



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo

DENISE DOS SANTOS

**PERSPECTIVAS PARA A REFORMA URBANA NO
BRASIL: ABORDAGEM DO INSTRUMENTO DAS
ZEIS NA SEGUNDA GERAÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE**

CAMPINAS
2020

DENISE DOS SANTOS

**PERSPECTIVAS PARA A REFORMA URBANA NO
BRASIL: ABORDAGEM DO INSTRUMENTO DAS
ZEIS NA SEGUNDA GERAÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA CIDADE**

Dissertação de Mestrado apresentada a Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo da Unicamp, para obtenção do título de Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade, na área de Arquitetura, Tecnologia e Cidade.

Orientador: Prof. Dr. Sidney Piochi Bernardini

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA DENISE DOS SANTOS E ORIENTADA PELO PROF. DR. SIDNEY PIOCHI BERNARDINI.

ASSINATURA DO ORIENTADOR

CAMPINAS

2020

Agência(s) de fomento e nº(s) de processo(s): CAPES, 05-P-04795-2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Área de Engenharia e Arquitetura
Luciana Pietrosanto Milla - CRB 8/8129

Santos, Denise dos, 1995-
Sa59p Perspectivas para a reforma urbana no Brasil : abordagem do instrumento das ZEIS na segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade / Denise dos Santos. – Campinas, SP : [s.n.], 2020.

Orientador: Sidney Piochi Bernardini.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo.

1. Zoneamento. 2. Solo urbano. 3. Plano diretor. 4. Habitação - Brasil. I. Bernardini, Sidney Piochi, 1971-. II. Universidade Estadual de Campinas. Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Perspectives for urban reform in Brazil : approaching of ZEIS instrument in second generation of master plans elaborated after City Statute

Palavras-chave em inglês:

Zoning
Urban land
Master plan
Housing - Brazil

Área de concentração: Arquitetura, Tecnologia e Cidade

Titulação: Mestra em Arquitetura, Tecnologia e Cidade

Banca examinadora:

Sidney Piochi Bernardini [Orientador]
Patrícia Rodrigues Samora
Laila Nazem Mourad

Data de defesa: 27-02-2020

Programa de Pós-Graduação: Arquitetura, Tecnologia e Cidade

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0002-3207-1538>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/7920333676576642>

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE ENGENHARIA CIVIL, ARQUITETURA E
URBANISMO**

**PERSPECTIVAS PARA A REFORMA URBANA NO BRASIL:
ABORDAGEM DO INSTRUMENTO DAS ZEIS NA SEGUNDA
GERAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PÓS-ESTATUTO DA
CIDADE**

Denise dos Santos

Dissertação de Mestrado aprovada pela Banca Examinadora, constituída por:

Prof. Dr. Sidney Piochi Bernardini
Presidente e Orientador/Universidade Estadual de Campinas - UNICAMP

Profa. Dra. Patrícia Rodrigues Samora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Profa. Dra. Laila Nazem Mourad
Universidade Católica do Salvador

A Ata da defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

Campinas, 27 de fevereiro de 2020

Aos meu pais, Dalva e Saulo.

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo apoio e incentivo durante esta jornada, em especial, aos meus pais, que dividiram as alegrias e dificuldades e jamais me deixaram desanimar.

Aos professores da UNICAMP por todo conhecimento e atenção dedicados, principalmente ao Prof. Dr. Sidney Piochi Bernardini, meu orientador de mestrado, que me acolheu, acreditou no meu trabalho e se fez presente em todos os momentos, dedicando-se incansavelmente para alcançarmos o melhor que pudéssemos nesta pesquisa. Aos professores da FAU Puccamp, por despertarem em mim, na graduação, a admiração pela docência, em especial, ao Luis Amaral, que foi e sempre será uma inspiração e que acompanhou e apoiou no momento de transição e descoberta do desejo de fazer mestrado em meio ao nosso trabalho final de graduação.

Às Prof.^{as} Dr.^{as} Patrícia Rodrigues Samora e Laila Nazem Mourad, que me honraram com suas presenças e comentários em minha banca de qualificação e, novamente, aceitaram o convite para participar da banca de defesa, contribuindo imensamente e de forma precisa para a finalização desta pesquisa.

Aos colegas do Teruplano, por suas contribuições, principalmente, à Ana Gnann, que dividiu tantos momentos de cansaço e divide, hoje, a satisfação de finalizar este trabalho. Aos demais companheiros, em especial, ao Filipe Nielsen pelo companheirismo e apoio incondicional e à Carolina Chagas, pela amizade e por todas as reflexões, sempre frutíferas, que me fazem acreditar e lutar sempre por dias melhores.

A minha universidade pública e gratuita, UNICAMP, por proporcionar minha formação e esta experiência tão gratificante de conviver com pessoas tão sonhadoras e inquietas. Agradeço também à toda equipe da Secretaria da FEC pela receptividade e atenção.

Finalmente, à CAPES, pelo fundamental apoio financeiro, sem o qual seria impossível a dedicação total para a realização desta pesquisa. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 [05-P-04795-2019].

Todos foram essenciais não só para o resultado deste trabalho, mas para a construção desta trajetória de aprendizado e amadurecimento.

“O primeiro que, tendo cercado um terreno, se lembrou de dizer: ‘Isto é meu’, e encontrou pessoas bastantes simples para o acreditar, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, guerras, assassínios, misérias e horrores não teria poupado ao gênero humano aquele que, arrancado as estacas ou tapando os buracos, tivesse gritado aos seus semelhantes: ‘Livrai-vos de escutar esse impostor; estareis perdidos se esquecerdes que os frutos são de todos, e a terra de ninguém!’”

(Rousseau, 1754)

RESUMO

A modernização brasileira fez com que a concentração populacional e a exclusão social nos grandes centros fossem intrínsecas nos seus processos de industrialização e urbanização, carregando, no âmago da desigualdade socioespacial, a questão do acesso à propriedade da terra. No contexto da Reforma Urbana, reivindicações populares foram incluídas na Constituição de 1988, o que significou a gênese do direito de propriedade baseado na legitimidade, resultando no surgimento de novos paradigmas de posse de terra. A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, submeteu a proteção do direito à propriedade ao cumprimento de sua função social, permitindo ao poder público estabelecer limites ao domínio privado da cidade através de um conjunto de instrumentos de planejamento urbano para democratização do acesso à terra e moradia. O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), depois de já ter sido aplicado em alguns municípios brasileiros, desde a década de 1980, integrou esse conjunto. Esta pesquisa pretende elucidar, após aproximadamente duas décadas da promulgação do Estatuto da Cidade, em um contexto de empreendedorismo urbano e neoliberalismo, se as ZEIS estão sendo previstas nas novas versões dos planos diretores que estão sendo revistos após dez anos de suas promulgações, as quais podemos denominar de segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade. 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 prever as ZEIS. Dado o vasto conteúdo qualitativo existente a respeito da efetividade das ZEIS, buscou-se a abordagem quantitativa para elucidar a continuidade ou não da previsão do instrumento na revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista.

Palavras-chave: Zonas Especiais de Interesse Social, plano diretor, reforma urbana, empreendedorismo urbano.

