



## **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA E MORADIA**

### **Autores:**

Denise dos Santos - Universidade Estadual de Campinas - [dossantos.denise@terra.com.br](mailto:dossantos.denise@terra.com.br)  
Sidney Piochi Bernardini - Universidade Estadual de Campinas - [spiochi@unicamp.br](mailto:spiochi@unicamp.br)

### **Resumo:**

No âmbito da desigualdade socioespacial, encontra-se a questão do acesso à propriedade da terra. A partir da década de 1980, novos paradigmas foram instaurados, submetendo o direito à propriedade da terra ao cumprimento de sua função social. Este artigo pretende elucidar, através de uma abordagem quantitativa, se as Zonas Especiais de Interesse Social estão sendo previstas na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas. A hipótese é que os municípios, inseridos em uma nova reestruturação capitalista e no empreendedorismo urbano, estejam abandonando alguns princípios da Reforma Urbana, deixando de prever este instrumento de acesso à terra urbanizada. A pesquisa traz à luz esse abandono em alguns municípios da Região Metropolitana de Campinas, em especial, em Campinas. A análise também revela aspectos positivos, por exemplo, a manutenção em Americana, Santa Bárbara d'Oeste e Itatiba, demonstrando que este não foi totalmente abandonado.

# **INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA E MORADIA**

A abordagem das Zonas Especiais de Interesse Social na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade

## **INTRODUÇÃO**

As cidades brasileiras apresentam, de maneira sobreposta, uma matriz arcaica, relacionada, de um lado, com a incapacidade de superar a herança colonial, e, de outro, um novo aspecto de modernidade global, carregando no âmago de sua desigualdade socioespacial a questão do acesso à propriedade da terra (FERREIRA, 2005). De maneira distinta da que ocorreu nos países desenvolvidos, marcados pelas políticas keynesianas, a modernização brasileira caracteriza-se como conservadora, fazendo com que a exclusão social e a concentração estivessem presentes em seus processos de industrialização e urbanização, sendo paradigmas do capitalismo brasileiro (MARICATO, 1996). A expansão econômica brasileira é considerada como um processo dilapidador da mão-de-obra que leva adiante os processos produtivos (KOWARICK, 1979), posto que, enquanto as empresas usufruem dos benefícios da concentração espacial, o ônus dessa, representado pelas deseconomias do congestionamento e do esvaziamento, é sustentado pela sociedade, em especial pelas classes mais pobres, sendo este processo agravado por um planejamento inapropriado a longo prazo (SINGER, 1973). Este desenvolvimento gerou uma série de transformações na estrutura econômica do país, provocando rápida urbanização e forte concentração urbana com expressivas migrações internas (SINGER, 1973).

Este crescimento econômico marcado pelas significantes mudanças na estrutura demográfica brasileira, que ocorreu a partir de 1945, no entanto, chega ao fim na década de 1980, iniciando um período caracterizado pela acentuação das desigualdades sociais, precarização das relações de trabalho e desassalariamento, resultando na pobreza urbana como um fenômeno generalizado (CAIADO, 1998). A localização da classe trabalhadora, influenciada pelos processos de acumulação e especulação, seguiu os fluxos dos interesses imobiliários, distanciando-se dos centros, sendo a periferia resultado do desenvolvimento econômico da sociedade brasileira pautado nas altas taxas de exploração do trabalho e na espoliação urbana (KOWARICK, 1979).

A crise fiscal enfrentada pelo país neste período gerou uma redução nos investimentos em obras de habitação, saneamento e infraestrutura urbana (MARICATO, 2011). Essa crise e a reestruturação produtiva tiveram um efeito positivo para ampliar as bases do movimento pela Reforma Urbana: setores das classes médias e profissionais liberais, como arquitetos e engenheiros a partir de suas articulações no campo sindical, integraram esta coalizão com os moradores de assentamentos informais, periferias e favelas (ROLNIK, 2012). Villaça (1999) refere-se aos anos 1970 como o período marcado pelo surgimento de uma consciência da população e o fortalecimento dos movimentos populares.

As reivindicações populares foram incluídas na Constituição de 1988, o que significou a gênese do direito de propriedade baseado na legitimidade, não na legalidade, resultando no surgimento de novos paradigmas de posse de terra (MACEDO, 2008). A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, submeteu a proteção do direito à propriedade ao cumprimento de sua função social, permitindo ao poder público estabelecer limites ao domínio privado da cidade e ao direito absoluto à propriedade privada, cuja lógica liberal estruturadora do Direito defende a preservação contra tudo e todos (MASTRODI; SILVEIRA, 2018).

A função social da propriedade deve ser respeitada, posto que o direito de propriedade não é exercido apenas sobre os imóveis, mas também sobre todos aqueles que não são proprietários, sendo necessária a construção de um espaço onde “o direito de propriedade não se constitua num espaço inapropriado à dignidade humana” (ALFONSIN, 2006, p. 46). No entanto, a maior resistência que se impõe à função social da propriedade e à extensão do direito de morar é representada pelo valor de troca que rege o direito de propriedade, restringindo o poder de uso apenas a quem pode adquiri-lo (ALFONSIN, 2006).

A partir de 2006, inicia-se uma geração de planos diretores com uma concepção pós-Estatuto da Cidade. Algumas cidades brasileiras utilizaram desses para rejeitar o plano tradicional e politizaram o instrumento, buscando justiça social e introduzindo os princípios da reforma urbana (VILLAÇA, 1999). Neste contexto de luta pelo direito à cidade e moradia, reivindicada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, e considerando que a disponibilidade do solo urbano é fundamental para o sucesso das políticas habitacionais (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011), o instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, depois de já ter sido aplicado em alguns municípios brasileiros, desde a década de 1980, integrou o conjunto de instrumentos desta lei federal.

No entanto, contrapondo-se ao cenário da busca pela reforma urbana e da mudança de paradigmas na posse da terra, o contexto global da década de 1970 já marcava mudanças importantes no tocante ao papel do planejamento territorial urbano no âmbito da Terceira Revolução Industrial e crise do estado de Bem-Estar Social sob a ideologia neoliberal. Algumas análises, como a de Harvey (2005), vinculou este novo momento às mudanças de postura dos poderes públicos, compreendido por uma transição do chamado administrativismo para o empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005). Sendo assim, considerando a importância das ZEIS para a construção de uma política urbana pautada na justiça social e diminuição das desigualdades territoriais, é oportuno questionar, após 17 anos da promulgação do Estatuto da Cidade, em um contexto de empreendedorismo urbano e neoliberalismo (HARVEY, 2005), se as ZEIS estão sendo previstas nas novas versões dos planos diretores que estão sendo

revisados após 10 anos de promulgação, as quais podemos denominar de segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade.

Cabe lembrar que a promulgação da lei 13.465/17, que substituiu todas as disposições relativas à regularização fundiária presentes na antiga Lei 11.977/09 já indicou uma mudança de postura, no nível federal, em relação ao instrumento das ZEIS. Enquanto na lei anterior, a chamada REURB de interesse social estava condicionada à existência de ZEIS, a nova lei desvincula a chamada REURB – S (de interesse Social) à sua delimitação. Embora a explicação para isso seja coerente, já que a maior parte dos municípios brasileiros não se enquadra nas exigências mínimas para terem planos diretores, é evidente que o maior déficit habitacional está concentrado nas grandes capitais e regiões metropolitanas para as quais este instrumento guardaria sintonia com a problemática da terra urbana que se apresenta contundente nestas localizações.

Neste sentido, a hipótese colocada para esta pesquisa é que os municípios, inseridos em uma nova reestruturação capitalista e no empreendedorismo urbano, estejam abandonando alguns princípios da Reforma Urbana, deixando de adotar um dos seus principais instrumentos urbanísticos. A partir dos resultados obtidos, será possível conjecturar perspectivas para a Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade. Este trabalho analisa a abordagem desse instrumento para os municípios da Região Metropolitana de Campinas que realizaram a revisão dos primeiros planos diretores promulgados após o Estatuto da Cidade, até junho de 2018.

## AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À TERRA E MORADIA

Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, são áreas urbanas especificamente demarcadas na legislação municipal para fins de habitação social. No Brasil e em outros países em desenvolvimento, existe uma lacuna entre a realidade e a legalidade, bem como entre formalidade e informalidade, sendo esse instrumento uma ferramenta de planejamento urbano em resposta a uma série de preocupações históricas, socioeconômicas e espaciais (RIBEIRO; DANIEL; ABIKO, 2016). Segundo Mourad (2000), as ZEIS são um instrumento de regularização urbanística que reconhece um padrão de moradia não admitido pela legislação. As duas principais modalidades referem-se às de áreas ocupadas e de vazios, permitindo a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários e o estímulo à produção de habitações de interesse social, respectivamente (SANTO AMORE, 2013). É preciso destacar que as ZEIS podem se constituir em um instrumento de proteção à população de baixa renda que já habita ou habitará o interior dos seus perímetros, considerando o estabelecimento de parâmetros legais de renda máxima que podem coibir processos de expulsão ou gentrificação nas intervenções de regularização ou construção de empreendimentos habitacionais.

A primeira experiência de demarcação de áreas de urbanização específica ocorreu na lei municipal de uso do solo da cidade de Recife em 1983, promovendo uma série de normas urbanísticas especiais com objetivo de regularizar e integrar na malha urbana assentamentos habitacionais. O instrumento foi regulamentado em 1987 na Lei do PREZEIS e tornou-se referência em todo país. No ano de 1985, “Setores Especiais” também são demarcados na lei municipal de parcelamento, uso e ocupação do solo de Belo Horizonte. No entanto, a maior inovação no tema encontra-se na experiência de Diadema, em 1994, com a demarcação de terras vazias destinadas ao uso habitacional de interesse social, viabilizada pelo movimento popular de moradia e pelas gestões progressistas (SANTO AMORE, 2013). As Áreas de Interesse Social, AEIS-1, instituídas em Diadema buscavam transformar a forma como a cidade fora historicamente apropriada pelos interesses especulativos através do estoque de áreas desocupadas destinadas à produção de habitação popular (MOURAD, 2000).

Segundo a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, projeto que avaliou qualitativamente os planos diretores em todo o Brasil, constata-se grande evolução na incorporação das ZEIS no período de 2001 a 2009, ressaltando seu expressivo aumento a partir de 2005 devido ao marco do Estatuto da Cidade. Entre 2001 e 2005, o número de municípios que introduziram o instrumento em seus planos diretores passou de 647 para 672; enquanto o aumento de 2005 para 2009 foi de 672 para 1799. Outro dado a ser destacado é que, embora 81% dos municípios tenham previsto ou adotado as ZEIS, menos da metade define suas localizações, o que significa que a maioria deles considerou apenas áreas ocupadas por assentamentos precários (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). As ZEIS, como instrumento para democratização do acesso à terra, não corresponderam às expectativas, supondo que a dificuldade dos poderes públicos municipais em demarcá-las esteja vinculada aos conflitos políticos e econômicos na disputa por usos mais lucrativos da terra (OLIVEIRA; BIASOTTO, 2011).

Dada a importância do instrumento e sua ampla incorporação nos planos diretores, alguns autores, como Ferreira e Mosisuke (2007), passaram a investigá-lo de maneira qualitativa, analisando a efetividade de sua implementação e elucidando as dificuldades encontradas como a ausência de um conjunto de instrumentos de regulação urbanística e construtiva, além dos impasses impostos pela descontinuidade administrativa. Santo Amore (2013) investiga também o instrumento, defendendo a tese de que, apesar do seu potencial, as ZEIS não cumprem seu desígnio e busca elucidar os porquês, ressaltando a necessidade de impor limites à propriedade privada. Alguns autores demonstram que o conceito de ZEIS está sendo mal utilizado (SAMORA, 2012) e outros a sua apropriação pelo mercado imobiliário, como por exemplo, na cidade de Votuporanga/SP, onde o objetivo original das ZEIS voltado à diminuição da especulação do solo tem sido corrompido em favor do capital imobiliário, sendo que suas delimitações associaram-se à ampliação do perímetro urbano (CUCATO, 2017). Rufino (2015) resalta a delimitação das ZEIS como estratégia de flexibilização de parâmetros em áreas que posteriormente apresentavam restrições urbanísticas, trazendo o exemplo do município de Queimados, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Neste caso, a delimitação das ZEIS parte de uma demanda privada de uma empresa para a produção de empreendimentos para a Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida.

Complementando esta crítica, alguns problematizam o fato da utilização do instrumento para reforçar a segregação espacial e confinar os estratos socioeconômicos mais

fragilizados em áreas periféricas (GOULART; TERCI; OTERO, 2016; MASTRODI; ZACCARA, 2016). Lago (2014), por sua vez, questiona em que medida o reconhecimento destas formas de ocupação informal através das ZEIS fortalece o reconhecimento dos moradores como iguais e problematiza os parâmetros urbanísticos elitistas que vigoram nas grandes cidades.

Se, por um lado, estes autores expuseram a ausência de influência da demarcação de ZEIS vazias na localização de empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida (SOARES et al., 2013), há pesquisas que demonstram os bons resultados da implementação das ZEIS, como por exemplo, sua influência positiva na definição de localizações mais adequadas para a produção de habitações pelo PMCMV (JESUS; DENALDI, 2018).

Ao confiar em seu potencial para a construção de uma cidade democrática, esta pesquisa busca preencher uma lacuna no estudo do instrumento e contribuir para a evolução da discussão, através de um monitoramento temporal. A luta pela democratização da cidade é um embate constante contra modelos desiguais e excludentes de cidade e sociedade e, em razão de tratar-se de um processo, é imprescindível questionar, após dezessete anos do Estatuto da Cidade, o que ocorreu com as ZEIS nos planos diretores em sua revisão atual. Dado o vasto conteúdo qualitativo existente a respeito da efetividade das ZEIS, busca-se a abordagem quantitativa para elucidar a continuidade ou não da previsão do instrumento, realçando aspectos substanciais de caráter interpretativo no tocante ao conjunto argumentativo e à retórica discursiva presente nos instrumentos de planejamento a serem analisados.

Se, conforme aponta Harvey (2005), a nova postura adotada pelos governos urbanos é pautada na oferta de um ambiente favorável ao capital sob a construção de uma imagem, no qual projetos de sucesso e de renovação urbana camuflam os problemas sociais, este processo também gera uma concorrência interurbana, a qual age como um poder coercitivo sobre as cidades, fazendo com que essas se submetam a uma lógica capitalista. Assim sendo, neste contexto de cidade-mercadoria, o direito à cidade é um dos mais negligenciados, ressaltando a necessidade de monitorar os instrumentos de democratização do acesso à terra, posto que essa é objeto de disputas, sendo condição de vida e reprodução da força de trabalho, mas também de produção para o capital, gerando diversos embates no ambiente construído (HARVEY, 1982).

## A TERRA URBANA NA ECONOMIA CAPITALISTA

As cidades concentram diversas atividades, fazendo com que o solo urbano seja disputado por diferentes usos e que seus preços no mercado imobiliário sejam determinados pela demanda (SINGER, 1982). À medida que a sociedade capitalista necessita da criação de uma paisagem física, segundo Harvey (1982), quatro grupos apresentam diferentes interesses: um primeiro que busca a apropriação da renda; o segundo que representa os interesses da construção, buscando juros e lucro; o capital “em geral”, o qual encontra no ambiente construído uma saída para seus excedentes e, por último, a força de trabalho, que utiliza desse ambiente como meio de consumo e reprodução. A posição da força de trabalho



é antagônica aos interesses dos demais grupos, uma vez que, busca garantir qualidade de vida para seu abrigo através da luta pela diminuição da apropriação da renda e pelo posicionamento contrário ao poder monopolístico conferido pela propriedade fundiária aos proprietários (HARVEY, 1982).

