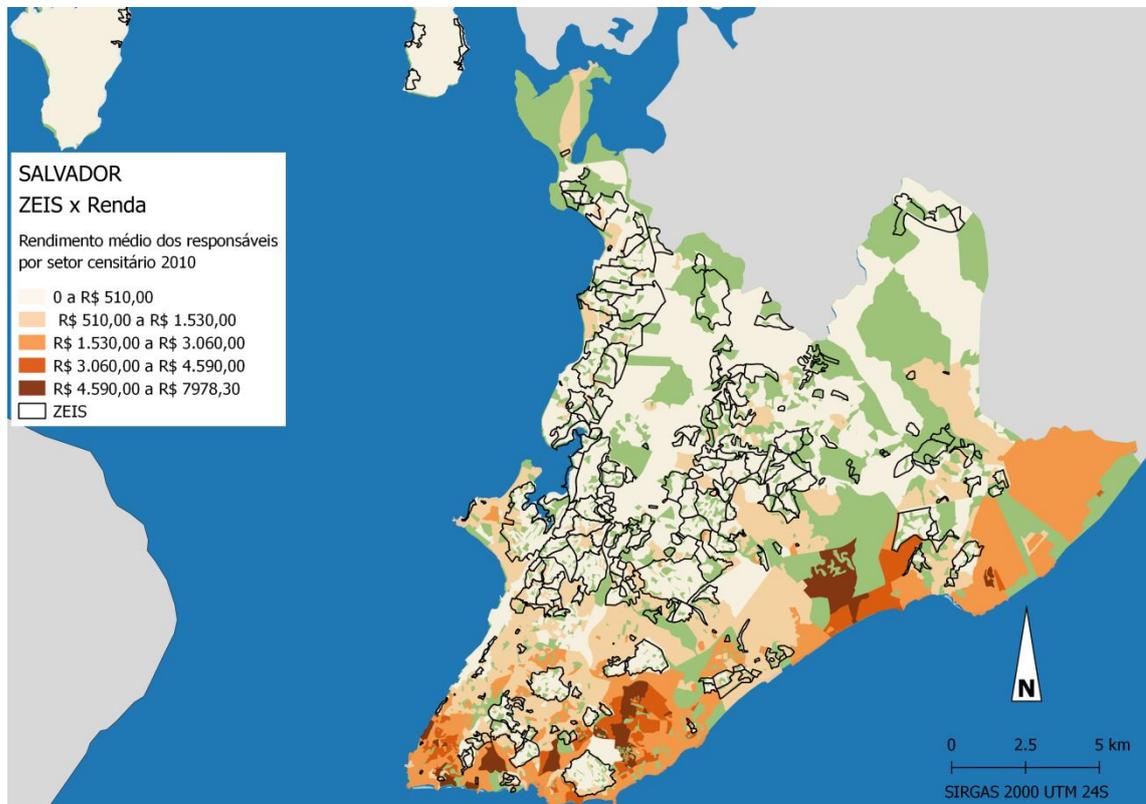
Esses territórios são ocupados por populações majoritariamente negras, com infraestrutura insuficiente, altas densidades, muitos dos quais agregando situações de risco. Apresentam-se diversos no processo de ocupação, na consolidação e configuração do território (HAESBAERT, 2007) e também nas suas histórias e formações culturais (WILLIAMS, 1979). Na figura 3, o mapa de Salvador, elaborado a partir da agregação de setores censitários do IBGE, torna possível observar que as áreas mais adensadas correspondem às ZEIS, embora em algumas áreas ocupadas por populações nas faixas de renda mais altas mostrem altas densidades, sendo estes casos, mister se faz ressaltar, relacionados à verticalização e não ao adensamento horizontalizado encontrado nos territórios populares de Salvador.

Figura 3 – ZEIS e Densidade populacional.

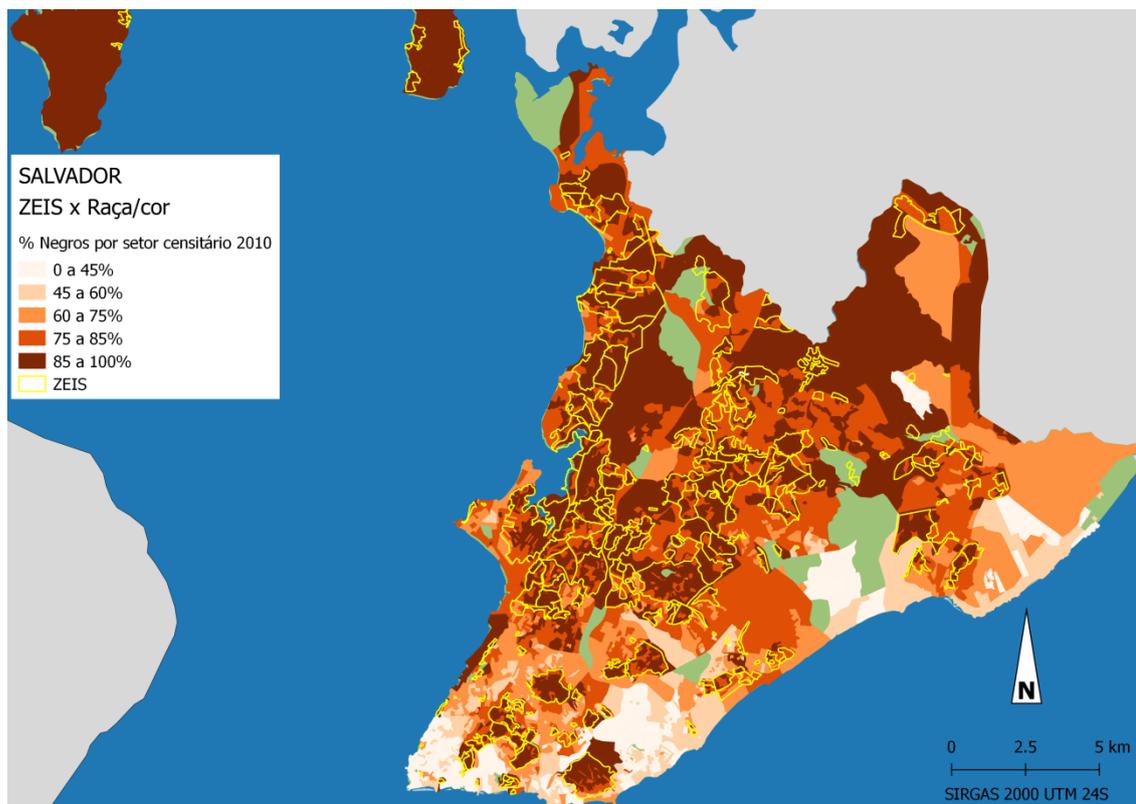
Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU/ 2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Censo Demográfico IBGE 2010. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Observadas as dimensões de renda e raça, e suas concentrações em relação às ZEIS, e ainda comparando a correlação entre elas, esses territórios apresentam as maiores concentrações de população negra e correspondem às áreas de menor renda. Os mapas das figuras 4 e 5 apresentam para Salvador – com base também nos setores censitários e sobrepostos às ZEIS – a distribuição por rendimento médio do responsável e a concentração de população negra. Em Salvador, município com população majoritariamente negra (79,5% conforme dados do Censo Demográfico IBGE de 2010), a concentração de população negra nas ZEIS, conforme já apontado por Galindo e Pedreira Júnior (2021, p. 77) com base em recorte espacial simplificado,¹⁴ é de 82,7%, sendo que, fora dessas áreas, é de 66,3%.

Figura 4 – ZEIS e renda.



Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU/ 2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Censo Demográfico IBGE 2010. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

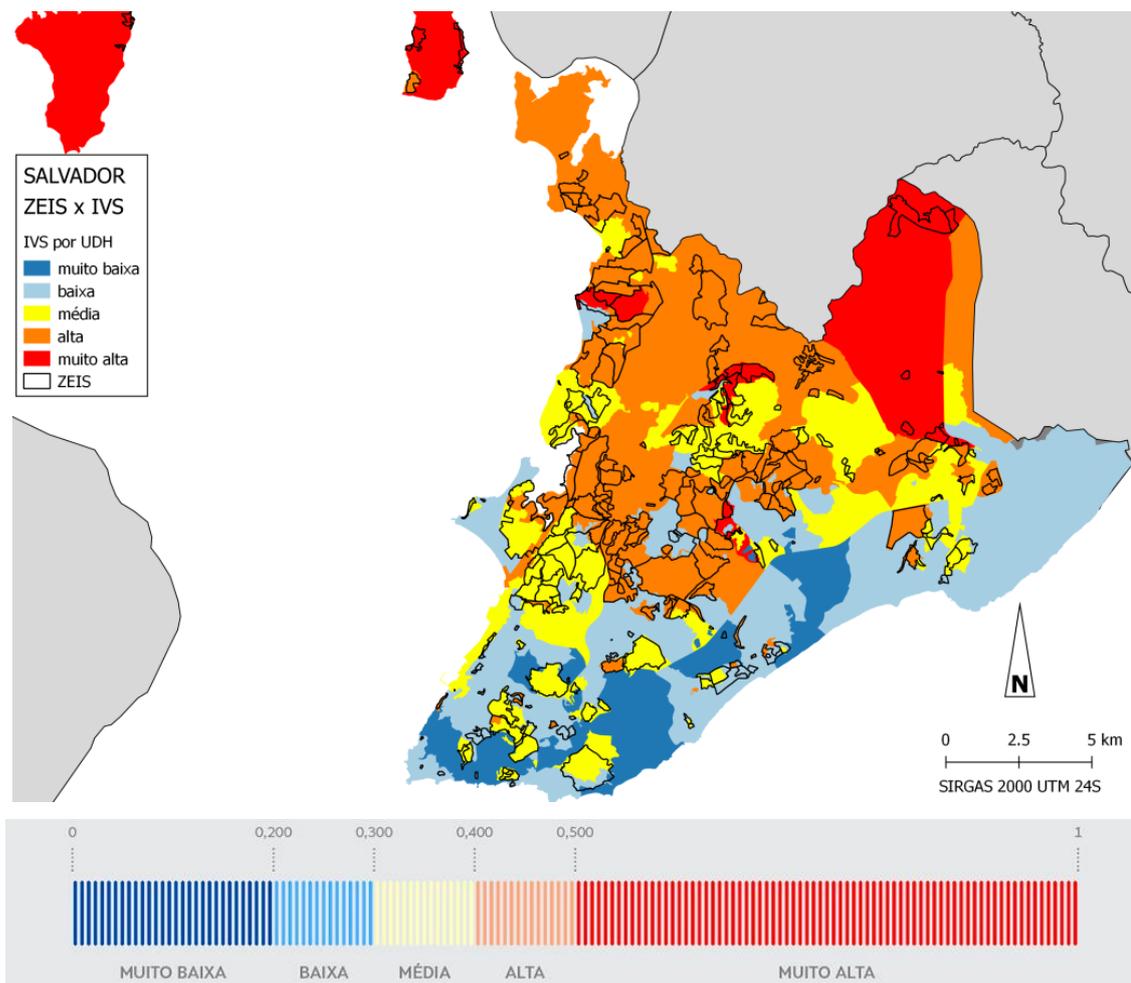
Figura 5 – ZEIS e raça/cor.

Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU/ 2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Censo Demográfico IBGE 2010. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Observa-se a correlação espacial negativa entre a concentração de população negra e a concentração de renda. Além desses critérios demográficos e da renda, análises baseadas em índices compostos sintéticos trazem outras facetas da vulnerabilidade e também da segregação socioespacial. O Índice de Vulnerabilidade Social (IVS) proposto pelo Ipea, por exemplo, aborda dimensões como saúde e educação, de modo similar ao Índice de Desenvolvimento Humano por Município (IDH-M), mas avança ao incorporar infraestrutura urbana e outras dimensões. Ao se apropriar de diversas dimensões da vulnerabilidade, podemos dizer que o IVS capta, de algum modo, nuances dos três tipos de desigualdade apontados por Therborn (2011).

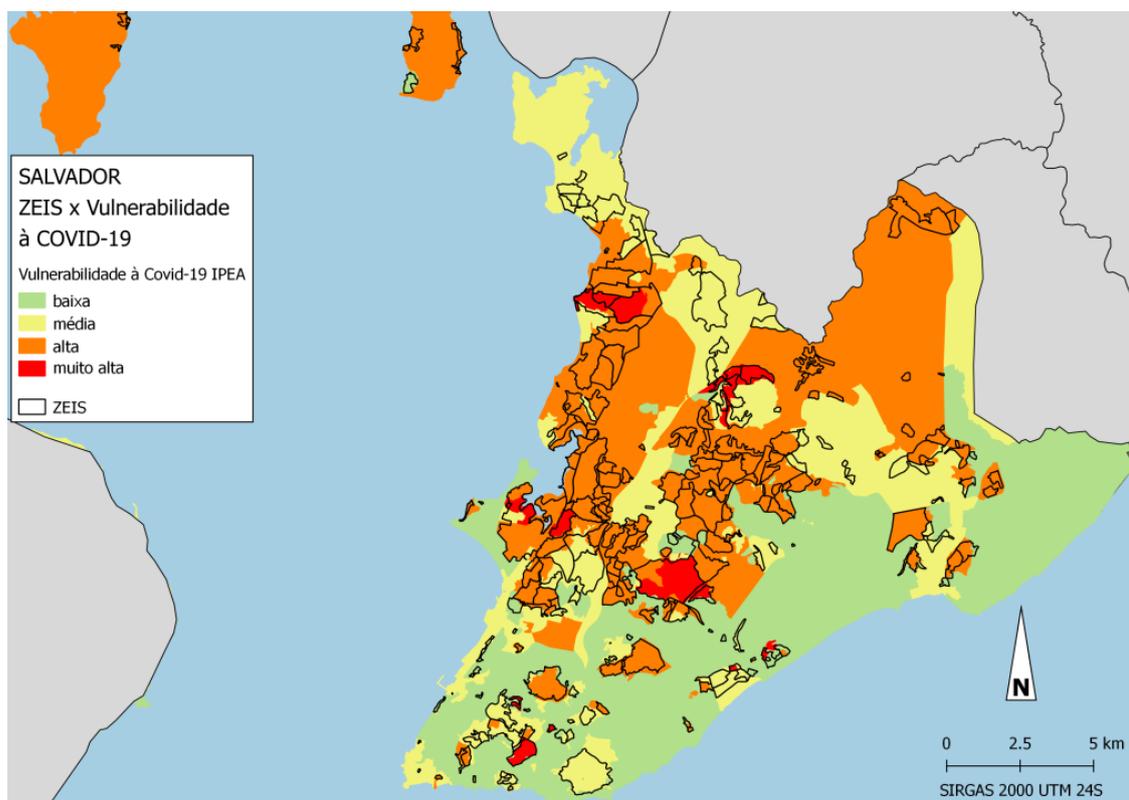
É possível perceber também, a partir do IVS¹⁵ e de sua agregação intraurbana (Unidade de Desenvolvimento Humano - UDH),¹⁶ que as ZEIS se encontram majoritariamente nas UDHs dos três piores níveis do IVS e que os melhores IVS estão nos bairros ocupados por população de rendas mais elevadas, como se observa no mapa da figura 6.

Figura 6 – ZEIS e IVS.



Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU/ 2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e no IVS/IPEA (COSTA; MARGUTI, 2015a). Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Avançando especificamente na vulnerabilidade à Covid-19, o Ipea desenvolveu também uma série de estudos com base nos recortes das UDHS, sistematizados em Costa *et al.* (2020).¹⁷ Foram definidos, em resumo, quatro graus de vulnerabilidade à Covid-19: baixo, médio, alto e muito alto. Sobrepondo as UDHS com base no indicador “Grau de vulnerabilidade socioespacial à contaminação da Covid-19 por UDH” com as ZEIS, contempla-se o vínculo destas com as UDHS mais vulneráveis à doença. O mapa da figura 7 mostra que a maior parte das ZEIS apresenta vulnerabilidades alta ou muito alta à Covid-19.

Figura 7 – ZEIS e Grau de vulnerabilidade socioespacial à contaminação da Covid-19.