ABSTRACT

Brazilian modernization has made social exclusion and concentration present in its industrialization and urbanization processes, carrying at the heart of socio-spatial inequality the issue of land ownership access. In Urban Reform context, popular demands were included in 1988 Constitution, which meant the genesis of property rights based on legitimacy, resulting in new paradigms of land tenure. Regulation of the articles 182 and 183 of the Constitution of 1988, established by City Statute (Federal Law 10.257/2001), subjected property right protection to its social function, allowing public power to establish limits to private action through a group of urban planning instruments for land and housing access democratization. Special Zones of Social Interest, after having been applied in some Brazilian municipalities, since the 1980s, integrated this group. This research intends to elucidate, after almost two decades of City Statute promulgation, in an urban entrepreneurship and neoliberalism context, if ZEIS are being foreseen in Master Plans' new versions that are being revised after ten years of promulgation, which we can consider as Master Plans' second generation elaborated after City Statute. The hypothesis is that municipalities, inserted in a new capitalist restructuring and in urban entrepreneurship, are abandoning some Urban Reform principles, failing to predict ZEIS. Given the vast qualitative content regarding ZEIS effectiveness, this research used a quantitative approach to elucidate the instrument prediction continuity in Master Plans' review in São Paulo Macrometropolis.

Keywords: Special Zones of Social Interest, master plan, urban reform, urban entrepreneurship.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Macrometrópole paulista: localização e composição.	69
Figura 2. Macrometrópole paulista: população estimada (2018).	71
Figura 3. Macrometrópole paulista: densidade populacional estimada (2018).	72
Figura 4. Macrometrópole paulista: Produto Interno Bruto (2016).	73
Figura 5. Macrometrópole paulista: Índice de Gini da renda domiciliar <i>per capita</i> (2010).	84
Figura 6. Macrometrópole paulista: Índice de Desenvolvimento Humano (2010).	87
Figura 7. Macrometrópole paulista: Produto Interno Bruto <i>per capita</i> (2016).	88
Figura 8. Revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista por região.	98
Figura 9. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de São Paulo.	111
Figura 10. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana da Baixada Santista.	114
Figura 11. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de Campinas. ...	117
Figura 12. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.	121
Figura 13. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de Sorocaba.	124
Figura 14. Revisão dos planos diretores na Aglomeração Urbana de Jundiaí.	127
Figura 15. Revisão dos planos diretores na Aglomeração Urbana de Piracicaba. ...	129
Figura 16. Municípios que revisaram seus planos diretores na macrometrópole paulista.	132
Figura 17. Previsão das ZEIS na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	143
Figura 18. Previsão das ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	144
Figura 19. Previsão das categorias de ZEIS na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	150
Figura 20. Previsão das categorias de ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	151
Figura 21. Demarcação de ZEIS na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	153
Figura 22. Demarcação de ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	154
Figura 23. Detalhamento da renda na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	160
Figura 24. Detalhamento da renda na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	161

Figura 25. Previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	169
Figura 26. Previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.	170
Figura 27. Existência de lei específica sobre ZEIS na macrometrópole paulista. ...	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Distribuição da população brasileira nos municípios (2010).	66
Tabela 2. Municípios com maiores populações na macrometrópole paulista.	71
Tabela 3. Municípios com maiores densidades populacionais na macrometrópole paulista.	72
Tabela 4. Municípios com maiores PIB na macrometrópole paulista.....	73
Tabela 5. Quantidade de setores subnormais e precários e de pessoas residentes nesses setores por região.	75
Tabela 6. Municípios com maiores valores absolutos de população residente em assentamentos precários na macrometrópole paulista.....	77
Tabela 7. Municípios com maiores valores relativos de população residente em assentamentos precários na macrometrópole paulista.....	78
Tabela 8. População bruta e relativa de acordo com os grupos de vulnerabilidade social (IPVS/2010) por região.	82
Tabela 9. Municípios com maiores Índices de Gini na macrometrópole paulista.....	84
Tabela 10. Municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano na macrometrópole paulista.....	85
Tabela 11. Municípios com maiores PIB <i>per capita</i> na macrometrópole paulista.	86
Tabela 12. Número de municípios que revisaram seus planos diretores comparado ao número total por região.	99
Tabela 13. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de São Paulo.	109
Tabela 14. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista.....	113
Tabela 15. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.	116
Tabela 16. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte...	119
Tabela 17. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Sorocaba.	123
Tabela 18. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Aglomeração Urbana de Jundiaí.	126
Tabela 19. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Aglomeração Urbana de Piracicaba.	128
Tabela 20. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Unidade Regional Bragantina.....	130
Tabela 21. Síntese da revisão dos planos diretores: datas dos primeiros, segundos e terceiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade dos municípios que revisaram seus planos diretores na macrometrópole paulista.	132

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	138
Quadro 2. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	141
Quadro 3. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos terceiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	142
Quadro 4. Categorias de municípios e a previsão das ZEIS nos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	145
Quadro 5. Detalhamento da renda nos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	162
Quadro 6. Detalhamento da renda nos segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	163
Quadro 7. Sistematização dos resultados observados por região na macrometrópole paulista.	184

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Variação no período do Índice FipeZap em alguns municípios da macrometrópole paulista.	42
Gráfico 2. Porcentagem das populações urbana e rural no Brasil (1960-2010).....	65
Gráfico 3. Porcentagem da população residente em municípios de tamanho populacional superior a 100 000 habitantes (1960 - 2010).....	67
Gráfico 4. Porcentagem da população residente em assentamentos precários (setores subnormais e precários) por região (2010).	77
Gráfico 5. Porcentagem da população por grupos de vulnerabilidade nos municípios-sede das regiões metropolitanas da macrometrópole paulista (2010).	83
Gráfico 6. Quantidade de primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade por período na macrometrópole paulista.	95
Gráfico 7. Panorama de planos diretores pós-Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.	96
Gráfico 8. Porcentagem de municípios que apresentam plano diretor vencido ou que não aprovaram a primeira geração do plano diretor pós-Estatuto da Cidade por região.	97
Gráfico 9. Número de municípios que apresentam plano diretor vencido ou que não aprovaram a primeira geração do plano diretor pós-Estatuto da Cidade por região.	97
Gráfico 10. Porcentagem de municípios que revisaram seus planos diretores por região.	99
Gráfico 11. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.	100
Gráfico 12. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.	101
Gráfico 13. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.	102
Gráfico 14. Distribuição de municípios que apresentam plano diretor vencido de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.	103
Gráfico 15. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km ²) na macrometrópole paulista.	104
Gráfico 16. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km ²) na macrometrópole paulista.	104
Gráfico 17. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km ²) na macrometrópole paulista.	105

Gráfico 18. Distribuição de municípios que apresentam plano diretor vencido de acordo com sua densidade populacional (hab/km ²) na macrometrópole paulista...	106
Gráfico 19. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista.	107
Gráfico 20. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista.	107
Gráfico 21. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista.	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AUJ – Aglomeração Urbana de Jundiaí
AUP – Aglomeração Urbana de Piracicaba
EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano de São Paulo
HIS – Habitação de Interesse Social
HMP – Habitação de Mercado Popular
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IPVS – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
PD – Plano Diretor
PIB – Produto Interno Bruto
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
RM – Região Metropolitana
RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC – Região Metropolitana de Campinas
RMS – Região Metropolitana de Sorocaba
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
URB – Unidade Regional Bragantina
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
Capítulo 1. Zonas Especiais de Interesse Social: trajetória histórica e conceitual	27
1.1 Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana no contexto neoliberal	27
1.2 A importância da terra urbana para a economia capitalista e para o sucesso das políticas habitacionais	38
1.3 Panorama da aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social: conquistas e desafios apontados pela literatura.....	46
1.4 O plano diretor e a efetividade das ZEIS.....	63
Capítulo 2. O aglomerado urbano da macrometrópole paulista e a precariedade habitacional.....	65
2.1 Quais municípios deveriam estar mais preocupados com a democratização do acesso à terra?.....	89
Capítulo 3. Panorama da revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista	92
Região Metropolitana de São Paulo	109
Região Metropolitana da Baixada Santista.....	113
Região Metropolitana de Campinas.....	116
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	119
Região Metropolitana de Sorocaba.....	123
Aglomerado Urbano de Jundiaí.....	126
Aglomerado Urbano de Piracicaba	128
Unidade Regional Bragantina	130
3.1 Síntese dos municípios que aprovaram a segunda geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade	131
Capítulo 4. Panorama da previsão do instrumento das ZEIS nos planos diretores revisados na macrometrópole paulista	134
4.1 Previsão de ZEIS de Regularização e Indução	143
4.2 Demarcação dos perímetros de ZEIS: existe lugar para os pobres na cidade?	152
4.3 Localização dos perímetros de ZEIS: qual o “lugar dos pobres na cidade”?	158
4.4 Faixa de renda: para quem se destinam as ZEIS?	160
4.5 Articulação com os demais instrumentos urbanísticos	167
4.6 Previsão de conselhos gestores e demais instâncias participativas	169
4.7 Leis específicas que tratam de ZEIS e Planos Locais de Habitação de Interesse Social	172
4.8 Quais municípios estão comprometidos com a política de habitação e com uma agenda de justiça social?	176
Considerações Finais.....	185
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	193