Segundo Harvey (2013), a teoria da renda da terra busca explicar os rendimentos da terra visto que essa não é produto do trabalho, portanto ela não tem um valor. O “valor” atribuído à propriedade imobiliária relaciona-se diretamente com a renda que ela proporciona (SINGER, 1982), isto é, com os direitos sobre as receitas futuras e as expectativas de lucros futuros do uso da terra. Sendo assim, os proprietários de terra podem extrair diversos tipos de rendas, sendo a localização, o valor monopolístico da terra, já que não há nenhuma localização igual à outra (VILLAÇA, 1998). A utilização do solo urbano para habitação também se apropria das vantagens locacionais, as quais estão relacionadas com o acesso a serviços urbanos. Essas áreas servidas de serviços e infraestrutura são escassas, fazendo com que sua ocupação seja um privilégio daqueles capazes de pagar por isso, assemelhando esse pagamento da renda da terra para fins de consumo com o mesmo caráter da renda diferencial. Somada à concorrência entre os diversos tipos de uso para utilização do espaço, existe ainda a disputa entre as pessoas para morar em áreas de melhor localização (SINGER, 1982).

Segundo Harvey (2014, p. 27), “vivemos em um mundo no qual os direitos de propriedade privada e a taxa de lucro se sobrepõem a todas as outras noções”, sendo a utilização da terra urbana pautada em seu valor de troca, em detrimento ao seu valor de uso, o cerne do problema do acesso à terra e moradia. Tanto a cidade, quanto a qualidade de vida urbana, tornaram-se mercadorias. A cidade fragmenta-se cada vez mais, sendo reflexo concreto da polarização na distribuição de riqueza e poder. No espaço, isso se materializa através de comunidades muradas e espaços públicos vigiados, retrato da proteção neoliberal aos direitos da propriedade privada (HARVEY, 2014).

A implicação dessa visão da terra como mercadoria é a privação do direito à moradia àqueles que não apresentam condições de adquiri-la em um mercado formal. A propriedade privada da terra, a qual apresenta papel ideológico de legitimar todas as formas de propriedade privadas (HARVEY, 2013), faz com que a renda monetária seja indispensável para ocupar o solo urbano (SINGER, 1982). No entanto, a economia capitalista não garante um mínimo de renda a todos, permitindo a afirmação de que “a cidade capitalista não tem lugar para os pobres” (SINGER, 1982, p. 33).

A luta de classes em busca de apropriar-se das vantagens locacionais é a força mais importante na estruturação do espaço intraurbano, sendo a segregação por ela gerada necessária para viabilizar a dominação das classes dominantes no espaço (VILLAÇA, 1998). A única opção que se apresenta a todos aqueles que não têm força nessa luta é a ocupação em áreas de desinteresse do mercado imobiliário através da autoconstrução, em loteamentos irregulares ou ilegais, em áreas de proteção ambiental ou em cortiços em áreas centrais.

Neste contexto, as Zonas Especiais de Interesse Social, em suas duas principais formas, significam não apenas o reconhecimento dessa situação, mas também enfrentamento. Reconhecimento, na medida em que permite a regularização de assentamentos irregulares, em especial, sua regularização urbanística, reconhecendo a situação fática e suas

especificidades, permitindo que aqueles privados de acesso ao mercado de moradia sejam integrados à cidade formal. Já o enfrentamento diz respeito à reserva de terras para habitação de interesse social, protegendo áreas bem localizadas dos interesses especulativos do mercado imobiliário.

## ABORDAGEM DAS ZEIS NA SEGUNDA GERAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Criada um ano antes da promulgação do Estatuto da Cidade, no ano 2000, a Região Metropolitana de Campinas é a segunda maior do Estado de São Paulo em termos de população, contando com 3,1 milhões de habitantes. Essa região é integrada por vinte municípios: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo (EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO, 2017).

O Estado de São Paulo passou por um processo de interiorização de seu desenvolvimento, contexto em que se insere a urbanização da Região de Campinas. Aliado a uma base agrícola moderna articulada ao setor industrial, existia também nessa região uma rede urbana estruturada, fatores determinantes para que, durante o período de dinamismo econômico brasileiro, essa se transformasse no terceiro parque industrial do país. Durante a década de 1970, praticamente todos os municípios experimentaram elevado crescimento populacional. Além disso, este período, o qual coincide com o surgimento das periferias metropolitanas no Brasil, foi marcado por uma expansão urbana caracterizada pela horizontalização e periferação, resultando na formação de vazios urbanos e de áreas conurbadas na RMC (CAIADO, 1998).

Este processo de urbanização e concentração populacional favoreceu a formação de territórios metropolitanos em todo Estado de São Paulo e tornou ainda mais complicadas as questões habitacionais, posto que são nesses territórios que as carências se intensificam. A Região Metropolitana de Campinas apresenta um déficit de 7% e uma inadequação habitacional de 22,4% o que representa o segundo maior número quando comparado às regiões metropolitanas de São Paulo e da Baixada Paulista (SÃO PAULO, 2010). Esses números demonstram a necessidade de serem previstos e aplicados os instrumentos do Estatuto da Cidade em busca da garantia do direito a cidades sustentáveis, o que compreende, entre diversos fatores, o direito à terra urbana e à moradia.

Como essa região metropolitana foi criada antes da promulgação do Estatuto da Cidade, desde 2001, todos os seus municípios, caso não apresentassem planos diretores, foram obrigados a elaborá-los até outubro de 2006. Considerando também a exigência de revisão desses planos, dada por essa mesma lei, supõe-se que essas cidades estejam revisando

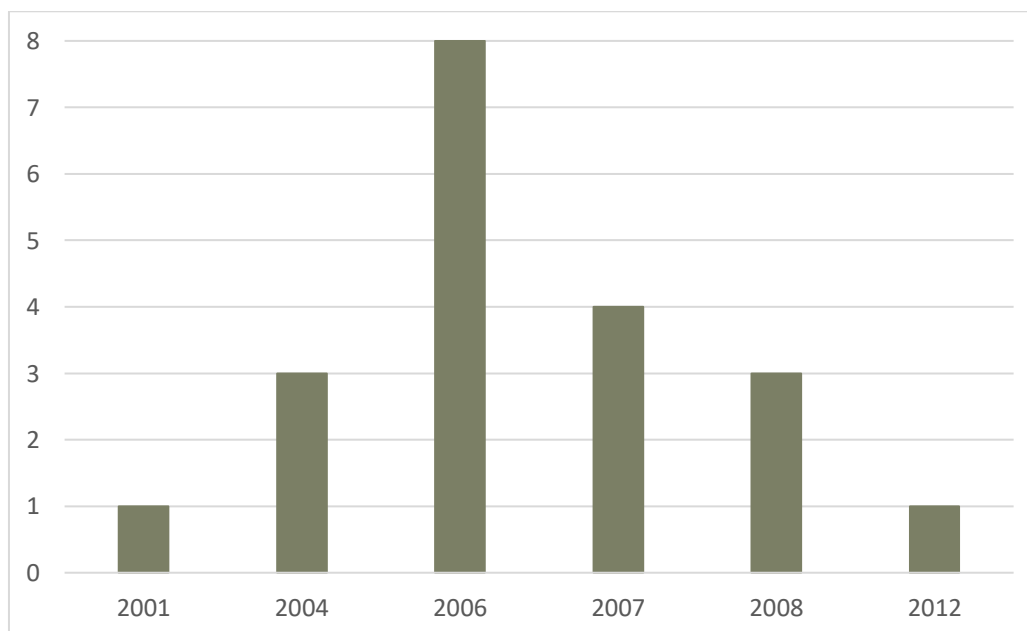


seus planos ou já tenham aprovado uma nova versão dos mesmos, a qual se refere à segunda geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade.

Com base em levantamentos através de pesquisas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais, observa-se que a maioria dos municípios da RMC aprovaram seus planos diretores até o prazo estabelecido pela legislação federal, ressaltando o expressivo número de planos aprovados no ano de 2006, como é possível observar no Gráfico 1. Engenheiro Coelho é a cidade que mais tempo levou para promulgar a primeira versão, aprovando o seu plano diretor apenas no ano de 2012, através da Lei Complementar nº 011/2012, a qual permanece vigente até a data de consulta feita pela pesquisa (junho/2018).