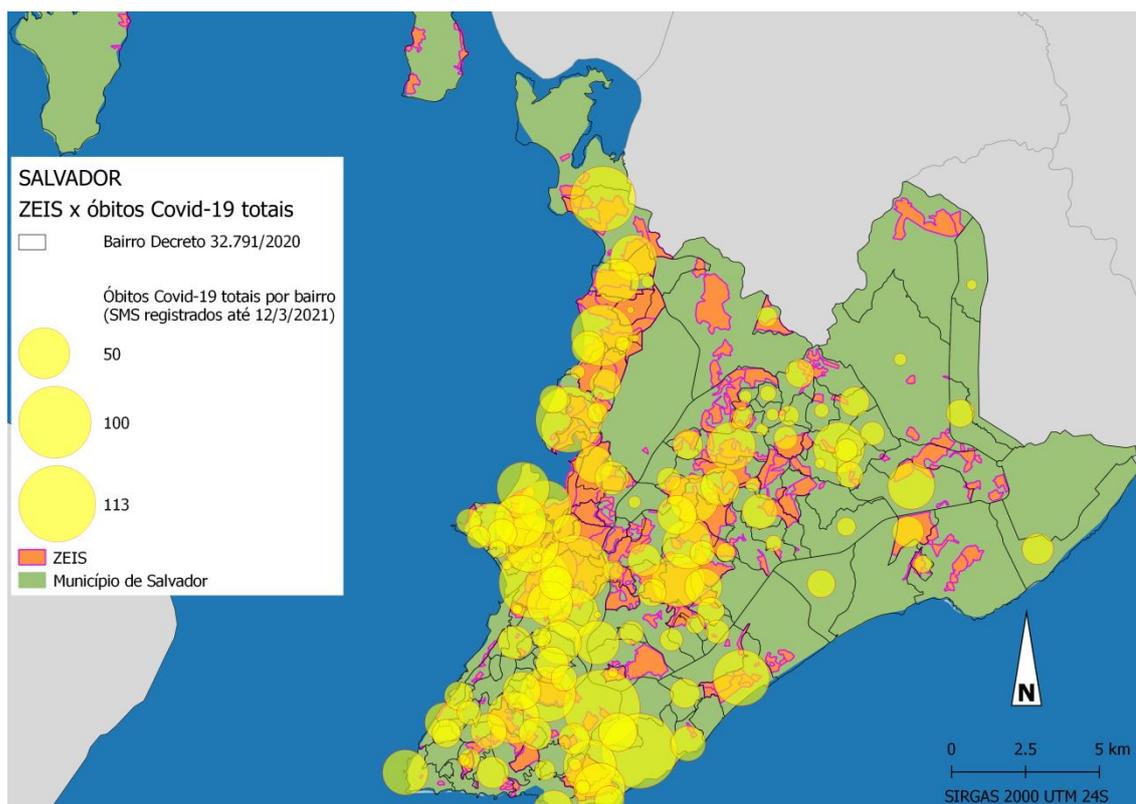
Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU/ 2016 - Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Costa et al. (2020). Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Com os dados intraurbanos, apurados para alguns municípios, é possível avançar e verificar a relação do risco maior de contaminação à Covid-19, calculado pelo método do Ipea, com a constatação efetiva da distribuição espacial da doença, mas ainda assim com algumas fragilidades, o que nos levou à alternativa de trabalhar com o indicador de óbitos. Ainda que existam dados sobre os casos confirmados, devido à conhecida subnotificação e aos possíveis vieses vinculados à maior testagem em determinados estratos da população, o número de óbitos – quando já avançada a disseminação – permite melhor inferência sobre a disseminação e o real problema.

De fato, com a pandemia, a crise sanitária agrega às vulnerabilidades sociais – fortemente vinculadas às ZEIS – as consequências da Covid-19 que afetam também de forma desigual a população. Em Salvador, de acordo com dados da Secretaria Municipal de Saúde, a distribuição de óbitos por bairro se encontra conforme indicado na figura 8. Embora a Pituba, um bairro com população de alta e média renda, e Brotas, com uma configuração bem diversificada em termos de perfis de renda e ocupação do solo, se destaquem na quantidade de óbitos, muitos bairros ocupados por populações de

baixa renda coincidentes com ZEIS ou com grande parte da superfície enquadrada como ZEIS, como Pernambués, Liberdade, São Caetano, Fazenda Grande do Retiro, Plataforma e Paripe, estão entre aqueles com maior número absoluto de óbitos.

Figura 8 – Distribuição de óbitos totais por Covid-19 por bairro em Salvador (registrados até 12 de março de 2021).



Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU 2016 - Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Secretaria Municipal da Saúde/PMS. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

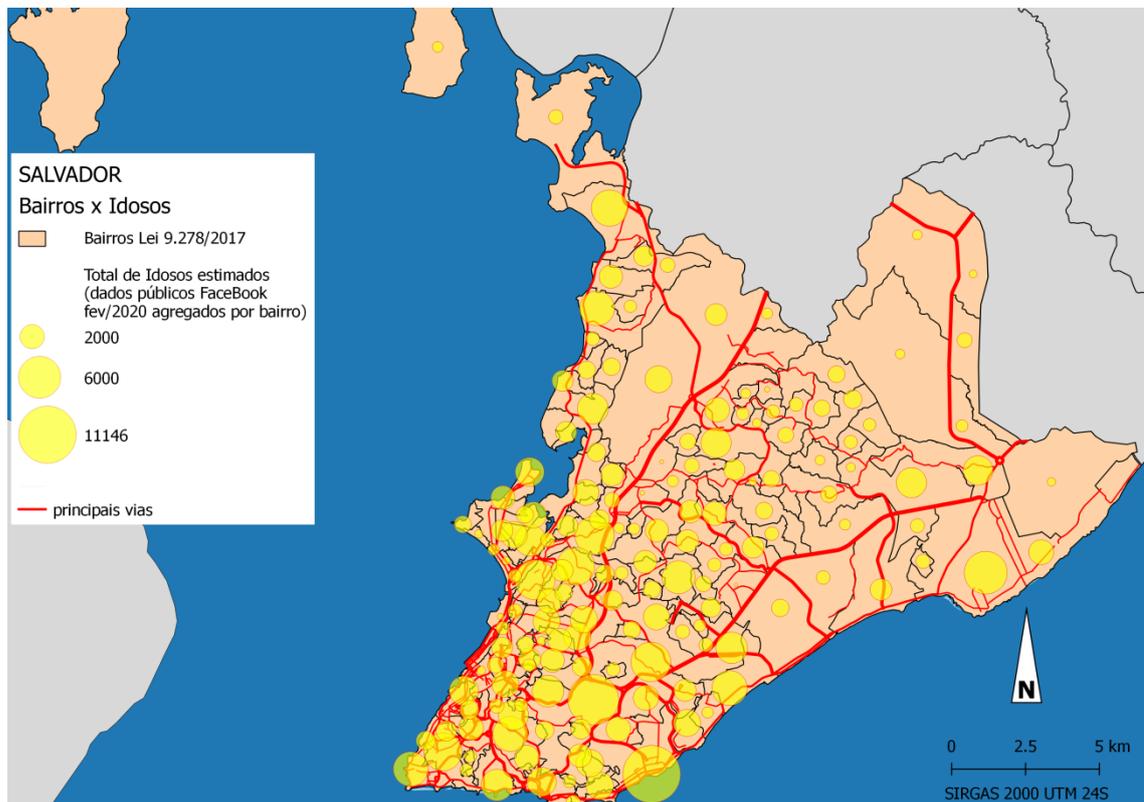
Nesse ponto, a análise se depara com limitações interpretativas, dado que os bairros onde reside a população com estratos de renda mais altos tendem a ter uma maior concentração de pessoas com idade mais avançada, um fator que pode sugerir uma falsa impressão de distribuição “democrática” da doença, já que 76% dos óbitos são de idosos,¹⁸ enquanto na população total a participação dos idosos é estimada em menos de 15% para 2020.¹⁹

Nesse sentido, Galindo e Pedreira Júnior (2021) sugerem, por exemplo, que a análise da desigual incidência racial só pode ser realizada a partir da análise de recortes etários. Além disso, a

depende do momento em que se faça o recorte da análise, a distribuição espacial e social do vírus pode sugerir equívocos quanto à sua desigualdade, já que a doença foi “importada” pelas classes de renda mais altas nos grandes centros e, portanto, sua distribuição se deu a partir dela. Caso se analise a doença no início de sua disseminação, pode-se induzir a não existência de desigualdade em sua distribuição.

A população idosa na cidade de Salvador se mantém desigualmente distribuída, como se observa com base em estimativas recentes obtidas em 2020 e referentes a meados de 2019²⁰ e ilustradas na figura 9. Devido à maior gravidade e letalidade da doença em idosos, é essencial conhecer essa distribuição.