APÊNDICES	209
-----------------	-----

INTRODUÇÃO

Esta dissertação parte da observação de uma problemática social, a questão do acesso à terra pela população de baixa renda, mas também reflete questionamentos construídos ao longo da minha trajetória pessoal. Durante a graduação em Arquitetura e Urbanismo, minha primeira experiência em territórios populares foi na região do Parque Oziel e Jardim Monte Cristo em Campinas, através da participação em um projeto de extensão “*Comunidades Acessíveis: sensibilização para promover a inclusão*”. O objetivo era sensibilizar crianças através realização de palestras e oficinas com a finalidade de informar sobre os direitos básicos do homem, relacionando com os conceitos de mobilidade e acessibilidade. Neste momento, essa sensibilização ocorreu também em mim ao perceber que, mesmo jovens, as crianças eram capazes de identificar os inúmeros problemas urbanos que encontravam neste território, extrapolando as questões de mobilidade e inserindo outras problemáticas como a falta de espaços públicos.

Em seguida, tive a oportunidade de estagiar na Gerência Executiva de Habitação da Caixa Econômica Federal, vivenciando os processos de aprovação de empreendimentos habitacionais de interesse social e realizando visitas a estes empreendimentos. Aproximei-me das discussões sobre moradia, passando a compreender o seu processo de produção e, conseqüentemente, a questionar quem eram os responsáveis pelas decisões de onde seria o lugar destinado àqueles de baixa renda nas cidades. O lugar daqueles que moravam na região do Parque Oziel e Jardim Monte Cristo pouco divergia daquele destinado aos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em termos de localização: as periferias urbanas, distantes do centro e, frequentemente, das oportunidades de emprego e lazer.

Estes questionamentos passaram a me acompanhar nas discussões em sala de aula, no trabalho de conclusão de curso e, finalmente, no tema desta dissertação. A proposta foi sendo construída com base no desejo de estudar habitação de interesse social, com especial interesse por compreender estratégias que tenham potencial de mudar o padrão de localização periférico e contemplar a questão urbana da moradia, dotada de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Para atingir os objetivos, a pesquisa passa por compreender que a desigualdade socioterritorial no contexto brasileiro, conforme apontado por alguns

autores, é fruto de uma série de questões que envolvem o modelo de desenvolvimento excludente e de urbanização concentrador (MARICATO, 1996; ROLNIK, 2009) e espoliativo (KOWARICK, 1979) sobre o qual se pautou o crescimento econômico brasileiro na década de 1950. Essas questões estruturais, aliadas à legislação urbanística elitista (ROLNIK, 1997), distanciaram cada vez mais a população de baixa renda do acesso à propriedade da terra, fazendo com que a maioria tivesse acesso à terra urbana e à moradia através de processos informais (FERNANDES, 2005).

No contexto da Reforma Urbana, o novo paradigma jurídico inaugurado pelo Estatuto da Cidade, em 2001, trouxe esperança de resistência a este cenário, introduzindo instrumentos de regulação do solo urbano. Desta forma, o delineamento da pesquisa passou a ser construído, objetivando estudar sobre um destes instrumentos: as Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, as quais foram uma das propostas mais promissoras do Estatuto da Cidade (MORAES², 2017), posto que partiam de uma leitura crítica do processo de urbanização e possibilitavam a incidência tanto sobre assentamentos precários, através da regularização urbanística e fundiária, ou sobre a produção de novas moradias, através da reserva de áreas para a habitação de interesse social. Se, por um lado, o zoneamento atuou na proteção dos espaços das elites, as Zonas Especiais de Interesse Social tinham potencial de configurar-se como um instrumento de luta de classes e de proteção às populações mais vulneráveis. As ZEIS, após terem sido aplicadas em alguns municípios brasileiros, desde a década de 1980, foram amplamente incorporadas na primeira geração de planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade, iniciada em 2006.

Aproximadamente duas décadas após a promulgação do Estatuto da Cidade, a efetividade de seus instrumentos na transformação de processos estruturais vem sendo questionada (KLINK; DENALDI, 2011). Os desafios enfrentados em sua implementação relacionam-se a fatores estruturais da sociedade, a questões intrínsecas de formulação da lei e também a fatores agravados pelo contexto em que se insere a disputa pela aplicação dos instrumentos. Cabe destacar que a década de 1970 foi marcada pelo recrudescimento do neoliberalismo e empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) e a terra passou a ser um ativo financeiro nos processos de acumulação capitalista e

as posturas municipais voltadas ao empreendedorismo urbano acentuaram a mercantilização da terra e da moradia.

O neoliberalismo transcende o campo de ideologia ou política econômica e configura-se como uma racionalidade global, que estrutura as relações entre o Estado, o mercado, mas também entre os indivíduos, os quais são guiados pelo princípio da concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Cabe destacar que, embora essa racionalidade esteja presente na sociedade desde a década de 1970, o neoliberalismo, enquanto sistema de poder, sofre mutações ao longo do tempo, dado seu caráter estratégico (DARDOT; LAVAL, 2019). Estes autores identificaram um “novo neoliberalismo”, mais violento e que pode ser relacionado à ascensão de regimes autoritários e à combinação de autoritarismo antidemocrático, nacionalismo econômico e racionalidade capitalista ampliada. O entendimento do neoliberalismo como racionalidade global (DARDOT; LAVAL, 2016) e o fato desse mostrar-se, cada vez mais, contundente fornecem evidências de que os enfrentamentos para a construção de uma agenda de justiça social poderão ser potencializados.

Desta forma, cabe questionar, após aproximadamente duas décadas do Estatuto da Cidade, se as Zonas Especiais de Interesse Social estão sendo previstas nas novas versões dos planos diretores que estão sendo revistos após dez anos de suas promulgações, as quais podemos denominar de segunda geração dos planos diretores pós-Estatuto da Cidade. A pesquisa parte da hipótese de que os municípios, inseridos no empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) e submetidos à uma racionalidade neoliberal (DARDOT; LAVAL, 2016), estejam abandonando alguns princípios da Reforma Urbana, deixando de adotar um dos seus principais instrumentos urbanísticos, as ZEIS.

Se a efetividade do Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana não estivessem sendo questionados frente ao poder imposto pelo mercado imobiliário, pela propriedade privada e pelos interesses contrários a uma agenda de justiça social, a hipótese proposta poderia ser outra. Aproximadamente duas décadas após o Estatuto da Cidade, o cenário imaginado e desejado pela Reforma Urbana é que os municípios acumulassem experiências e tivessem aprimorado o detalhamento dos instrumentos, inclusive das ZEIS, nos planos diretores. A simples previsão das Zonas Especiais de Interesse Social não garante sua efetividade, porém o discurso adotado nos planos diretores pode revelar indícios sobre

perspectivas para o Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana. Segundo Santo Amore (2013, p. 115),

a prevalência da *ideia* de ZEIS vem sendo construída justamente por essas práticas de “comparecimento” aos textos legais, mesmo que a sua efetividade na democratização do acesso à terra urbanizada, no controle da valorização imobiliária, na garantia de segurança de posse, possa ser sempre relativizada.