A partir do gráfico 1, é possível observar também que dezesseis municípios deveriam estar com seus planos revistos até o final de 2017, fato que não foi constatado pela pesquisa. Entre os vinte municípios da Região Metropolitana de Campinas, apenas oito revisaram seus planos diretores. Vale ressaltar que, enquanto Americana aprovou uma nova lei para seu plano diretor em 2016, ainda que seu prazo limite se encerre este ano, os municípios de Valinhos, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Sumaré, Artur Nogueira, Cosmópolis, Holambra e Vinhedo já estão com seus prazos vencidos para esta revisão, dados que são apontados na Tabela 1.

Gráfico 1 – Datas dos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.



Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

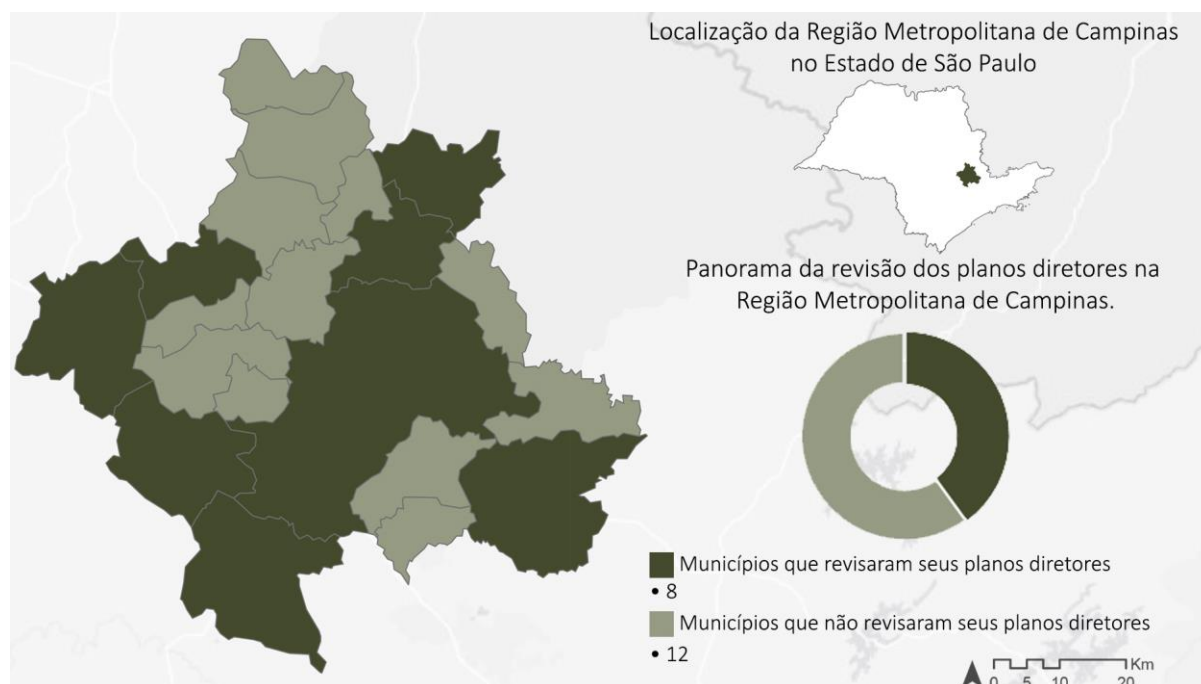
Tabela 1 – Dados dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.

<b>Cidade</b>	<b>1ª Geração</b>	<b>2ª Geração</b>	<b>População (2017)</b>
Americana	2008	2016	233.868
Artur Nogueira	2007	-	51.986
Campinas	2006	2018	1.182.429
Cosmópolis	2007	-	69.086
Engenheiro Coelho	2012	-	19.497
Holambra	2007	-	14.012
Hortolândia	2008	-	222.186
Indaiatuba	2001	2010	239.602
Itatiba	2004	2011	116.503
Jaguariúna	2004	2012	54.204
Monte Mor	2006	2010/2015	57.240
Morungaba	2006	-	13.232
Nova Odessa	2006	-	58.227
Paulínia	2006	-	102.499
Pedreira	2008	-	46.598
Santa Barbara d'Oeste	2006	2017	191.889
Santo Antônio de Posse	2006	2018	22.801
Sumaré	2006	-	273.007
Valinhos	2004	-	124.024
Vinhedo	2007	-	75.129

Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

A partir desse levantamento, foi definido como objeto de estudo da pesquisa os primeiros e segundos planos diretores pós-Estatuto da Cidade dos oito municípios que revisaram os planos até junho de 2018: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Santa Bárbara d'Oeste e Santo Antônio de Posse, representados no Mapa 1. A análise documental dos planos avaliou se esses, primeiramente, preveem as Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento de política urbana, qual a denominação atribuída para definir o instrumento, se as ZEIS foram instituídas em capítulo específico, se estas são de indução ou regularização e se foram demarcadas no território. Ademais, foram feitas observações de caráter interpretativo que se fizeram necessárias para entender a abordagem desse instrumento nos planos diretores estudados.

Mapa 1 – Panorama da revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de Campinas.



Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

Os resultados foram sistematizados nos quadros 1 e 2 e nos mapas 2 e 3. Para melhor compreensão, os municípios foram reunidos nos seguintes grupos: aqueles que sempre possuíram o instrumento, os que nunca o previram e os municípios que retiraram as ZEIS de seu plano diretor durante a última revisão. Primeiramente, os municípios de Americana, Itatiba e Santa Bárbara d'Oeste preveem as ZEIS desde a primeira versão de seu plano diretor.

Quadro 1 – Sistematização das observações sobre a previsão das ZEIS nos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.

Cidade	1ª Geração				
	Data	Denominação	Indução	Regularização	Demarca no mapa
Americana	2008	UZEIS	Sim	Sim	Sim
Campinas	2006	ZEIS	Sim	Sim	Sim
Indaiatuba	2001	-	-	-	-
Itatiba	2004	ZEIS	Não	Não	Não
Jaguariúna	2004	-	-	-	-
Monte Mor	2006	-	-	-	-
Santa Barbara d'Oeste	2006	MIS	Não	Não	Sim
Santo Antônio de Posse	2006	-	-	-	-

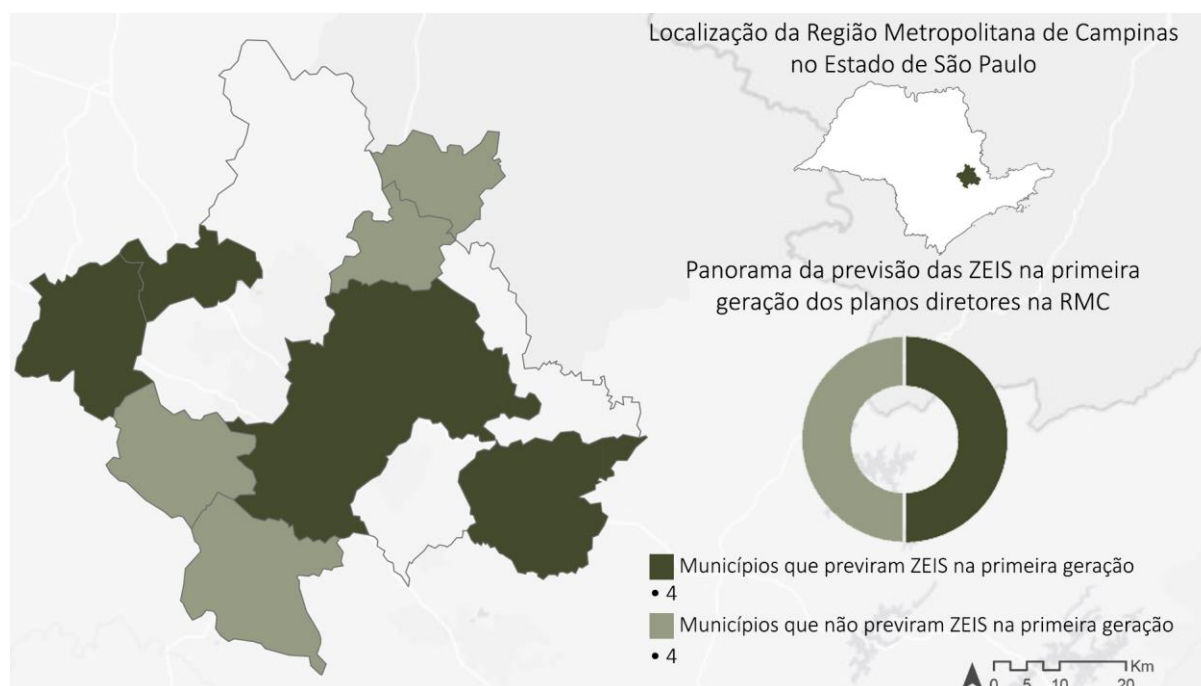
Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

Quadro 2 – Sistematização das observações sobre a previsão das ZEIS nos segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.