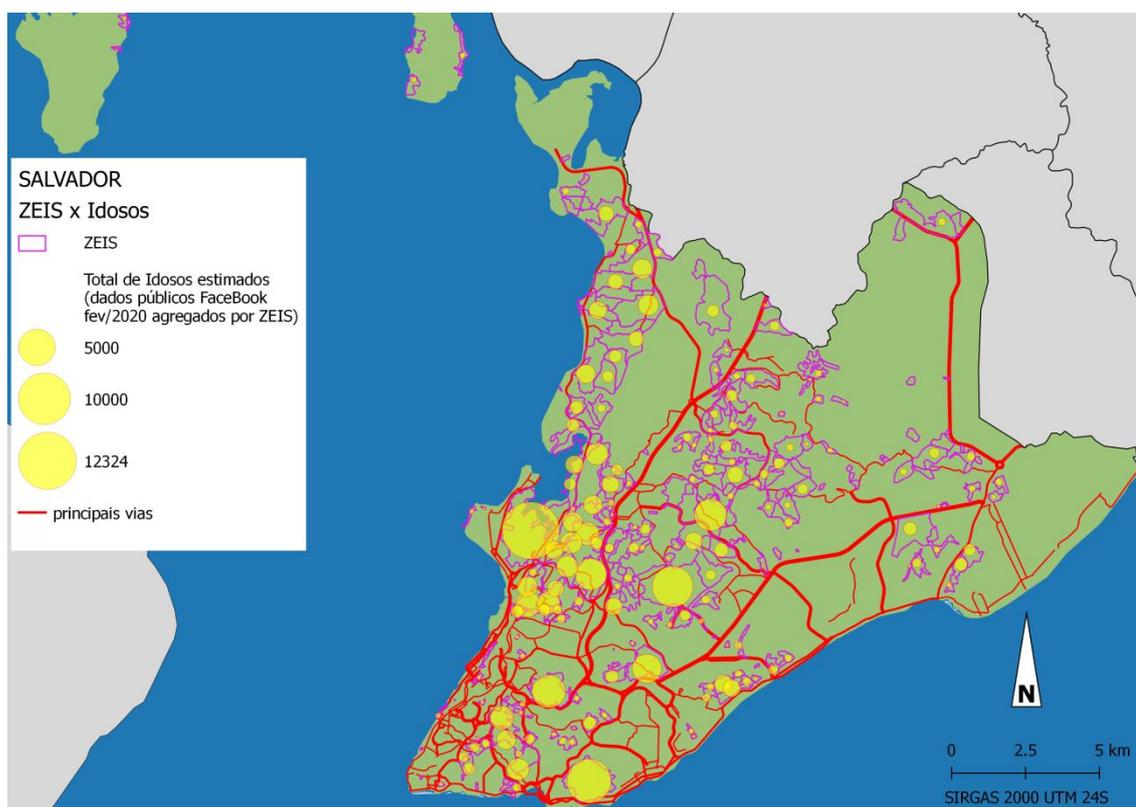
Figura 9 – Distribuição de idosos por bairro em Salvador.



Fonte: Elaboração dos autores, com base em *Facebook Connectivity Lab and Center for International Earth Science Information Network - CIESIN - Columbia University*. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Mesmo dentro das ZEIS, com base no mesmo método, há diferenças relevantes na distribuição dos idosos (figura 10); do mesmo modo, analisar com o recorte proposto permite supostamente perceber graus diferenciadas de vulnerabilidades entres elas.

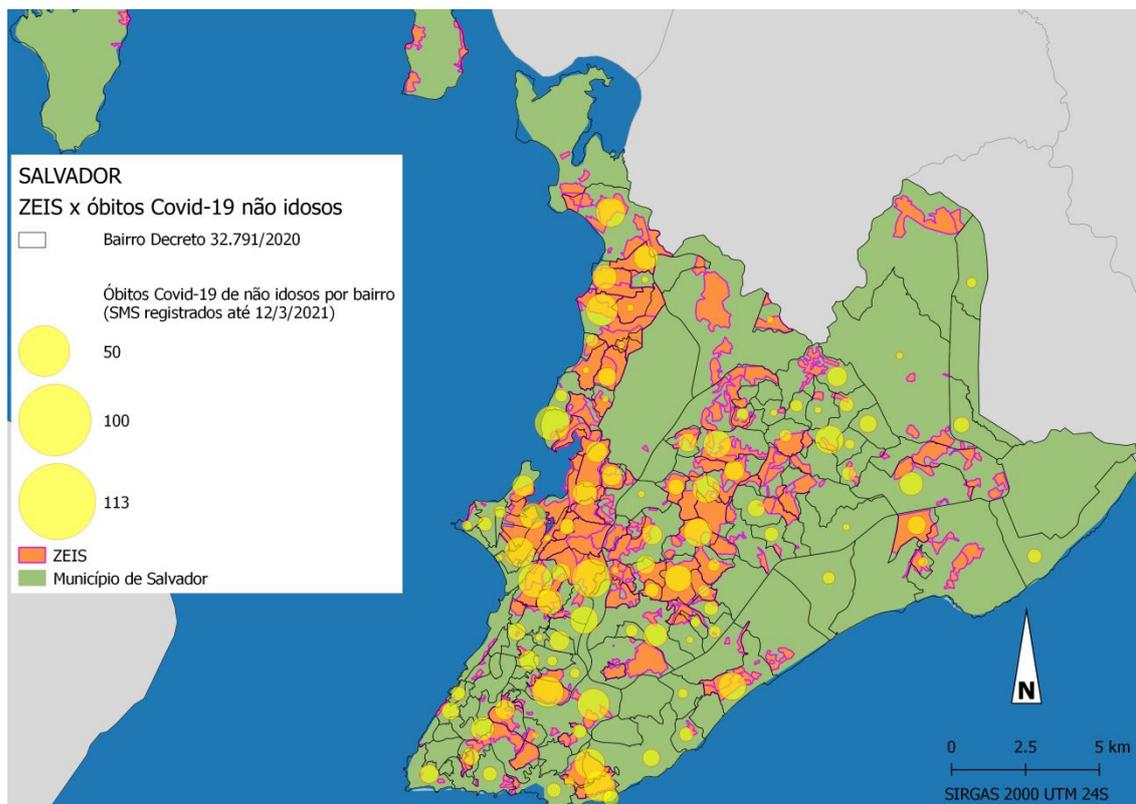
Figura 10 – Distribuição de idosos por ZEIS em Salvador.



Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU 2016 – Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Secretaria Municipal da Saúde/PMS e em *Facebook Connectivity Lab and Center for International Earth Science Information Network - CIESIN - Columbia University*. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Por esses motivos, adota-se aqui o indicador óbitos de não idosos, por ser mais esclarecedor para evidenciar a vulnerabilidade à Covid-19 nas ZEIS. O ensaio para o caso de Salvador de sobreposição de óbitos às ZEIS, apresentado no mapa da figura 11, informa relativamente a maior letalidade da doença em pessoas nas faixas de idade intermediárias e menores (não idosos) nos territórios populares, mesmo em ZEIS situadas em áreas mais consolidadas da cidade correspondente à porção sul do Município.

Figura 11 – ZEIS e óbitos de pessoas não idosas pela Covid-19.



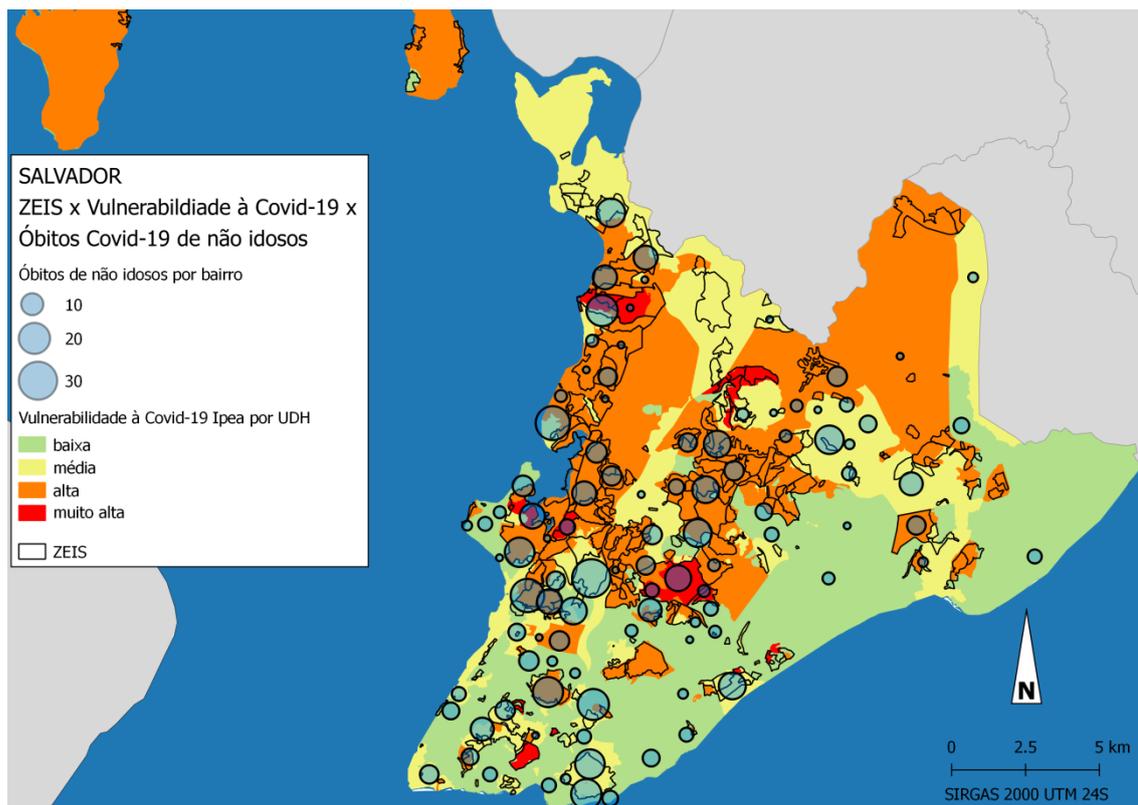
Fonte: Elaboração dos autores, com base em PDDU/ 2016 - Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e Secretaria Municipal da Saúde/PMS. Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Percebe-se que esse recorte etário traz uma informação não presente na análise da distribuição sem desagregação por faixa de idade, como apresentado no mapa da figura 8. Reflexo de um conjunto de características de vulnerabilidades expressas, por exemplo, por Galindo e Pedreira Júnior (2021), quanto à condição de moradia e suas consequentes dificuldades de manter o isolamento apontados na análise de Natividade *et al.* (2020). Esses estudos, assim como a presente análise, não focam nas diferenças comportamentais dos estratos populacionais, entretanto pode-se inferir que, por não disporem de uma mesma condição urbana em suas múltiplas dimensões e de renda, o isolamento e o distanciamento tornam-se desafios ainda maiores para a população residente nos territórios populares.