Desta forma, o objetivo principal desta pesquisa é verificar se houve continuidade na previsão das Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento para democratizar o acesso à terra e moradia em alguns municípios pertencentes ao recorte territorial proposto, a macrometrópole paulista, tendo em vista o momento de revisão dos primeiros planos diretores aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade. A pesquisa, primeiramente, identificou aqueles municípios que, passados dez anos da promulgação dos primeiros planos diretores pós-Estatuto da Cidade, realizaram a revisão desta lei. Sendo assim, poderá contribuir também para a construção de um panorama sobre a revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista através da pesquisa feitas no site do IBGE² (2019) e no acervo de leis dos sites das prefeituras e câmaras municipais.

Dado o vasto conteúdo qualitativo existente a respeito da efetividade das Zonas Especiais de Interesse Social, esta pesquisa limitou-se ao estudo quantitativo e análise da abordagem das ZEIS no texto da lei dos planos diretores estudados, ponto de partida para a aplicação do instrumento. Em função do seu tempo limitado não se buscou observar a implementação e gestão das ZEIS em cada município. No entanto, entende-se que a efetividade das ZEIS está relacionada à sua gestão, a qual sempre será um processo conflituoso, já que a terra é fundamental para a economia capitalista, e dependerá de um enfrentamento e comprometimento, por parte dos municípios, em avançar na democratização do acesso à terra.

A investigação do instrumento, presente nos planos diretores, ocorreu a partir desta documentação primária, sob um enfoque quantitativo e comparativo, através da análise textual e cartográfica do conteúdo dos planos, permitindo compreender como esse instrumento vem se desenhando em diversos municípios. Esta pesquisa permitirá apontar se há a necessidade de ajustes no instrumento das ZEIS na busca por soluções para a construção de cidades e sociedades democráticas. Além disso, poderá contribuir para construir, através da revisão de

literatura, um panorama da produção recente sobre ZEIS, visando expor as contribuições já realizadas e as lacunas existentes.

Os resultados elucidarão se a hipótese colocada é verdadeira e permitirão construir um panorama com perspectivas para a Reforma Urbana e o Estatuto da Cidade, visando contribuir no adensamento de dados e informações que possibilitem a avaliação dos instrumentos propostos pelo marco jurídico constitucional instituído pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. O caráter exploratório da pesquisa busca elucidar os fatores que determinaram ou contribuíram para um possível abandono dos princípios da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade, caso isto ocorra, por meio da exposição das justificativas explicitadas nos planos diretores.

O recorte delimitado para o estudo foi a macrometrópole paulista, utilizando da demarcação realizada pela EMPLASA¹ (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano de São Paulo)². A macrometrópole paulista é um dos maiores aglomerados urbanos do Hemisfério Sul, abrangendo as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC), Baixada Santista (RMBS), Sorocaba (RMS) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí (AUJ) e de Piracicaba (AUP) e a Unidade Regional Bragantina (URB). Além de ser um recorte representativo, no âmbito populacional no Estado de São Paulo, esse território é importante para compreensão das questões habitacionais, posto que nos territórios metropolitanos as carências se intensificam.

A dissertação está estruturada em quatro capítulos. O primeiro capítulo "*Zonas Especiais de Interesse Social: trajetória histórica e conceitual*", dividido em três subcapítulos, reúne as referências teóricas essenciais para compreender a problemática proposta. O primeiro deles, denominado "*Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana no contexto neoliberal*", apresenta um panorama histórico, iniciado a partir da crise da década de 1980, e sua importância para o fortalecimento das bases pela Reforma Urbana. Nesta parte, são resgatados os antecedentes da Reforma Urbana e do Estatuto da Cidade, expondo que a lei federal nasce permeada pelos ideais neoliberais. Além disso, os desafios para

¹ A Lei nº 17.056/2019, assinada pelo Governador João Dória, autorizou a extinção da EMPLASA.

² Tavares (2018) faz um panorama da trajetória teórica e conceitual que diz respeito à macrometrópole paulista. O autor afirma que, ao longo das distintas interpretações, variavam também delimitações físicas, buscando adequar-se à matriz teórica que melhor lhe representava.

efetivamente elaborar, aprovar e utilizar os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade são abordados e divididos em três tipos: (1) aquelas relacionadas com as questões estruturais da sociedade; (2) questões intrínsecas na formulação da legislação e (3) fatores agravados pelo contexto em que se insere a disputa pela aplicação dos instrumentos. No que diz respeito ao contexto, é proposta uma discussão sobre o aprofundamento dos desafios e limitações frente a um contexto neoliberal, marcado pelo empreendedorismo urbano. O capítulo destaca a alteração de marcos legais, buscando uma adequação a esta vertente empreendedorista, e finaliza colocando a disputa pela terra urbana como uma questão central neste contexto.

O segundo subcapítulo “*A importância da terra urbana para a economia capitalista e para o sucesso das políticas habitacionais*” expõe a disputa pela utilização da terra urbana, posto que essa é condição de vida e reprodução da força de trabalho e de reprodução do capital (HARVEY, 1982). Nesta parte, é apresentada a discussão de Harvey (2013) da teoria da renda da terra, buscando explicar os rendimentos da terra visto que essa está desvinculada do trabalho humano, portanto é ausente de valor. Além disso, é discutida a proteção do valor da terra urbana por meio das leis urbanísticas elitistas, o papel do poder público nos investimentos concentrados em determinadas localizações, responsáveis pela especulação urbana e expulsão dos pobres para as periferias. Não há como discutir o instrumento das ZEIS sem compreender este panorama, no qual as elites escolheram seus territórios e o elevado preço da terra urbana fez com que parte da população brasileira tivesse acesso à terra e moradia através de processos informais, gerando um padrão de segregação socioterritorial. Diante deste contexto, é fundamental que as políticas habitacionais internalizem a leitura do componente do solo e localização para que contemplem a dimensão urbana da moradia, sendo abordada a importância da política fundiária para o sucesso das políticas habitacionais.

Por fim, o terceiro subcapítulo, “*Panorama da aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social: conquistas e desafios apontados pela literatura*”, trata do arcabouço teórico sobre o instrumento das ZEIS. Esta parte propõe a realizar uma conceituação do instrumento, apontando brevemente seus antecedentes: a experiência do PREZEIS em Recife/PE, de Belo Horizonte/MG e Diadema/SP, abordando as conquistas e limitações enfrentados por esses municípios. Neste sentido, a pesquisa apresenta alguns potenciais do instrumento,

destacados pela literatura, e os contrapontos e limitações enfrentados, sem ter como objetivo construir uma visão dualista ou simplista de que as ZEIS foram ou não efetivas na democratização do acesso à terra. O propósito desta discussão é trazer à luz as disputas reais, buscando identificar os limites e pensar em hipóteses para o enfrentamento desses. Esses potenciais referem-se (1) à capacidade de definição do “lugar dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013); (2) à produção habitacional no atendimento à população de baixa renda; (3) ao potencial de redução do preço da terra e a utilização combinada com outros instrumentos antiespeculativos; (4) à possibilidade de participação popular; e, por fim, (5) à capacidade do instrumento de proteção à população de baixa renda que habita ou habitará os perímetros de ZEIS. Esta parte tem como objetivo demonstrar que o mercado imobiliário é um dos principais responsáveis pelos desafios impostos à efetivação das ZEIS. Esta parte finaliza expondo que a abordagem das ZEIS, nos planos diretores, pode favorecer a efetividade do instrumento, apontando alguns detalhamentos a serem observados e sua relação com os potenciais discutidos.