Cidade	2ª Geração				
	Data	Denominação	Indução	Regularização	Demarca no mapa
Americana	2016	UEIS	Sim	Sim	Sim
Campinas	2018	-	-	-	-
Indaiatuba	2010	-	-	-	-
Itatiba	2011	ZEIS	Sim	Sim	Sim
Jaguariúna	2012	-	-	-	-
Monte Mor	2010/ 2015	-	-	-	-
Santa Barbara d'Oeste	2017	MIS	Não	Não	Sim
Santo Antônio de Posse	2018	-	-	-	-

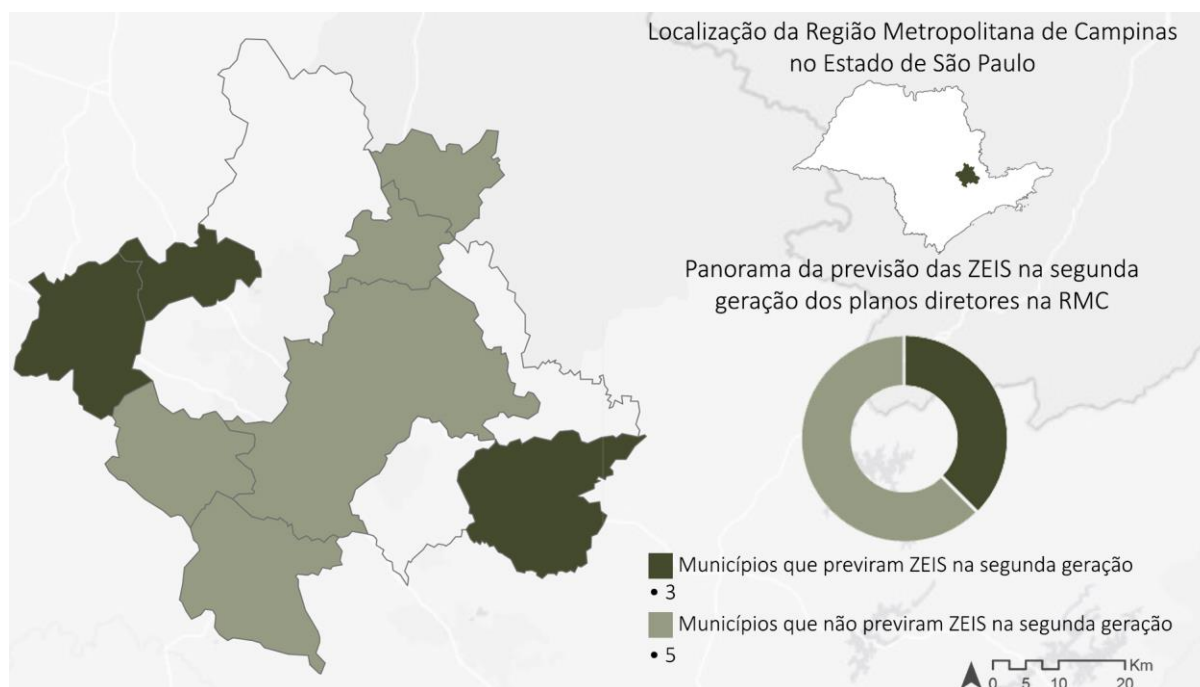
Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

Mapa 2 – Panorama da previsão das ZEIS na primeira geração dos planos diretores na Região Metropolitana de Campinas.



Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

Mapa 2 – Panorama da previsão das ZEIS na segunda geração dos planos diretores na Região Metropolitana de Campinas.



Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2017) e nos sites de prefeituras e câmaras municipais.

Em relação a Americana, seu primeiro plano é de 2008 (Lei nº 4.597/2008), que revoga o anterior de 1999. Nesse documento são previstas, em um capítulo específico, unidades de Zona Especial de Interesse Social (UZEIS) destinadas à regularização fundiária e ao incentivo da produção de Habitação de Interesse Social, embora não sejam divididas em dois tipos de ZEIS no texto da lei. No anexo Mapa III, existe a demarcação dessas áreas e sua divisão em dois tipos: ZEIS de indução e ZEIS de regularização, bem como a descrição dos perímetros de forma textual. Além disso, é importante ressaltar, assim como já foi feito por Silva (2016), certa flexibilidade na lei, permitindo que os proprietários de glebas enquadradas como ZEIS doem ao Município 30% de sua área, desde que essa seja contígua a áreas loteadas ou dotadas de infraestrutura e sem restrição ambiental, podendo requerer que o remanescente seja excluído do perímetro de ZEIS, não especificando qual zoneamento passa a vigorar nessas áreas. Na segunda geração pós-Estatuto da Cidade, a Lei nº 5.997, de 22 de dezembro de 2016 é bastante similar à anterior, sendo a única alteração a faixa de renda de enquadramento da população beneficiária de Habitação de Interesse Social, a qual passou de até 10 salários mínimos para o máximo de 6 salários mínimos. Comparando os anexos dos dois planos, verifica-se que nenhuma nova área de regularização fundiária é delimitada. Enquanto, para as ZEIS de indução, apenas dois novos perímetros são demarcados, sendo um deles localizado na periferia da cidade e na borda do perímetro urbano.

O município de Itatiba elaborou o seu plano diretor pós-Estatuto da Cidade em 2004 defendendo que a Política Municipal de Habitação deverá definir áreas de interesse social, providas de infraestrutura, para execução de projetos habitacionais através da utilização instrumentos urbanísticos previstos. No entanto, apenas menciona, de maneira bastante

genérica, a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social nas seções que tratam dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária. Essas ZEIS não são descritas em capítulo específico e, em nenhum momento, o texto da lei relaciona sua demarcação a algum dos anexos. Já o plano diretor do ano de 2011 (Lei nº 4.325/2011) avança no aperfeiçoamento do uso do instrumento. Em seu Art. 55, fica estabelecido que a oferta de moradia, além de considerar a demanda existente, será dimensionada conforme o crescimento populacional futuro. Para isso, serão estabelecidas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em locais dotados de infraestrutura, destinadas a produção de novos núcleos residenciais. Além de previstas nas seções que tratam dos instrumentos urbanísticos e de regularização fundiária, as ZEIS ganham capítulo específico, dividindo-as em dois tipos: Indução e Requalificação, as quais são demarcadas no mapa no Anexo V. A lei estabelece, para as de indução, o limite de seis salários mínimos, além de ser a única legislação da região metropolitana que trata do Plano de Urbanização para ZEIS, elucidando quais são os itens que esse deve prever.