No mapa da figura 12, percebe-se também claramente a correlação entre ZEIS, UDHS mais vulneráveis à Covid-19, conforme o Ipea, e a concentração de óbitos de não idosos. Fica evidente, não apenas em teoria, a vulnerabilidade da população residente em ZEIS, pois o mapa comprova empiricamente os efeitos desiguais da Covid-19 sobre essa população. Como já dito, ainda que os

idosos, em especial os de idade mais avançada, sofram de forma mais indistinta o risco de maior agravamento e mortalidade da doença (maiores ainda nas populações que agregam outras vulnerabilidades), a doença é mais letal na população não idosa quando residentes nas ZEIS.

Figura 12 – ZEIS, grau de vulnerabilidade socioespacial à contaminação da Covid-19 e óbitos de pessoas não idosas pela Covid-19.



Fonte: Elaboração dos autores, com base no PDDU 2016 - Prefeitura Municipal de Salvador (PMS), Secretaria Municipal da Saúde/PMS e Costa *et al.* (2020). Imagem gerada no Quantum Gis v. 2.18.28

Observa-se que, além das vulnerabilidades reveladas nas dimensões trazidas, outros fatores se somam, como restrições ao direito à moradia e à cidade. A localização das ZEIS, mesmo quando não extremamente afastada do centro, apresenta condições insuficientes de infraestrutura. Os dados demográficos, ainda que desatualizados, refletem a situação em um momento em que os investimentos em infraestrutura urbana e habitação eram relativamente maiores e crescentes, diferentemente do contexto atual, em que as crises econômica e política são potencializadas com a crise sanitária.

A demarcação das ZEIS, ainda que importante para assegurar a permanência das famílias nos territórios conquistados, não representou melhoras nas condições de vida e nas oportunidades a essa população. Os dados mostram tanto a maior vulnerabilidade à Covid-19 (COSTA *et al.*, 2020), quanto a maior mortalidade de não idosos nesses territórios. Os investimentos em urbanização e regularização fundiária nas ZEIS realizados, por exemplo, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), de grande importância na consolidação territorial das ZEIS, não lograram escala com possibilidade de impactos capazes de registrar pontos de inflexão no sentido da redução das vulnerabilidades dessas populações e das desigualdades socioespaciais.

No curso da pandemia, embora os dados mostrem a expansão mais acelerada e a letalidade da doença nesses territórios, ações representativas direcionadas especificamente para as ZEIS não foram efetivadas em Salvador e nem mesmo medidas preventivas básicas, previstas no documento COVID-19 *Guidance Note - Protecting residents of informal settlements*, da Relatoria Especial sobre o Direito à Moradia Adequada (UNITED NATIONS, 2020) foram implementadas. Falas de gestores do Município e do Estado, reconhecendo a maior expansão da doença nos bairros populares, não resultaram em políticas públicas orientadas às especificidades desses territórios, ficando restritas a ações temporárias de *lockdown*.²¹ Ao contrário, seguem os processos de despossessão e subtração de direitos, enquanto os habitantes afirmam o direito à vida, à moradia e à cidade, como verificado na Campanha Despejo ZERO e em outras iniciativas de resistência e solidariedade.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em suas existências contraditórias frente aos parâmetros formais de um sistema que opera em lógicas de conversão do público em privado, da cidade em mercadoria, os habitantes dos territórios populares afirmam a sua presença e resistem com suas estratégias de construção de territorialidades. Nesse esforço constante, mobilizam energias, articulam e afirmam valores e constroem sentidos; acionam instrumentos da política urbana e sustentam as conquistas materiais acumuladas em diferentes e constantes enfrentamentos. A sua materialidade insólita e contundente na cidade enseja disputas de valores e significados, potencializadas durante a pandemia, quando as contradições do modelo capitalista de produção da cidade ficam mais expostas, nas desigualdades socioespaciais e no acesso assimétrico a uma vida urbana com dignidade.

O instrumento das ZEIS tem sido um freio nas investidas especulativas e, de fato, conteve processos expropriatórios em Salvador. Um dos principais propósitos das ZEIS – o direito a permanecer

no território – foi, em grande medida, cumprido no Município, sempre sustentado por uma *práxis* cotidiana de aprendizado na luta pelo direito à moradia e à cidade. As dimensões jurídica e propriamente da ação política, evidentemente entrelaçadas e articuladas, ainda, com a ancoragem de uma cultura técnica dos órgãos públicos responsáveis pela política urbana, caminharam juntas na proposição e manutenção desses territórios como ZEIS. A previsão legal de regularização das ZEIS, nas dimensões urbanística e fundiária, não se concretizou, ao menos na abrangência e na escala necessárias em Salvador. Persistem ações isoladas e descoladas de uma abordagem integrada capaz de contribuir na redução das vulnerabilidades e desigualdades socioespaciais, sobretudo aquelas relativas às condições de habitabilidade, tão cruciais neste contexto de crise sanitária.

Os dados apurados e analisados sobre a vulnerabilidade nas suas múltiplas dimensões mostram um caminho ainda longo para a concretização do direito à moradia e à cidade e trazem a cruel constatação de que o direito elementar à vida não está garantido, em flagrante “afastamento entre a lei e a experiência social concreta” (RIBEIRO, 2000, p. 83). A dinâmica da doença nas ZEIS mostra certamente que a previsão jurídica da ZEIS não protege as comunidades dos efeitos da pandemia, mas expõe de forma contundente uma dívida histórica do Estado, contada em número de óbitos que poderiam ser evitados ou reduzidos com ações de urbanização previstas como um dos eixos fundamentais de implementação do instrumento. Entretanto, ainda que atributos e elementos de concretização das ZEIS como territórios de garantias de direitos básicos não estejam assegurados, como demonstrado na análise da vulnerabilidade na sua relação com a Covid-19, os valores e significados evocados na materialidade dos processos culturais de constituição dos territórios, e do instrumento como conquista, confrontam a representação essencializada da precariedade.

Como visto, as pressões do mercado imobiliário sobre esses territórios seguiram o seu curso durante a pandemia. A mobilização em torno do projeto de Lei da REURB se arrefeceu, mesmo com as alterações das poligonais das ZEIS insulares e a ordem judicial de reintegração de posse nas ZEIS do Tororó. O direito à cidade como um apelo e uma exigência (LEFEBVRE, 1991), assume na pandemia a temporalidade das urgências (FERNANDES, 2020), do acontecimento (BRAUDEL, 2007) como inflexão ou descontinuidade de uma conjuntura de crise com dimensões complexas e intrincadas (política, econômica, social, ambiental etc.). Energias se voltam à contenção da expansão da doença, à proteção das pessoas em situações de maior vulnerabilidade, à formação de redes de solidariedade, de modo que algumas pautas ficam adiadas. Mesmo com essas urgências, a territorialidade com fermento de ativismo político atíça a luta pelo direito à cidade frente às tentativas de desconstrução de seus territórios.

Na constituição de territorialidades, a norma é acionada como sustentação política e afirmação cultural nas arenas de combate e, assim, o jurídico ganha sentido político. O percurso pelo terreno movediço das convenções e dos parâmetros de legitimidade e legalidade encontra na ZEIS um atalho mais seguro para disputa de valores e sentidos atribuídos ao direito à cidade e concretização de dimensões reportadas aos meios de reprodução da vida. Como importante chave para acessar direitos na cidade (MARCUSE, 2014),²² nos esforços de mediação com o estado e na ação direta nos seus territórios, o instrumento ancora a estratégia político-cultural de consolidação territorial.

Os resultados da pesquisa revelam o valor histórico atribuído às ZEIS pelos agentes sociais mobilizados em defesa do direito à moradia e à cidade, evidenciado na reiteração e no aprimoramento das disposições jurídicas ao longo do tempo e também nos acionamentos jurídicos e políticos para a consolidação dos territórios populares, quando os direitos à centralidade e ao território conquistado se afirmam como sentidos atribuídos ao instrumento. Esses territórios sempre estiveram sob pressões e limites de uma lógica de produção mercantilizada da cidade, mas, em contextos de crise, os conflitos emergem e trazem outros elementos de disputa, ao tornar mais evidentes as suas contradições. Ativar, portanto, o *corpus* jurídico do Direito Urbanístico, com seus princípios, instrumentos e conceitos, diante da *práxis* dos agentes sociais na política urbana, torna-se imperioso para orientar processos e políticas públicas voltados à efetivação do direito à cidade.