O capítulo 2 “*O aglomerado urbano da macrometrópole paulista e a precariedade habitacional*” tem como objetivo principal realizar a caracterização do recorte territorial proposto. Primeiramente, são feitas algumas reflexões sobre o processo de urbanização concentrador, que resultou na formação de territórios metropolitanos. Apresenta-se, brevemente, o processo de formação da macrometrópole paulista e a concentração econômica, evidenciada pelo Produto Interno Bruto (PIB), e populacional, demonstrada pelos números e suas densidades populacionais. Além disso, a macrometrópole é caracterizada do ponto de vista das carências habitacionais, tomando como referência o diagnóstico realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (MARQUES¹ et al., 2013; MARQUES² et al., 2013) e o déficit habitacional levantado pela Fundação Seade (2010). Outros dois indicadores, o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) e o Índice de Gini, associados aos dados sobre o PIB, PIB per capita e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), revelam o processo de urbanização concentrador e excludente. A síntese do capítulo permite destacar alguns municípios e regiões que merecem destaque na análise da revisão de seus planos diretores e na previsão de Zonas Especiais de Interesse Social.

O terceiro capítulo, “*Panorama da revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista*”, contextualiza o plano diretor como instrumento de

Reforma Urbana e apresenta os números encontrados na literatura que ilustram sua ampla elaboração após o marco do Estatuto da Cidade. Além disso, o capítulo constrói o panorama da revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista, caracterizando os municípios que elaboraram e revisaram seus planos e demonstrando, através de mapas e gráficos, as datas das primeira e segunda gerações, além de apontar quais planos apresentam-se vencidos ou ainda no prazo de revisão por região.

O capítulo 4, “*Panorama da previsão do instrumento das ZEIS nos planos diretores revisados na macrometrópole paulista*” expõe os principais resultados obtidos na pesquisa, apresentando, primeiramente, os aspectos analisados nos textos e conteúdos cartográficos dos planos diretores. Esses aspectos foram definidos com base nos potenciais e limitações do instrumento, identificados através da revisão de literatura, como seguem: (1) a previsão de ZEIS de regularização e indução; (2) a demarcação dos perímetros no mapa; (3) qual a localização desses perímetros; (4) qual a faixa de renda a que se destina a produção habitacional em ZEIS; (5) a articulação das ZEIS com os demais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e, por fim, (6) a previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares. Além disso, também foi analisada (7) a existência de leis específicas que tratam de ZEIS e Planos Locais de Habitação de Interesse Social. Os resultados foram sistematizados em um quadro síntese e representados em mapas e tabelas, permitindo sua observação e análise posterior. O capítulo busca responder quais municípios estão comprometidos com a política de habitação e com uma agenda de justiça social, tendo em vista o detalhamento das ZEIS.

Finalmente, as considerações finais buscam responder à hipótese proposta, analisando também se, além de previstas, a forma como as Zonas Especiais de Interesse Social está regulamentada nos planos diretores favorece sua efetividade. Estes resultados permitem conjecturar perspectivas para as ZEIS, o Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana, contribuindo com o diagnóstico das limitações e desafios enfrentados. A pesquisa, sem a pretensão de esgotar este assunto, busca trazer algumas recomendações para aprofundar a compreensão do instrumento.

Capítulo 1. Zonas Especiais de Interesse Social: trajetória histórica e conceitual

1.1 Estatuto da Cidade e os princípios da Reforma Urbana no contexto neoliberal

O crescimento econômico vivenciado pelo Brasil, na década de 1945 chegou ao fim na década de 1980. Este novo período resultou na pobreza urbana como fenômeno generalizado, posto que as desigualdades sociais foram acentuadas pela perda do dinamismo econômico e pela precarização das relações de trabalho (CAIADO, 1998) somadas a uma redução nos investimentos em obras de habitação, saneamento e infraestrutura urbana (MARICATO, 2011). O reflexo no espaço urbano ocorreu através da produção ilegal, marcada pela formação de periferias metropolitanas (CAIADO, 1998), sendo essas resultado do desenvolvimento econômico da sociedade brasileira pautado nas altas taxas de exploração do trabalho e na espoliação urbana (KOWARICK, 1979). No entanto, a crise fiscal enfrentada pelo país apresentou um efeito positivo: a ampliação das bases do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (ROLNIK, 2012), o qual surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, conforme já apontava Maricato (1997). A partir da crise, o movimento passou a ser integrado não apenas por moradores de assentamentos informais, periferias e favelas, mas também pelos setores das classes médias e profissionais liberais, como arquitetos e engenheiros, a partir de suas articulações no campo sindical (ROLNIK, 2012).

A agenda da Reforma Urbana teve antecedentes no período anterior ao regime militar (AVRITZER, 2010), cabendo destacar a realização do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, coordenado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, conhecido como "Seminário do Quitandinha", em Petrópolis/RJ, no ano de 1963, sendo a primeira vez em que o termo "Reforma Urbana" foi utilizado (SANTO AMORE, 2013). Marcado pelo contexto das "reformas de base", propostas pelo presidente João Goulart, o encontro resultou na formulação de um relatório com a proposta de envio de um projeto de lei que materializasse os princípios de Reforma Urbana discutidos (BASSUL, 2002). A redemocratização do país permitiu a retomada das discussões e culminou no surgimento do MNRU com o objetivo de unificar as lutas urbanas (MARICATO, 1988; MARICATO, 1997) e os princípios

discutidos permanecem atuais e, ainda hoje, orientam a luta pela implantação de uma política habitacional e urbana (SANTO AMORE, 2013).

Segundo Maricato (1997), o momento de maior repercussão do movimento foi a elaboração da Emenda Popular à Constituição: seis entidades nacionais e várias regionais foram responsáveis pelo encaminhamento desta proposta ao Congresso Nacional no final dos anos de 1980, a qual contava com 160 mil assinaturas e abrangia reivindicações relacionadas a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão (VILLAÇA, 1999). Villaça (1999) caracterizou a década de 1970 como o período marcado pelo surgimento de uma consciência da população e o fortalecimento dos movimentos populares.

Apenas algumas propostas da Emenda foram abarcadas pela Constituição de 1988, traduzidos nos artigos 182 e 183 do Capítulo da Política Urbana (SANTO AMORE, 2013). Esses artigos reafirmam a autonomia municipal e delegam ao Poder Público Municipal a execução da política urbana, ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar de seus habitantes. Além disso, define-se que o plano diretor é o instrumento para realização dessa política, cabendo a esse estabelecer os critérios para que a propriedade urbana cumpra sua função social, apresentando novos instrumentos urbanísticos para atingir tal objetivo.

Villaça (1999) já havia questionado a definição do plano diretor como resposta às demandas levantadas pela Reforma Urbana, visto que este fato evidencia a prevalência de uma visão tecnocrática de planejamento urbano (SANTO AMORE, 2013). Outros autores corroboram com esta crítica e apontaram a mudança de caráter do movimento, inicialmente pautado por uma prática autônoma e comunitária para tornar-se uma ação mais profissionalizada, através do planejamento urbano mediado pelo Estado e da utilização de instrumentos de regulação do mercado de terras (KLINK; DENALDI, 2016).

Ainda que não tenham atingido o patamar desejado, a inclusão das reivindicações populares 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). O princípio da função social da propriedade já havia sido mencionado, ainda que indiretamente, no texto constitucional em 1946, o qual condiciona o uso da propriedade ao bem-estar social (Art. 147), e também na Constituição de 1967, a qual determinou, em seu Art. 157, que a ordem econômica

tem por fim realizar a justiça social, com base na função social da propriedade (MACEDO, 2008). No entanto, embora presente nas constituições anteriores, a maior evolução ocorreu em 1988, através de uma definição mais consistente do seu princípio (BASSUL, 2002; MATTOS, 2001).

A regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição e dos instrumentos urbanísticos ocorreu apenas no ano de 2001 através da promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa lei, assim como o MNRU, teve antecedentes, cabendo destacar o Projeto de Lei nº 775, enviado ao Congresso em 1983, o qual buscava “dar materialidade jurídica ao princípio da função social” (BASSUL, 2002). O contexto conservador, materializado pela própria Constituição de 1967, fez com que a proposta se quer fosse votada, porém o pioneirismo da lei foi de extrema importância no debate jurídico que levou à redação da Lei nº 10.257/2001 (BASSUL, 2002). O próprio Estatuto da Cidade, mesmo inserido em um contexto mais favorável para sua aprovação, tramitou durante doze anos antes de ser aprovado por unanimidade. Originado através de um Projeto de Lei do Senado (PL nº 181/1989), de autoria de Pompeu de Sousa, o Estatuto da Cidade era visto como uma proposta de “esquerda”, enfrentando grande resistência dos setores ligados à especulação imobiliária (BASSUL, 2002; SILVA, 2001). No entanto, este mesmo setor, o empresariado conservador, ao longo dos anos de tramitação, passou a encarar a lei como “útil ao capitalismo desenvolvido” (BASSUL, 2002), posto que o combate à especulação imobiliária, evitando a retenção ociosa da terra, pode ser interessante também ao setor privado à medida que disponibiliza novos terrenos. Tanto o setor conservador quanto a sociedade civil, embora apresentassem interesses divergentes, caminharam para a unificação em um único projeto, sendo a principal dificuldade da sociedade inserir a pauta de gestão democrática, a qual foi contemplada através da previsão de audiências públicas para a elaboração de planos diretores (AVRITZER, 2010).

O Estatuto da Cidade reiterou as disposições feitas pela Constituição e submeteu a proteção do direito à propriedade ao cumprimento de sua função social, permitindo ao poder público estabelecer limites ao direito absoluto à propriedade privada, cuja lógica liberal estruturadora do Direito defende a preservação contra tudo e todos (MASTRODI; SILVEIRA, 2018). O Estatuto da Cidade é a primeira lei brasileira a mencionar o direito à cidade, quando coloca como objetivo da política urbana a garantia do direito “à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer” (BRASIL, 2001) e, para atingir tal objetivo, se utiliza da regulação urbanística (MORAES², 2017). A partir deste momento, a função social passou a ser “elemento condicional para o exercício regular do direito de propriedade” (MASTRODI; SILVEIRA, 2018, p. 11). Segundo Quinto Jr. (2003, p. 191),

conceito da função social da cidade, por sua vez, incorpora a organização do espaço físico como fruto da regulação social, isto é, a cidade deve contemplar todos os seus moradores e não somente aqueles que estão no mercado formal da produção capitalista da cidade.

A justificativa para o cumprimento da função social da propriedade tem como embasamento que o direito de propriedade não é exercido apenas sobre os imóveis, mas também sobre todos aqueles que não são proprietários, posto que, embora tal direito seja de todos, concretamente, ele exclui a maioria (ALFONSIN, 2004). Alfonsin (2004) defendeu que as consequências do descumprimento da função social são danosas e recaem sobre toda a cidade e sociedade, chamando atenção para os limites do ordenamento jurídico capitalista no reconhecimento dos direitos humanos fundamentais frente à propriedade privada. O direito à propriedade deve caminhar junto aos interesses coletivos, justificando as limitações impostas à propriedade privada (MATTOS, 2001; FROTA, 2008).

Alguns autores destacaram o fato da Constituição de 1988 e, em especial, o Estatuto da Cidade inaugurarem um novo paradigma jurídico-político (FERNANDES¹, 2011; FERNANDES¹, 2007; RODRIGUES, 2004), além de significarem o rompimento com a concepção individualista de propriedade privada (FROTA, 2008). Cabe destacar que o Estatuto da Cidade ampliou o conceito de função social da propriedade, referindo-se às “funções sociais da cidade”, reforçando mais uma vez que esta nova abordagem é incompatível com uma “interpretação atomizada e isolada” da propriedade, transcendendo seu caráter individual (LEVY, 2014).

Com o objetivo de regular o desenvolvimento urbano, este novo marco reforçou o papel do município na reversão da natureza especulativa dos mercados fundiários através da utilização dos novos instrumentos legais criados pelo Estatuto da Cidade (FERNANDES¹, 2011; FERNANDES¹, 2007; ROLNIK; SAULE JR., 2001). Os movimentos sociais tiveram sucesso na inserção da questão do acesso à terra

urbanizada como componente essencial para o exercício da cidadania (ROLNIK, 2013). No entanto, os processos especulativos com o uso da terra e o tratamento que é dado a essa, atribuindo a ela um valor de troca preponderante ao seu valor de uso, acentuam as dificuldades de regulação dos mercados fundiários. A efetividade do Estatuto da Cidade na transformação das cidades brasileiras vem sendo questionada (KLINK; DENALDI, 2011), visto que esta lei não foi capaz de homogeneizar as políticas nos diferentes municípios e que a efetividade dos instrumentos variou de acordo com “com o governo, a força da sociedade civil, o partido político no governo e a força dos interesses imobiliários” (AVRITZER, 2010, p. 217). Neste sentido, Fernandes (2005) afirmou que

concebida a propriedade imobiliária quase que exclusivamente como uma mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário, qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e incluyente.

Desta forma, ainda que os avanços nos marcos legais sejam inegáveis, os desafios para efetivamente elaborar, aprovar e utilizar os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade são diversos, sendo possível destacar (1) aqueles relacionadas com as questões estruturais da sociedade; (2) questões intrínsecas na formulação da legislação e (3) fatores agravados pelo contexto em que se insere a disputa pela aplicação dos instrumentos.

As questões estruturais relacionadas aos processos de crescimento econômico e urbanização excludentes (MARICATO, 1996; ROLNIK, 2009), bem como os processos espoliativos (KOWARICK, 1979), foram amplamente debatidas pela literatura. Somado a isso, o tratamento de direito absoluto dado à propriedade privada (MASTRODI; SILVEIRA, 2018) impõe dificuldades ao enfrentamento da histórica exclusão fundiária no Brasil (CORREIA, 2017). Mastrodi e Silveira (2018) fizeram uma crítica ao Estatuto da Cidade, referindo-se à sua “obsolescência programada”, o que semanticamente significa a redução de vida útil, posto que foi colocado em evidência a resistência na proteção do instituto da propriedade privada como obstáculo para mudanças efetivas. Rolnik (2013) também defendeu que a lei federal tem sido mais útil para evitar a violação de direitos do que promover ações afirmativas.

Em relação às questões de formulação do Estatuto da Cidade, Marguti, Costa e Galindo (2016) apontaram que os instrumentos não são autoaplicáveis, exigindo detalhamentos e regulamentações posteriores, os quais podem ser comprometidos pela descontinuidade das gestões administrativas. Fernandes¹ (2011) também afirmou que, ao tornar o princípio da função social da propriedade urbana dependente da aprovação das leis municipais, a intenção dos grupos conservadores era tornar esse princípio meramente retórico. Este desafio para inserção do princípio da função social da propriedade é agravado pelo contexto, conforme apontado por Denaldi (2013), visto que, de modo geral, a esfera local está inserida em um ambiente altamente disputado, com interesses das elites locais nos mercados imobiliário e fundiário, fazendo com que o sucesso na efetividade dos instrumentos dependa da coalizão de agentes na disputa dos projetos e estratégias do Estado (STROHER, 2017). Além disso, embora a partir de 2006, tenha sido elaborada uma geração de planos diretores com uma concepção pós-Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011), muitos não levaram em conta a capacidade limitada das administrações locais para a sua implementação (FERNANDES¹, 2011). Esta falta de capacidade técnica resultou, frequentemente, na reprodução dos instrumentos sugeridos pelo Estatuto da Cidade nos textos dos planos diretores, sem atentar-se à aderência desses à realidade municipal (MARGUTI; COSTA; GALINDO, 2016).