O município de Santa Bárbara d'Oeste também prevê o instrumento desde sua primeira versão de plano diretor pós-Estatuto da Cidade (LC 28/2006). No capítulo sobre os instrumentos de Política Urbana, instituem-se zonas especiais de interesse social, ainda que com outro nome: Macrozonas de Interesse Social (MIS). Mesmo assim, podem ser consideradas como ZEIS dada a similaridade conceitual, posto que são áreas que se destinam à implantação de programas habitacionais e permitem a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária, direito de preempção e transferência do direito de construir. No Anexo 3, a MIS é delimitada, mas não existe uma separação entre as áreas destinadas a promoção de habitação e aquelas designadas para regularização. A revisão do plano que ocorreu em 2017 (LC 265/2017) adotou como definição para a MIS "áreas destinadas à implantação de programas e projetos habitacionais de interesse social, equipamento público comunitário e para fins de regularização fundiária" (SANTA BÁRBARA D'OESTE, 2017). No Anexo II, novamente são delimitadas áreas, porém sem especificar quais são suas destinações. É oportuno ressaltar que, embora o plano utilize a palavra "macrozona", estas são delimitadas em pequenos polígonos independentes no tecido urbano, fugindo um pouco do espectro conceitual das macrozonas como polígonos de grande extensão territorial. Através de uma comparação com uma imagem de satélite do Google Maps do ano de 2018, é possível perceber que duas das áreas demarcadas como MIS estão vazias, enquanto três delas são áreas ocupadas. As áreas destinadas à produção de habitação de interesse social localizam-se periféricamente, sendo uma delas próxima ao Conjunto Habitacional Roberto Romano, empreendimento produzido pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) na década de 1990. Em relação às áreas de regularização, vale ressaltar que um dos perímetros se refere a um bairro de chácaras de recreio, cujo padrão das residências evidencia que não se trata de regularização de interesse social.

Do outro lado, há um número considerável de municípios que não previram ZEIS em nenhuma das versões dos seus planos diretores, sendo eles: Indaiatuba, Jaguariúna, Monte Mor e Santo Antônio de Posse.

O primeiro plano diretor pós-Estatuto da Cidade de Indaiatuba é a Lei nº. 4.067 de 24 de setembro de 2001. Nessa legislação, em momento algum são citadas Zonas Especiais de Interesse Social ou instrumento similar que possa ser considerado esse tipo de zoneamento. A revisão dessa lei ocorreu nove anos depois (LC 09/2010), sendo que, mais uma vez, o



instrumento não é previsto. Esse plano delega a tarefa definir zonas e critérios de uso e ocupação das ZEIS à legislação que disciplina o uso e ocupação do solo, responsável por contemplar as Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZIHS) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Contrastando com a ausência de delimitação de áreas destinadas a zoneamento de interesse social, o plano diretor descreve o perímetro de duas áreas passíveis de regularização fundiária específica, isto é, regularização fundiária não caracterizada como de interesse social, segundo regia a Lei Federal 11.977, de 07 de julho de 2009. Por sua vez, embora não contenha a divisão de dois tipos de ZEIS, a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC 10/2010) traz a definição do instrumento, contendo duas áreas delimitadas e com seus perímetros descritos. Comparando com a imagem de satélite do ano de 2018 do Google Maps, percebe-se que são áreas de indução, sendo que, em uma delas foi implantado o Residencial Indaiatuba do Programa Minha Casa Minha Vida em 2013 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017). A segunda área permanece vazia e é muito próxima do conjunto habitacional, sendo que ambas se localizam na periferia da cidade e distantes da área central.

Quanto ao município de Jaguariúna, nenhum dos dois planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade preveem ZEIS (LC 96/2004 e LC 204/2012), embora o Anexo II da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC 97/2004) descreva um perímetro de ZEIS. Ainda que esse anexo seja substituído pelo anexo II da Lei Complementar nº 233/2013, a parte que diz respeito a ZEIS se mantém inalterada, bem como a delimitação espacial de seu perímetro. O mapa não especifica se o perímetro descrito é destinado à produção ou à regularização, no entanto, ao comparar com a imagem de satélite, constata-se que essa área abriga os empreendimentos Jaguariúna I e Jaguariúna II do PMCMV, ambos assinados pela CEF em 2011 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017), pressumindo-se que anteriormente tratava-se de uma ZEIS de indução. Além disso, esse perímetro está mais próximo da área central do que nos casos analisados anteriormente.

O município de Monte Mor apresenta três planos diretores elaborados no período analisado. O primeiro foi promulgado em 2006 (LC 0001/2006) e apresentou o conceito de Área de Especial Interesse Social (AEIS): áreas destinadas à habitação para a população de baixa renda. Esses espaços incluem áreas ocupadas por assentamentos habitacionais onde haja interesse de regularização jurídica e urbanística ou lotes ou glebas não edificados, subutilizados ou não utilizados. Além disso, a legislação divide em cinco tipos as AEIS, dentre as quais destacam-se as categorias AEIS 4, loteamentos irregulares em áreas de expansão urbana ou “Núcleos Urbanos Isolados”, cujo objetivo é regularização, e a AEIS 5, loteamentos regulares aprovados, cujo propósito é sua consolidação. Esses tipos de ZEIS são as únicas demarcadas no anexo PD.01 do plano diretor, ainda que na legenda do mapa constem todos os tipos propostos. Em 2010, o município aprova uma nova lei (LC 0016/2010), alterando o conceito de AEIS ao permitir também desdobros e desmembramentos, com áreas resultantes de até 125 metros quadrados, quando consolidados. No que diz respeito à revisão aprovada no ano de 2015 (LC 0042/2015), ela não altera o conceito elaborado pelo plano anterior e, assim como esse, não demarca territorialmente as zonas. Embora essa denominação se aproxime do conceito de ZEIS, considera-se nessa pesquisa, assim como apontou Silva (2016), que o município não prevê o instrumento, posto que a AEIS não pode ser considerada propositiva, visto que o plano, além de não demarcar essas áreas, não determina que essas devam ser delimitadas por alguma legislação posterior.

Por último, Santo Antônio de Posse não apresenta qualquer menção a Zonas Especiais de Interesse Social em nenhum dos dois planos analisados por essa pesquisa (LC 17/2006 e LC 3.114/2018).

O município de Campinas é o único que retira as ZEIS de seu plano diretor no momento de revisão. Na Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006, essas foram previstas em um capítulo específico, sendo definidos e demarcados os dois principais tipos do instrumento. Para as áreas destinadas à indução, o plano adotou como critério a existência de infraestrutura e proximidade a equipamentos comunitários e urbanos. Os empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) poderiam apenas ser aprovados se localizados em determinadas áreas das macrozonas, nas quais incluíam-se as ZEIS de indução. Além disso, os imóveis urbanos não edificados, subutilizados ou não utilizados inseridos nos perímetros de ZEIS estavam sujeitos à aplicação do instrumento do PEUC (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios). No caso das ZEIS de regularização, o plano definiu que a tipicidade da ocupação local fosse preservada.

A abordagem do instrumento começa a ser alterada antes mesmo da promulgação da Lei Complementar nº 189 de 08 de janeiro de 2018, que revisou o plano diretor de 2006. Em 2014, a Lei Complementar 70 que dispôs sobre incentivo a projetos habitacionais populares, estabeleceu que os empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) poderiam ser aprovados em qualquer área urbana das macrozonas. Essa determinação foi abarcada pelo novo plano diretor, fazendo com que as ZEIS deixassem de ser previstas, instituindo apenas um tipo denominado de Zonas Especiais de Regularização de Interesse Social e Áreas de Regularização Fundiária de Interesse Específico. A regularização fundiária de interesse específico é destinada a núcleos urbanos informais ocupados por população não caracterizada por baixa renda, sendo essas delimitadas em um número superior ao destinado ao interesse social, no Anexo XVIII do plano.

Os resultados alertam para um cenário onde apenas um município da Região Metropolitana de Campinas, Itatiba, avançou no aperfeiçoamento do uso do instrumento, enquanto cinco dos oito que revisaram seus planos diretores não estabeleceram, pelo menos diretamente, as ZEIS, mesmo considerando que a Região Metropolitana de Campinas apresenta a segunda posição em número de pessoas residentes em assentamentos precários na Macrometrópole Paulista (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2013). Embora Indaiatuba e Jaguariúna tratem do instrumento em leis de uso e ocupação do solo, percebe-se, nestes casos, uma certa desvinculação do instrumento com o principal instrumento de ordenamento territorial que é o plano diretor. A adoção destes perímetros nas leis de uso e ocupação enfraquecem o instrumento na medida em que não reforçam diretrizes mais contundentes em relação ao perfil populacional a que são destinadas.