¹ Em que pese um processo contínuo de acúmulo no campo jurídico-normativo e a importância do instituto para contribuir com a permanência da população de baixa renda em áreas de valorização imobiliária, Moraes (2017) chama atenção para os limites do instrumento na promoção da melhoria das condições de habitabilidade. Segundo o autor, os PREZEIS foram implementados parcialmente; apenas três ZEIS foram urbanizadas integralmente (Coronel Fabriciano, João de Barros e Campo do Vila); das 66 ZEIS existentes, apenas 35 possuem COMULs e a maioria das ZEIS apresentam graves problemas de saneamento e risco socioambiental.

² Sobre as ZEIS em Recife, ver Moraes (2017); Lostão (1991); Barbosa (2021). Para Belo Horizonte, ver Fernandes (1993).

³ É importante assinalar que o conceito de ZEIS já havia sido previsto na Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), editada para orientar o processo de elaboração dos Planos Diretores, recomendando, em seu art. 5º, que os Planos Diretores promovessem a demarcação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais, assentamentos irregulares e áreas vazias ou subutilizadas para produção de habitação de interesse social, como ZEIS. (BRASIL, 2005).

⁴ É importante assinalar que o conceito de ZEIS já havia sido previsto na Resolução nº 34, de 01 de julho de 2005, do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES), editada para orientar o processo de elaboração dos Planos Diretores, recomendando, em seu art. 5º, que os Planos Diretores promovessem a demarcação dos territórios ocupados por comunidades tradicionais, assentamentos irregulares e áreas vazias ou subutilizadas para produção de habitação de interesse social, como ZEIS. (BRASIL, 2005).

⁵ O processo de elaboração do Plano Diretor de Recife foi marcado por uma complexa tensão entre uma gama heterogênea de atores sociais, dentre eles, cite-se a Rede Empresarial de Articulação da Construção Urbana, Articulação Recife de Luta, Fórum PREZEIS. Esse processo culminou na aprovação da Lei Municipal nº 18.770, em 30 de dezembro 2020, que dispõe sobre o Plano Diretor de Recife (RECIFE, 2020; RECIPROCIDADE, 2020; ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA, 2020).

⁶ Sobre o Plano Diretor de Fortaleza, ver Cassimiro, Sousa e Araújo (2020).

⁷ Nem todos os territórios populares de moradia, no sentido aqui enunciado, estão gravados como ZEIS no ordenamento jurídico dos municípios. Em Salvador, as ZEIS instituídas pelo PDDU/2016 cobrem grande parte desses territórios. A designação de território popular de moradia tem o propósito de estabelecer a diferenciação em relação aos territórios populares de trabalho (feiras, comércio de rua etc.), que também fazem parte da pesquisa, embora não sejam aqui tratados. Evidentemente, são termos imprecisos e carentes de aprofundamento, reflexão e crítica no direito urbanístico e no planejamento urbano.

⁸ A Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), movimento nacional popular e comunitário, foi fundada em 1982 com papel de organizar federações estaduais, uniões municipais, associações comunitárias e entidades de bairro.

⁹ A categoria ZEIS I corresponde aos denominados assentamentos precários situados em terrenos públicos ou privados. A categoria ZEIS II corresponde à edificação ou ao conjunto de edificações deterioradas, ocupadas predominantemente sob a forma de cortiços ou habitações coletivas, localizados em regiões com infraestrutura urbana consolidada. A categoria ZEIS III corresponde aos terrenos não edificadas, aos imóveis subutilizados ou não utilizados e às edificações desocupadas ou em ruínas, localizados em áreas dotadas de infraestrutura e adequadas à ocupação. A categoria ZEIS IV corresponde aos assentamentos precários ocupados por população de baixa renda, localizados em áreas de preservação permanente ou inseridos em Unidades de Conservação. A categoria ZEIS V corresponde aos assentamentos de população remanescente de quilombos e comunidades tradicionais vinculadas à pesca e à mariscagem, localizados em áreas públicas ou privadas

¹⁰ As categorias definidas são: ZEIS-1: assentamentos precários – favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares; ZEIS-2: edificação ou conjunto de edificações deterioradas, desocupadas ou ocupadas, predominantemente, sob a forma de cortiços, habitações coletivas, vilas ou filas de casas; ZEIS-3: compreende terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados; ZEIS-4: assentamentos precários, ocupados por população de baixa renda, inseridos em APA ou APRN; ZEIS-5: assentamentos ocupados por comunidades quilombolas e comunidades tradicionais, especialmente aquelas vinculadas à pesca e à mariscagem.

¹¹ A TUL está prevista no PDDU/2016 e foi regulamentada pelo Decreto nº 30.799 de 14 de fevereiro de 2019. Incide em área correspondente a um raio de 800m em torno das estruturas de mobilidade. Praticamente todas as ZEIS situadas nos grandes corredores viários e ao longo das linhas do metrô ficam vulneráveis aos impactos da aplicação do instrumento, apesar de ser flagrante a inconstitucionalidade da sua aplicação, sem a precedente regulamentação das ZEIS.

¹² Importante alertar sobre as dificuldades de acesso a dados atuais espacializados em escala intraurbana diante da defasagem em relação ao último Censo Demográfico do IBGE. No entanto, a conhecida inércia das alterações socioeconômicas permite arriscar que a situação não se alterou de forma significativa quanto à resolução dos passivos históricos que recaem sobre os territórios populares.

¹³ Preocupações quanto aos efeitos que os recortes espaciais geram foram levadas em consideração nas análises. Para este exercício, como destacado por St Martin e Pavlovskaya (2010, p. 174), cabe a preocupação com a falácia ecológica e o MAUP, apresentado por Openshaw e Taylor (1981). A Falácia Ecológica é o problema de considerar homogêneo um grupo dentro de um recorte espacial. Por sua vez, o Problema de Unidade de Área Modificável (MAUP, sigla em inglês), apontado por St Martin e Pavlovskaya (2010, p. 181), remete ao efeito dos limites político-administrativos nos dados espaciais e na sua análise. Como bem defendido por Resende e Magalhães (2013), e realizado por Resende (2014), uma forma de enfrentar o MAUP é analisar os resultados sob vários recortes espaciais, numa abordagem multiescalar comparativa, solução aqui adotada. Tentando minimizar o MAUP e a falácia ecológica, fez-se um ensaio com unidades espaciais de análise diferentes (setores censitários, bairros, Unidades de Desenvolvimento Humano - UDHS), sempre comparando com as ZEIS. Importante destacar que, além do MAUP, os pontos de corte das análises em geral também são importantes preocupações, pois são capazes de apontar para resultados diversos, ao fim da análise. Por terem variáveis de concentrações diferentes em cada uma das capitais, para determinar os pontos de corte das faixas utilizou-se o método de quebras naturais (com geração de grupos mais homogêneos internamente) rodado automaticamente pelo próprio programa de geoprocessamento. Na representação dos resultados, para melhor comparação espacial, utilizou-se escala bastante próxima de reprodução entre os mapas (menos de 5% de diferença entre as escalas).

¹⁴ Foi utilizada a agregação de dados desenvolvida em Pereira *et al.* (2019) para o estudo e a plataforma Acesso a Oportunidades do IPEA para distribuir em módulos celulares hexagonais as dimensões consideradas.

¹⁵ O IVS resulta da combinação de 16 indicadores em três dimensões. Esse índice, usando sua agregação infraurbana (UDH)¹⁵, é capaz de apontar a vulnerabilidade das ZEIS. As dimensões e os indicadores correspondentes utilizados na composição do IVS são: infraestrutura urbana (coleta de lixo, água e esgoto

inadequados e tempo de deslocamento casa-trabalho); capital humano (mortalidade infantil, crianças de 0 a 5 anos fora da escola, pessoas de baixa renda que não trabalham, nem estudam, mães jovens de 10 a 17 anos, mães sem ensino fundamental com filhos de até 15 anos, analfabetismo e crianças em domicílio em que ninguém tem o fundamental completo); renda e trabalho (renda *per capita* domiciliar menor ou igual a R\$ 255,00, baixa renda e dependência de idosos, desocupação, trabalho infantil e ocupação informal sem ensino fundamental) (COSTA; MARGUTI, 2015a).

¹⁶ As UDH são unidades próximas dos bairros e resultam do esforço do IPEA junto ao IBGE de reunir, de forma mais homogênea, os dados dos setores censitários, criando unidades bem menores que as áreas de ponderação (unidade usada pelo IBGE para divulgar os dados da amostra do Censo Demográfico).