Somado a isso, Levy (2014) destacou que o Estado, frequentemente, não desempenha seu papel de defesa do interesse público, ressaltando a necessidade do controle social e de uma esfera pública ativa, somando mais um fator contextual decisivo na disputa pela aplicação dos instrumentos. Embora a mudança no ordenamento jurídico seja uma das principais condições para transformar a natureza excludente do processo de desenvolvimento urbano (FERNANDES¹, 2007), é necessária uma mobilização social, de maneira a complementar a reforma legal (FERNANDES¹, 2011). Desta forma, o Estatuto da Cidade aponta para uma imagem de sociedade de cidadãos ativos³, redefinindo os papéis desempenhados pelos atores, posto que o Estado não é mais o único responsável por implementar projetos

³ Cabe destacar que Caldeira e Holston (2015) e Rolnik (2013) alertaram para o fato que tanto a democracia como o neoliberalismo dão ênfase na participação cidadã. Rolnik (2013) destacou que o discurso de participação da reforma neoliberal esvaziou o conceito de participação pública como a radicalização da democracia, alinhando-a com o conceito liberal de um estado minimalista.

de urbanização ou o principal produtor do espaço urbano⁴ (CALDEIRA; HOLSTON, 2015).

As críticas em relação à efetividade do Estatuto da Cidade tornam-se ainda mais pertinentes, posto que, além de um cenário marcado pela busca pela reforma urbana, o contexto global da década de 1970 apontava importantes mudanças na postura das administrações públicas, caracterizando o que Harvey (2005) denomina de empreendedorismo urbano. O empreendedorismo urbano tem como base as parcerias público-privadas, modelo no qual o poder público se integra com o setor privado na busca por fontes de financiamento. Esse modelo é especulativo e os governos urbanos preocupam-se com a oferta de um ambiente favorável ao capital sob a construção de uma imagem, deixando de aplicar a devida atenção e recursos a problemas mais amplos e estruturais do território (HARVEY, 2005). A busca pela saída da crise gerou uma postura inovadora e empreendedora dos governos urbanos (HARVEY, 2005). Isto é, na tentativa de remercadorização das economias, a resposta encontrada era apoiada em uma lógica neoliberal de concentração de renda e centralização de capitais. Aliado a isso, ocorreu o desmonte do Estado de bem-estar, deslegitimando o Estado como defensor do interesse coletivo e buscando a desregulamentação (DEÁK, 2016). Ademais, devido ao seu caráter estratégico, o neoliberalismo vem sofrendo mutações no contexto atual (DARDOT; LAVAL, 2019), relacionados a um “novo neoliberalismo”, mais violento. Tais desdobramentos podem sinalizar que as coalizões de forças atuantes no atual momento ampliarão as disputas, tornando mais difícil a regulação do mercado de terras e práticas que buscam justiça social através dos princípios da Reforma Urbana.

O próprio Estatuto da Cidade é aprovado dentro deste contexto neoliberal, implicando em algumas questões intrínsecas à lei. Neste sentido, conforme já foi mencionado, esta lei só foi aprovada quando o setor empresariado conservador passou a compreender que essa poderia conciliar seus interesses (BASSUL, 2002). Segundo Stroher (2017), o Estatuto da Cidade materializou em seu conteúdo os conflitos de ideais do período, ao passo que, introduziu, juntamente com os

⁴ Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

(...)

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social. (BRASIL, 2001).

instrumentos de regulação da propriedade fundiária, outros que permitiam a inserção do mercado em áreas anteriormente restritas ao poder público, através das operações urbanas consorciadas, viabilizadas pelas parcerias público privadas. No tocante às operações urbanas, Fix (2009) colocou em evidência o paradoxo do fortalecimento dos mecanismos concentradores de renda através do Estatuto da Cidade. Guimarães e Ahlert (2016) defenderam que a ideologia liberal estava presente no próprio discurso constitucional, tomando como evidência a “prevalência da propriedade privada enquanto garantia legal” (GUIMARÃES; AHLERT, 2016, p. 460).

De acordo com Harvey (2005), o empreendedorismo urbano gera um processo de concorrência⁵ interurbana, a qual age como um poder coercitivo sobre as cidades, aproximando-as a uma lógica capitalista: “a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda” (VAINER, 2000, p. 78). Concomitantemente aos debates propostos pelo movimento da Reforma Urbana, várias cidades brasileiras elaboravam planos estratégicos com o objetivo de reposicioná-las dentro do contexto da competição global pelo investimento internacional (ROLNIK, 2013). Ademais, a competição entre as cidades na disputa por sediar megaeventos esportivos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, ilustram esta concorrência. No entanto, o verdadeiro legado de tais eventos vem sendo questionado (VAINER et al., 2016; SANTOS JUNIOR; GAFFNEY; RIBEIRO, 2015), apontando questões como a valorização imobiliária resultante das obras e a consequente expulsão dos moradores (NOBRE, 2016; CASTRO; NOVAES, 2015). A sobreposição de projetos para os megaeventos com a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social em São Lourenço da Mata/PE, São José dos Pinhais/PR, Salvador/BA e Natal/RN, as ameaças e efetivas remoções de população para áreas distantes ilustram o verdadeiro legado trazido pelos megaeventos. Em Porto Alegre/RS, por exemplo, a população foi removida para áreas distantes que ficaram conhecidas como “AEIS da Copa” (CASTRO; NOVAES, 2015).

⁵ Cabe enfatizar que, extrapolando as dimensões políticas e econômicas, o neoliberalismo configurou-se como uma racionalidade global, na qual, não somente as relações econômicas, mas também as sociais são pautadas pela concorrência (DARDOT; LAVAL, 2016). Neste sentido, “o acesso a certos bens e serviços não é mais ligado a um status que abre portas para direitos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 380) e a figura do cidadão é substituída pelo sujeito responsável pelo seu sucesso ou fracasso e ao qual “a sociedade não deve nada” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 381).

Além de projetos e planos urbanísticos voltados para uma lógica de competitividade, cabe destacar o ajuste que vem ocorrendo nos marcos legais para adaptação desses ao contexto de empreendedorismo urbano. O primeiro deles aponta para a promulgação da Lei 13.465/17⁶, que substituiu todas as disposições relativas à regularização fundiária presentes na antiga Lei 11.977/09. Correia (2017) analisou a Medida Provisória nº 759/2016, a qual deu origem atual lei, evidenciando que essa privilegia a regularização dominial, permitindo a titulação de assentamentos independentemente dos processos de urbanização, contrariando a Lei 11.977/09, a qual propunha uma regularização fundiária plena⁷. Diversos retrocessos ocorrem na alteração deste marco legal: a legislação anterior apresentava a distinção entre os dois tipos de regularização – a de interesse social e interesse específico - (CORREIA, 2017), enquanto a nova lei passa a tratar de maneira igualitária grileiros e assentados e aumenta “em 50 vezes do limite regularizável de terras públicas”, regredindo na construção de um projeto de justiça social (PAULINO, 2017, p. 405). Segundo Paulino (2017, pp. 392-393),

a acumulação primitiva tal qual fora identificada por Marx (1974) e que se renova no processo permanente de produção de capital teria aqui um capítulo à parte, por conta da sua densidade traduzida na extensão do território atingido e consequente possibilidade de realização extraordinária de renda capitalizada da terra.