O maior retrocesso em relação ao reconhecimento das ZEIS como instrumento de política urbana é o caso de Campinas. Este município ilustra o abandono de um dos principais instrumentos urbanísticos para a democratização do acesso à terra, embora apresente 216.654 pessoas em assentamentos precários, 54,8% do total da região metropolitana (CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE, 2013). O município mantém a delimitação de algumas áreas de regularização fundiária, reafirmando o que foi constatado por Santos Junior e

Montandon (2011) sobre a maioria dos planos diretores delimitar apenas áreas já ocupadas passíveis de regularização, deixando de destinar terrenos para indução de habitação social.

A análise discursiva apresentada na revisão do mais novo plano diretor de Campinas, pode sugerir, a princípio, um lado positivo ao permitir que os empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) possam ser implantados em qualquer terreno no interior do perímetro urbano do município. No entanto, a ausência de previsão das ZEIS de indução deixa as áreas desocupadas e subutilizadas sem proteção dos interesses especulativos do mercado imobiliário, visto que o instrumento pretende justamente, além de outros objetivos, conter a especulação e a valorização imobiliária, buscando limitar os privilégios do proprietário em auferir renda nos processos de urbanização (LAGO, 2004). Ao permitir que os empreendimentos habitacionais sejam instalados em qualquer área urbana, é natural que esses empreendimentos se instalem nas periferias urbanas, onde a terra tem menos valor monetário, muitas vezes sem a infraestrutura adequada, em uma disputa desleal pela localização com usos de maior rentabilidade.

Através da análise do percurso legislativo e da produção de habitação de interesse social, a postura da municipalidade de Campinas é elucidada por Testolino (2016). Tal comportamento repete-se no contexto atual, através da promulgação da Lei Complementar 70 e da redação do novo plano diretor, que desconsideraram o instrumento das ZEIS, mascarando uma estratégia segregacionista através de um discurso de atendimento às demandas sociais. Na realidade, a contramão do cumprimento da função social da cidade e propriedade, o que a lei realmente faz é dar liberdade para atuação do mercado sobre o parque imobiliário ocioso (TESTOLINO, 2016), bem como mantém intacto o direito absoluto sob a propriedade privada, sem submetê-lo aos interesses coletivos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A simples previsão das Zonas Especiais de Interesse Social não garante sua efetividade ou que essas estejam em localizações adequadas, porém o discurso adotado nos planos diretores revela indícios sobre os rumos para Reforma Urbana e sobre a postura adotada pelos municípios neste contexto de empreendedorismo urbano e neoliberalismo (HARVEY, 2005). A pesquisa traz à luz o abandono dos princípios do Estatuto da Cidade em alguns municípios da Região Metropolitana de Campinas, elucidando que os governos municipais estão pouco preocupados com a reserva fundiária para habitação de interesse social e, conseqüentemente, com o enfrentamento da desigualdade socioespacial, a qual tem como âmago a questão do acesso à propriedade da terra (FERREIRA, 2005). Em especial, no caso de Campinas, o município abre um leque maior de opções ao mercado imobiliário, o qual faz uso da terra urbana de acordo com seu valor de troca. Essa postura, embora contrarie os princípios propostos pelo Estatuto da Cidade, é coerente e condizente com a atual postura empreendedora das cidades.

A análise também revela aspectos positivos, por exemplo, a manutenção das ZEIS como instrumento de regularização e indução em Americana e Santa Bárbara d'Oeste, além

do avanço em relação a Itatiba. Embora a ZEIS necessite de ajustes, como estabelecimento de parâmetros legais de renda máxima nos planos que não apresentam esta definição, a utilização destinada apenas ao interesse social e a escolha de áreas melhor inseridas no tecido urbano, o instrumento continua, de certa forma, a ser incorporado e não foi totalmente abandonado. Mesmo nos casos de Indaiatuba e Jaguariúna, não se pode ignorar o fato de terem incluídos em suas leis de uso e ocupação do solo estas zonas, mesmo considerando que isso enfraquece o instrumento na medida em que não são reforçadas diretrizes mais contundentes em relação ao perfil populacional a que são destinadas.

Os avanços e retrocessos apresentados abrangem a previsão e abordagem das ZEIS no texto da lei dos planos diretores, considerando a importância de serem previstas no principal instrumento de planejamento urbano municipal. A continuidade de sua incorporação em alguns municípios demonstra que as investigações relacionadas ao instrumento continuam sendo importantes e que existem novas possibilidades para pesquisas na avaliação dos instrumentos propostos pelo marco jurídico constitucional instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, tendo em vista o momento de revisão dos primeiros planos diretores aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade.

## REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. (41-79). In: Alfonsin, Betânia de Moraes; Fernandes, Edesio (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

AMERICANA. Lei nº 4.597, de 1º de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Americana / PDDI. Disponível em: <[https://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei\\_4597.html](https://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei_4597.html)> Acesso em: 24 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.997, de 22 de dezembro de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Americana / PDDI, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei\\_5997.html](http://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei_5997.html)> Acesso em: 24 jun. 2018.

CAIADO, Maria Célia Silva. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 11, 1998, Caxambu. *Anais...* Belo Horizonte: ABEP, 1998. p. 457-488.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Empreendimentos Faixa 1 MCMV*, 2017. Disponível em: <[http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/Empreendimentos\\_MCMV\\_PJ.zip](http://www.caixa.gov.br/Downloads/minha-casa-minha-vida-empreendimentos-pessoa-fisica/Empreendimentos_MCMV_PJ.zip)> Acesso em: 01 out. 2018.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 15, de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o plano diretor do município de Campinas. Disponível em:

<<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/90891>>  
Acesso em: 24 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 70, de 15 de maio de 2014. Dispõe sobre incentivo a projetos habitacionais populares e dá outras providências. Disponível em: <[http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/generico/pdfJS/viewer\\_html?file=http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/38181\\_texto\\_integral.pdf?1538769096.94](http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/generico/pdfJS/viewer_html?file=http://sagl-portal.campinas.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/38181_texto_integral.pdf?1538769096.94)> Acesso em: 24 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 189, de 08 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas. Disponível em: <<https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizaratualizada/id/132100>>  
Acesso em: 24 jun. 2018.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE. *Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista*. São Paulo: CEM, 2013.

CUCATO, Janaina Andréa. As contradições no zoneamento de interesse social (zeis) no processo capitalista de (re)produção do espaço urbano: agentes e processos. In: ENANPUR, 17, 2017, São Paulo. *Anais...*, 2017. p. 1-19.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. *Macrometrópole Paulista*, 2017. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

FERREIRA, João Sette Whitaker. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 2005, Bauru. *Anais...* Bauru: UNESP/SESC, 2005. p. 1-20.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. (33-58). In: Bueno, Laura Machado de Mello; Cymbalista, Renato (Org.). *Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, 2007.

GOULART, Jefferson Oliveira; TERCI, Eliana Tadeu; OTERO, Estevam Vanale. Segregação socioespacial e política urbana em cidades médias no Brasil contemporâneo (2001-2011). *Caderno CRH*, Salvador, v. 29, n. 78, p. 553–570, set/dez 2016.

HARVEY, David. O Trabalho, o Capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*, São Paulo, n. 6, p. 6-35, jun/set 1982.

\_\_\_\_\_. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. *Os limites do capital*. São Paulo: Boitempo, 2013.

\_\_\_\_\_. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Conheça cidades e estados do Brasil*, 2017. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 30 mar. 2018.