¹⁷ O Ipea levou em consideração “dados associados à relação entre as epidemias e as características socioeconômicas, demográficas, domiciliares e de infraestrutura das UDHS, propondo um mapeamento do grau de vulnerabilidade socioespacial à contaminação da Covid-19, a partir do cruzamento do IVS-IU, do IDHM, da densidade demográfica bruta e da ocorrência de setores subnormais nas unidades de desenvolvimento humano” (COSTA *et al.*, 2020).

¹⁸ Dado calculado com uso da base de dados oficiais do Sivep-Gripe (<https://opendatasus.saude.gov.br/dataset/bd-srag-2020>) que reúne informações detalhadas de mais de 90% dos óbitos com percentual idêntico comprovado no caso de Salvador com uso de dados da Secretaria Municipal da Saúde/PMS.

¹⁹ https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_piramideplay.php?ag=53

²⁰ Dados de densidade demográfica de alta resolução do *Facebook Connectivity Lab and Center for International Earth Science Information Network - CIESIN - Columbia University* disponibilizados na plataforma da iniciativa *The Humanitarian Data Exchange*. (<https://data.humdata.org/dataset/brazil-high-resolution-population-density-maps-demographic-estimates>). São dados com resolução de 30 metros para indicar a população atual existente nesse espaço para todo o mundo e que contam com ajustes de dados oficiais.

²¹ Em entrevista à TV Bahia, o Secretário de Saúde do Governo do Estado reconheceu a maior expansão da doença nos bairros populares e a necessidade intervir para um maior controle: “Nesses bairros populares, há uma concentração de pessoas por metro quadrado maior. A taxa de transmissão está se revelando, de fato, superior ao esperado. É uma notícia ruim. Precisamos intervir rápido nesses bairros em vários pontos” (TV Bahia, 2020). Na matéria o gestor cobra também providências da Prefeitura Municipal. Em diversas notícias veiculadas em jornais, a partir de abril de 2020, o prefeito ACM Neto e o Secretário de Saúde, Léo Prates, informam o crescimento da doença em bairros de Salvador coincidentes com ZEIS. Entretanto, ao crescimento da doença correspondia, em regra, o anúncio de medidas restritivas de fechamento de bairros e ruas, pela Prefeitura (*lockdown*), não sendo identificadas ações preventivas, de larga escala, regulares e continuadas, nesses bairros.

²² O autor diferencia o direito na cidade do direito à cidade, em Lefebvre (1991).

REFERÊNCIAS

ARTICULAÇÃO RECIFE DE LUTA. **Nota de Repúdio Plano Diretor que liberar ZEIS para o Mercado Imobiliário**. Disponível em: <https://recifedeluta.org/2020/07/25/proposta-do-plano-diretor-do-recife-quer-liberar-as-zeis-para-o-mercado-imobiliario>. Acesso em: 16 set. 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. 2ª Vara dos Feitos Cíveis de Valença. **Ação de Reintegração de posse n. 8001139-95.2020.8.05**. AUTOR: HCMAXEmpreender Construtora e Incorporada LTDA. Réus: Antônio Bispo dos Santos Júnior e outros. Salvador, 2020a. Disponível em: <https://pje.tjba.jus.br/pje-web/login.seam>. Acesso em: 20 de jul. de 2020.

BAHIA. Tribunal de Justiça do Estado da Bahia. Quarta Câmara. **Agravo de instrumento. Ação de Reintegração de posse n. 8006243-76.2018.8.05.0000**. AUTOR: Município de Salvador. Réus: Maria da Conceição dos Santos e outros. Salvador, 14/10/2020. Disponível em: <https://pje.tjba.jus.br/pje-web/login.seam>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila. Estudo de Caso de Diadema. In: ROLNIK, Raquel (coord). **Regulação urbanística e exclusão territorial**. São Paulo: Pólis, 1999. p.43-54.

BARBOSA, Pedro Ernesto. **Decifrando o Recife que devora ZEIS: conflitos e disputas na produção do espaço e da política a partir do caso de Entra Apulso/Recife**. 2021. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

BEZERRA, A. C. V. et al. Fatores associados ao comportamento da população durante o isolamento social na pandemia de Covid-19. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, supl. 1, jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº14.118, de 12 de janeiro de 2021**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº13.026, de 15 de julho de 2020**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº13.465, de 11 de julho de 2017**. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Resolução 34, de 01 de julho de 2005 do Conselho Nacional da Cidade**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em: www.jusbrasil.com.br Acesso em: 01 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: www.presidencia.gov.br. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRAUDEL, Fernand. História e Ciências Sociais: a longa duração. In: BRAUDEL, Fernand. **Escritos sobre a História**. Traduzido por J. Guinburg e Tereza Cristina Silveira da Mota. São Paulo: Perspectiva, 2007.

CASSIMIRO, Ligia Maria Silva Melo; SOUSA, Thaís Oliveira Bezerra e ARAUJO, Ana Pereira. Estudo sobre a aplicação de operações urbanas consorciadas relacionadas às Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Anais do Seminário Internacional O Direito como Liberdade: 30 anos de O Direito Achado na Rua**. Disponível em www.direitoachadonarua.wordpress.com. Acesso em 10 mar. 2021.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: IPEA, 2015a.

COSTA, Marco Aurélio; MARGUTI, Bárbara Oliveira (ed.). **Atlas da vulnerabilidade social nas regiões metropolitanas brasileiras**. Brasília: IPEA, 2015b.

COSTA, Marco Aurélio; SANTOS, Maria Paula Gomes dos; MARGUTI, Bárbara; PIRANI, Nikolas; PINTO, Carlos Vinicius da Silva; CURI, Rodrigo Luis Comini; RIBEIRO, Clarisse Coutinho; ALBUQUERQUE, Clayton Gurgel de. Vulnerabilidade social no brasil: conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras. **Texto para Discussão nº 2364**. Ipea: Rio de Janeiro, janeiro de 2018.

COSTA, Marco Aurélio; LUI, Lizandro; SANTOS, Rodrigo Marques; CURI, Rodrigo Luis Comini; ALBUQUERQUE, Clayton Gurgel de; TAVARES, Sara Rebello; KRAUSE, Cleandro. Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a

vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras. **Nota Técnica Dirur nº 15/ 2020**. Abr. 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Recomendação n. 90 de 02/03/2021*. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/>. Acesso em: 03 de março. de 2021.

COSTA, Marco Aurélio; LUI, Lizandro; SANTOS, Rodrigo Marques; CURI, Rodrigo Luis Comini; ALBUQUERQUE, Clayton Gurgel de; TAVARES, Sara Rebello; KRAUSE, Cleandro. Apontamentos sobre a dimensão territorial da pandemia da covid-19 e os fatores que contribuem para aumentar a vulnerabilidade socioespacial nas unidades de desenvolvimento humano de áreas metropolitanas brasileiras. **Nota Técnica Dirur nº 15/ 2020**. Abr. 2020.

DAGNINO, Evelina ¿**Sociedade civil, participação e cidadania**: de que estamos falando? Caracas: FACES- Universidad Central de Venezuela, 2004.

DENALDI, Rosana; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Urbanização de Favelas no Brasil**: Um balanço preliminar do PAC. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

FERNANDES, Ana. Decifra-me ou te devoro: Urbanismo corporativo, cidade-fragmento e dilemas da prática do Urbanismo no Brasil. *In*: GONZALES, Suely; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira**: objeto teoria prática. São Paulo, Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Ana. **Mesa SEPEPUR – O planejamento urbano no Brasil hoje**. Canal You Tube. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qjEFIPRpn5Q>. Acesso em: 12 set. 2020.

FERNANDES, Edésio. Legalização de favelas em Belo Horizonte: um novo capítulo da história? *In*: GONZALES, Suely; FRANCISCONI, Jorge Guilherme; PAVIANI, Aldo. **Planejamento e Urbanismo na atualidade brasileira**: objeto teoriantprática. São Paulo, Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. **A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p. 173-212.

FERREIRA, Allan Ramalho. A negação de direitos é a faceta mais visível do processo de criminalização da população sem-teto e sem-terra no Brasil. **Carta Capital**. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/o-estado-veste-o-traje-da-morte-a-reintegracao-de-posse-e-a-pandemia/>. Acesso em: 11 jul. 2020.

FÓRUM DO PREZEIS. **Ofício sobre as considerações das Emendas encaminhado ao Relator da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor do Recife**. Disponível em: <http://www2.recife.pe.gov.br/etiquetas/forum-do-prezeis>. Acesso em: 16 ago. 2020.

GALINDO, Ernesto Galindo; PEDREIRA JÚNIOR, Jorge Ubirajara. A Cor da Moradia: apontamentos sobre raça, habitação e pandemia. *In*: SILVA, Tatiana Dias; TEIXEIRA, Antonio; ABREU, Angelica Kely de (Org.). **Boletim de Análise Político-Institucional**. Pandemia e Políticas Públicas: a questão étnico-racial no centro do debate. n. 26 março 2021. Brasília: Ipea, 2021. p. 73-83.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012. v. 3.

GROSSBERG, Lawrence. Lutando com anjos: os estudos culturais em tempos sombrios. **MATRIZES**, v. 9, n. 2, p. 13-46, 2015.

HAESBAERT, 2007. Território e Multiterritorialidade: um debate. **GEOgraphia**, ano IX, n. 17, 2007.

HARVEY, David. **Os sentidos do mundo**: textos essenciais. São Paulo: Boitempo, 2020.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**: perfil dos municípios brasileiros, 2018. Rio de Janeiro, IBGE, 2019. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em 10 set. 2020.

IAB; LUGAR COMUM; SINARQ. **Nota Técnica sobre as ZEIS do Tororó**. Salvador, 2020.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Editora Moraes Ltda, 1991.

LEFEBVRE, Henri. **Revolução Urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LIMA, Adriana Nogueira Vieira. **Do direito autoconstruído ao direito à cidade**: porosidades, conflitos e insurgências em Saramandaia. Salvador: EDUFBA, 2019.

LIMA, Adriana; VIVEIROS, Liana. Política urbana em disputa: dimensões e contradições. In: FAVERO, Celso;

FREITAS, Carlos Eduardo Soares; TORRES, Paulo. **Distopias e utopias entre os escombros do nosso tempo**. Salvador: EDUFBA, 2020. p. 197-222.

LIMA, Adriana; VIVEIROS, Liana e SOUZA, Maria José. O Direito nas trincheiras da cidade: urbanismo corporativo e práticas contra-hegemônicas. **Rev. Direito Práx. [online]**, v.11, n. 1, p.612-644, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2179. Acesso em: 20 ago. 2020.

MARCUSE, Peter. Reading the Right to the City. Part Two: Organisational Realities. **City**, v. 218, n. 2, 2014.

LOSTÃO, Salvador Soler. *O Prezeis*: um processo de participação popular na formação da cidade. 1991. 160f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano). - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pernambuco, 1991.

MBEMBE, Achille. **Necropolítica**: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte. São Paulo: N-1 edições, 2018.

MORAES, Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade Demostenes. In: XVII ENANPUR, 17., São Paulo, 2017. **Anais XVII ENANPUR**. Disponível em: http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Sessoes_Tematicas/ST%205/ST%205.10/ST%205.10-03.pdf. Acesso em: 10 set. 2020.

NATIVIDADE, M. S. et al. Distanciamento social e condições de vida na pandemia Covid-19 em Salvador-Bahia, Brasil. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 9, p. 3385-3392, ago. 2020.

OPENSHAW, Stan; TAYLOR, Peter J. The modifiable areal unit problem. In: WRIGLEY, N.; BENNETT, R. (Ed.). **Quantitative geography, a British view**. London: Routledge and Kegan, 1981.

PEREIRA, Rafael H. M.; BRAGA, Carlos Kauê Vieira; SERRA, Bernardo; NADALIN, Vanessa Gapiotti. Desigualdades socioespaciais de acesso a oportunidades nas cidades brasileiras, 2019. **Texto para**

Discussão Ipea- 2535. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2019. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9586>. Acesso em: 12 set. 2020.

RECIFE. Lei nº 14.511 de 17 de janeiro de 1983. Define diretriz para o uso e ocupação do solo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Recife, PE, 1983.

RECIFE. Lei nº 14.947 de 30 de março de 1987. Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse

RECIFE. Social – PREZEIS. **Diário Oficial do Município**, Recife, PE, 1987.

RECIFE. Lei nº 16.113 de 06 de novembro de 1995. Dispõe sobre o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social- PREZEIS e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Recife, PE, 1995.

RECIFE. Lei nº 18.770 de 30 de dezembro de 2020. Institui o Plano Diretor do Município do Recife, revogando a lei municipal nº 17.511, de 29 de dezembro de 2008. **Diário Oficial do Município**, Recife, PE, 2020.

RECIPROCIDADE. **Temas Estratégicos para Debate**: Nota Técnica. Recife, 2018.

RESENDE, Guilherme Mendes. Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise de seus impactos regionais. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Vol. I.

RESENDE, Guilherme Mendes; MAGALHÃES, João Carlos Ramos. Disparidades do produto interno bruto (PIB) per capita no Brasil: uma análise de convergência em diferentes escalas regionais (1970-2008). **Texto para Discussão, n. 1.833**. Brasília: Ipea, 2013. p. 1-47.

RIBEIRO, Ana Clara T. A força do passado: nem tudo que é sólido desmancha no ar. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios**. Salvador: EDUFBA, 2007. Disponível em: <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/01.-RIBEIRO-A.C.T.-A-for%C3%A7a-do-passado.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

SALVADOR. FUNDAÇÃO MARIO LEAL. **Critérios para seleção e hierarquização das ZEIS**. Salvador: Instituto Polis, 2019.

SALVADOR. Lei Complementar nº 074/2020. Institui o Programa de Regularização Fundiária Urbana e estabelece normas e procedimentos aplicáveis ao Procedimento Administrativo de Regularização Fundiária Urbana. Salvador, 2020a. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: 11 ago. 2020.

SALVADOR Projeto de Lei do Executivo do Município nº 236 que propõe alterações nas normas do Programa Minha Casa Minha Vida. Salvador, 2020b Disponível em www.cms.ba.gov.br. Acesso ? dez. 2020.

SALVADOR. Lei Nº 9.069, 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o *Plano Diretor* de Desenvolvimento Urbano do Município de *Salvador* – PDDU 2016 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município, Salvador**, 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-salvador-ba>. Acesso em: 20 jul. 2020.

SALVADOR. A Lei municipal nº 7.400, de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador 2008. Disponível em: <http://www.sedham.salvador.ba.gov.br>. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 2008. Acesso em: 10 jun. 2009.

SALVADOR. Lei nº 6.586, 03 de agosto de 2004. Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador. **Diário Oficial do Município**, Poder Executivo, Salvador, 04 ago. 2004

SALVADOR. Órgão Central de Planejamento. Lei nº 3.525, de 11 de setembro de 1985. Dispõe sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano do Salvador para o período até 1992 e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 1985.

SALVADOR. Lei nº 3.592, de 16 de novembro de 1985. Dispõe sobre o enquadramento e delimitação em caráter preliminar de Áreas de Proteção Sócio-Ecológica - APSE no Município de Salvador e estabelece medidas para sua regulamentação definitiva e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 1985a.

SALVADOR. **Zona Homogênea do Nordeste de Amaralina: projeto de preservação sócio-ecológica**. Cadernos OCEPLAN. V.1. Série Programas e Projetos, nº. 3, Salvador, 1979 [1978].

SALVADOR. Secretaria Municipal de Saúde. **Subcoordenação de Informações de Saúde**. Disponível em: <http://www.tabnet.saude.salvador.ba.gov.br/tabcgi.exe?sivitais/sim/obito.def>. Acesso em: ? out. 2020.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra: Almedina, 2020.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: EDUFF; São Paulo: Projeto Editores, 1988. 192 p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel Todmann (Orgs.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectiva. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SAULE JUNIOR, Nelson; LIMA Adriana Nogueira Vieira; ALMEIDA, Guadalupe M. J. Adib de. As Zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. **Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDU**, Belo Horizonte, ano 5, n. 3, p. 37-63, nov./dez. 2006.

ST MARTIN, KEVIN; PAVLOVSKAYA, MARIANNA. Secondary Data. In: Gomez, B.; Jones, J. P. (Org.). **Research Methods in Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltd., 2010. cap. 11, p. 173-193.

THERBORN, GÖRAN. "Inequalities and Latin America. From the Enlightenment to the 21st Century", *desiguALdades.net Working Paper Series*, Nr. 1, Berlin: *desiguALdades.net Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America*, 2011.

UNITED NATIONS. Special Rapporteur on Adequate Housing. L Farha, 'COVID-19 Guidance Note: Protecting residents of informal settlements.' Geneva, 23 April 2020. Disponível em: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_housing_COVID_19_Guidance_informal_settlements.pdf. Acesso em: 22 jul. 2020.

VAINER, Carlos. Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), 14., Rio de Janeiro, 2011. **Anais do XIV**

Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano (ANPUR), vol. 14, 2011.

Disponível

em:https://br.boell.org/sites/default/files/downloads/carlos_vainer_ippur_cidade_de_excecao_reflexoes_a_partir_do_rio_de_janeiro.pdf. Acesso em: 25 jun. 2019.

VIVEIROS, L. **Práxis de Política Urbana no Brasil: Movimentos e Articulações Nacionais e Internacionais na Construção do Direito à Cidade.** 2018. 407f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

WILLIAMS, R. **Marxismo e Literatura.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1979.

Trabalho enviado em 30 de setembro de 2020

Aceito em 22 de março de 2021