INDAIATUBA. Lei nº. 4.067, de 24 de setembro de 2001. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Indaiatuba – PDI e dá outras providências. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-indaiatuba-sp>> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 09, de 22 de outubro de 2010. Dispõe sobre a revisão e consolidação da Lei nº 4.067, de 24 de setembro de 2001, que dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Indaiatuba – PDI e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.indaiatuba.sp.gov.br/engenharia/downloads/leis/>> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 10, de 22 de outubro de 2010. Dispõe sobre a alteração, atualização, revisão e consolidação da lei nº 4.066, de 24 de setembro de 2001, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Indaiatuba, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.indaiatuba.sp.gov.br/engenharia/downloads/leis/>> Acesso em: 26 jun. 2018.

ITATIBA. Lei nº 3.759, de 09 de setembro de 2004. Dispõe sobre o plano diretor do Município de Itatiba, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.itatiba.sp.gov.br/Ano-de-2004/lei-no-3759-plano-diretor.html>> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.325, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o plano diretor do Município de Itatiba, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.itatiba.sp.gov.br/templates/midia/Juridico/Leis/plano\\_diretor/4325\\_consolidada.pdf](http://www.itatiba.sp.gov.br/templates/midia/Juridico/Leis/plano_diretor/4325_consolidada.pdf)> Acesso em: 26 jun. 2018.

JAGUARIÚNA. Lei Complementar n.º 96, de 20 de dezembro de 2004. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Jaguariúna- PDJ, e dá outras providências. Disponível em: <<https://sogi8.sogi.com.br/Arquivo/Modulo113.MRID109/Registro16557/a.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n.º 97, de 20 de dezembro de 2004. Dispõe sobre o parcelamento e o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Jaguariúna, e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.jaguariuna.sp.gov.br/atendimento/wp-content/uploads/2016/06/Lei-de-Parcelamento-Us-o-e-Ocupa%C3%A7%C3%A3o-Urbana.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 204, de 19 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Jaguariúna – PDJ, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jaguariuna.sp.gov.br/atendimento/wp-content/uploads/2016/06/Plano-Diretor-1.pdf>> Acesso em: 26 jun. 2018.



\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 233, de 02 de setembro de 2013. Dá nova redação aos incisos I e II, do artigo 36, e substitui os Anexos I, II e III, da Lei Complementar nº 97/2004, que dispõe sobre o parcelamento e o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Jaguariúna, e dá outras providências. Disponível em: <[http://sapl.camarajaguariuna.sp.gov.br/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/2773\\_texto\\_integral](http://sapl.camarajaguariuna.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/2773_texto_integral)> Acesso em: 26 jun. 2018.

JESUS, Patricia; DENALDI, Rosana. Experiências de regulação urbana e suas possibilidades: análise a partir do Programa Minha Casa Minha Vida na Região do Grande abc (São Paulo). *EURE*, Santiago, v. 44, n. 132, p. 67–87, maio 2018.

KOWARICK, Lúcio. *A Espoliação Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAGO, Luciana Corrêa do. Os instrumentos da Reforma Urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 6, n. 2, p. 27-34, nov. 2004.

MACEDO, Joseli. Urban land policy and new land tenure paradigms: Legitimacy vs. legality in Brazilian cities. *Land Use Policy*, v. 25, n. 2, p. 259–270, abr. 2008.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: HUCITEC, 1996.

\_\_\_\_\_. Metrôpoles desgovernadas. *Estudos avançados*, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Da satisfação garantida do direito de propriedade à obsolescência programada do Estatuto da Cidade: Segunda Parte. *Revista de Direito da Cidade*, v. 10, n. 1, p. 1-32, 2018.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira. Sobre a promoção do direito à moradia e do direito à cidade: um estudo à luz da política urbana do município de Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 1, p. 1-28, 2016.

MONTE MOR. Lei Complementar nº 0001, de 07 de junho de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Monte Mor e dá outras providências. Disponível em: <[https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mos\\_trar\\_proc?cod\\_norma=1883](https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mos_trar_proc?cod_norma=1883)> Acesso em: 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 0016, de 05 de novembro de 2010. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Monte Mor e dá outras providências. Disponível em: <[https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mos\\_trar\\_proc?cod\\_norma=1884](https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mos_trar_proc?cod_norma=1884)> Acesso em: 12 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 042, de 21 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Diretor do Município de Monte Mor e dá outras providências. Disponível em:

<[https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma\\_juridica/norma\\_juridica\\_mosstrar\\_proc?cod\\_norma=1885](https://sapl.camaramontemor.sp.gov.br/consultas/norma_juridica/norma_juridica_mosstrar_proc?cod_norma=1885)> Acesso em: 12 jun. 2018.

MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do Acesso à Terra Urbana em Diadema*. 2000. 137 f. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASSOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. (57-98). In: Santos Junior, Orlando Alves dos; Montandon, Daniel Todtmann (Org.). *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

RIBEIRO, Silvio Cesar Lima; DANIEL, Marcelo Nakano; ABIKO, Alex. ZEIS maps: Comparing areas to be earmarked exclusively for social housing in São Paulo city. *Land Use Policy*, v. 58, p. 445–455, dez. 2016.

ROLNIK, Raquel. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. (87-104). In: Ribeiro, Ana Clara Torres; Vaz, Lilian Fessler; Silva, Maria Lais Pereira da (Org.). *Leituras da cidade*. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*; ano VII, n. 13, p. 123-158, nov. 2011.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do pmcmv a partir de eixos analíticos. (51-72). In: Santo Amore, Caio; Shimbo, Lúcia Zanin; Rufino, Maria Beatriz Cruz (Org.). *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SAMORA, Patricia Rodrigues. Misusing the City Statute in São Paulo: the Nova Luz urban renewal project. (405-416). In: Pacetti, Marco et al. *Sustainable City VII*. Itália: WIT Press, 2012.

SANTA BÁRBARA D'OESTE. Lei Complementar nº 28, de 8 de novembro de 2.006. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camarasantabarbara/arquivo?Id=124702> > Acesso em: 14 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 265, de 14 de dezembro de 2017. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências. Disponível em: <<http://consulta.siscam.com.br/camarasantabarbara/arquivo?Id=138891>> Acesso em: 14 jun. 2018.

SANTO AMORE, Caio. *Entre o nó e o fato consumado, o lugar dos pobres na cidade: Um estudo sobre as ZEIS e os impasses da Reforma Urbana na atualidade*. 2013. 283 f. Tese

(doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTO ANTÔNIO DE POSSE. Lei Complementar nº 017, de 11 de outubro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Antônio de Posse, e dá outras providências. Disponível em: <[https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/01102018195407arquivo\\_0017-2006.pdf](https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/01102018195407arquivo_0017-2006.pdf)> Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 3.114, de 15 de março de 2018. Dispõe sobre a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Antônio de Posse e dá outras providências. Disponível em: <[https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/01102018195640arquivo\\_0010-2018.pdf](https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/01102018195640arquivo_0010-2018.pdf)> Acesso em: 26 jun. 2018.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. (27-56). In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SÃO PAULO (Estado). *Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo: subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023*. São Paulo: Fundação Seade; CDHU, 2010.

SILVA, Paula Francisca Ferreira da. *As políticas públicas de habitação de interesse social na produção do espaço urbano: o caso da Região Metropolitana de Campinas*. 2016. 209 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1973.

\_\_\_\_\_. O uso do solo urbano na economia capitalista. (21-36). In: Maricato, Ermínia (Org.). *A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)*. São Paulo: Alfa Ômega, 1982.

SOARES, Isabelle Oliveira et al. Interesses especulativos, atuação do Estado e direito à cidade: o caso do programa “Minha Casa Minha Vida” em Uberaba (MG). *URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 5, n.1, p. 119-131, jan/dez 2013.

TESTOLINO, Pedro Langella. *Aspectos da política habitacional e as Zonas Especiais de Interesse Social I (ZEIS I) na área central de Campinas – SP*. 2016. 34 f. Relatório Final apresentado a FUNDAÇÃO DE AMPARO A PESQUISA DO ESTADO DE SÃO PAULO – FAPESP – Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. (169-243). In: Deák, Csaba; Schiffer, Sueli Ramos (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999.