Além disso, a promulgação desta lei indicou uma mudança de postura, no nível federal, em relação ao instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social, demonstrando desconexão com o Estatuto da Cidade (HERMANY; VANIN, 2017). A lei anterior exigia a criação de ZEIS para que pudesse ser realizada a regularização fundiária, exigência que foi flexibilizada (SANTIN; COMIRAN, 2018), desvinculando a chamada REURB – S (de interesse Social) à sua delimitação e limitando a aprovação da Reurb à aprovação urbanística e ambiental do projeto de regularização fundiária. Embora a maior parte dos municípios brasileiros não se

⁶ Esta lei revoga ou altera o conteúdo de vinte leis, uma medida provisória e quadro decretos-leis (PAULINO, 2017), sendo objeto de três Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI 5883, ADI 5771 e ADI 5787) (SANTIN; COMIRAN, 2018).

⁷ As “facetas da regularização fundiária plena” foram descritas por Correia (2017, p. 183) e divididas em três tipos: (1) dominial-registral, a qual tem como objetivo a segurança de posse ou titulação; (2) urbanística, que envolve a urbanização dos assentamentos, regulação do uso e ocupação do solo urbano, a garantia de infraestrutura e conexão com a cidade; e (3) socioambiental, a qual está relacionada à manutenção dos vínculos territoriais, mantendo as populações preferencialmente próximas aos locais de origem.

enquadre nas exigências para elaboração de plano diretor, fato que justificaria a retirada da obrigação da vinculação ao instrumento das ZEIS, a maior parte do déficit habitacional concentra-se nas capitais e regiões metropolitanas. Desta forma, há um enfraquecimento de um instrumento fundamental para a problemática da terra urbana, posto que as ZEIS podem evitar processos de expulsão, decorrentes da titulação das áreas⁸ (HERMANY; VANIN, 2017). Correia (2017) destacou a possibilidade de preservar o instrumento das ZEIS, posto que a Lei 13.465/17 não impede que o município disponha sobre matérias de interesse local, visto que, a regularização fundiária pode ocorrer também através da demarcação do instrumento (SANTIN; COMIRAN, 2018). No entanto, cabe destacar que, novamente, os princípios de justiça social trazidos pelos instrumentos do Estatuto da Cidade estão sujeitos às disputas nas esferas locais e os resultados desta alteração no marco legal deverá ser observada nos próximos anos.

Além disso, embora ainda não aprovada, é necessário destacar a Proposta de Emenda à Constituição 80/2019, a qual tem como objetivo alterar os artigos 182 e 186 da Constituição Federal que dispõe sobre a função social da propriedade urbana e rural. No tocante à propriedade urbana⁹, objeto de discussão desta pesquisa, o artigo 182 da Constituição determina que o cumprimento da função social da propriedade urbana está condicionado ao atendimento às exigências expressas no plano diretor. No entanto, a nova proposta de redação determina que

a propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada **sem ofensa a direitos de terceiros** e atende ao menos uma das seguintes exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor: I – parcelamento ou edificação adequados; II – aproveitamento compatível com sua finalidade; III – preservação do meio ambiente ou do patrimônio artístico, cultural ou paisagístico (SENADO FEDERAL, 2019, grifo nosso).

A proposta adiciona mais duas determinações, incluindo que o descumprimento da função social deve ser declarado pelo Poder Executivo,

⁸ Fernandes² (2011) discutiu a experiência peruana de legalização de posse através da escrituração, baseada nos ideais do economista peruano Hernando de Soto. Argumenta-se que não é suficiente a escrituração para que ocorra integração socioespacial, defendendo que sejam necessárias “mudanças no sistema jurídico-urbano que levou à ilegalidade” (p. 38). Fernandes² (2011) apresentou as “consequências imprevistas” deste processo como gentrificação e valorização imobiliária.

⁹ No tocante à propriedade rural, também são inseridas as disposições sobre a necessidade de não ofender direitos de terceiros e são adicionadas as mesmas duas determinações feitas para a propriedade urbana.

autorizado pelo Legislativo, ou por decisão judicial. Além disso, a desapropriação deverá ser feita considerando o valor de mercado da propriedade. A justificativa exposta tem como base o Art. 5º da Constituição, o qual garante o direito à propriedade e entende a função social como um limitante ao exercício desse direito. As alterações têm como objetivo evitar arbitrariedades e “diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um bem sagrado e deve ser protegida” (SENADO FEDERAL, 2019).

A proposta demonstra uma intenção de retrocesso à efetivação dos ideais da Reforma Urbana, enfraquecendo o princípio da função social, favorecendo a absolutização da propriedade privada e àqueles que fazem uso especulativo da terra. Além disso, demonstra-se um desconhecimento do processo de urbanização excludente, o qual apresenta uma relação intrínseca entre a desigualdade socioespacial e a questão do acesso à propriedade da terra (FERREIRA, 2005). O objetivo de evitar injustiças ao direito de propriedade, na verdade, fortalece uma série de injustiças históricas ao direito à moradia, também garantido pela Constituição. Segundo Rodrigues e Carvalho (2015, p. 1755), este embate não envolve conflito de direitos, mas sim um “choque entre um direito [moradia] e um privilégio [propriedade]”.

Neste contexto de cidade-mercadoria e alteração dos marcos jurídicos para atendimento a uma vertente neoliberal, a disputa pela terra tem um papel central, posto que essa é condição de vida e reprodução da força de trabalho, mas também de produção para o capital (HARVEY, 1982). Desta forma, cabe aprofundar a discussão da importância da terra urbana para a economia capitalista e seu uso baseado no valor de troca, compreendendo que esta relação está longe de ser recente. Além disso, é relevante discutir a importância da terra para o sucesso das políticas habitacionais que contemplem o direito à moradia através de uma abordagem abrangente, que leve em consideração o acesso à cidade e infraestruturas urbanas.

1.2 A importância da terra urbana para a economia capitalista e para o sucesso das políticas habitacionais

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, 2004). Deák (1985) já havia atestado que a terra apresenta preço somente porque é suporte para localização, sendo esse preço relacionado à sua acessibilidade e disponibilidade de serviços públicos, representando a “cristalização do tempo de trabalho socialmente necessário dispendido na produção da sua localização” (VILLAÇA, 1986, p. 52). Não há nenhuma localização igual a outra, isto é, embora seja produto do trabalho humano, as localizações são irreprodutíveis (VILLAÇA, 1986). Conforme Deák (1985, pp. 90-91),

localização é um valor de uso para toda atividade de produção ou reprodução, uma vez que é uma condição necessária para o desempenho de qualquer atividade. Uma localização é constituída de uma estrutura física (edifício) apoiada geralmente direto sobre o solo. As propriedades distintivas de diferentes localizações individuais derivam de suas respectivas posições no espaço urbano. Espaço urbano é a totalidade de (localizações interligadas por) uma infraestrutura – vias, redes, serviços etc. – construída e mantida por trabalho social, que atende aos requisitos da economia e que torna a localização ‘útil’ (isto é, dotado de valor de uso).

Sendo assim, tais localizações carregam valor de uso e, porque são comercializadas, também são dotadas de valor de troca (DEÁK, 1985). Ainda que a terra esteja desvinculada do trabalho humano, a teoria da renda da terra (HARVEY, 2013) também busca explicar como ela pode ter um preço e ser negociada como mercadoria: o que é negociado é o direito à renda que a terra produz, baseado nas expectativas de lucro futuro do seu uso (HARVEY, 2013). Ademais, Singer (1982) já havia relacionado o poder monopolista da propriedade da terra com a capacidade de apropriação de renda, sendo essas condições fundamentais para que existissem os preços.

A terra apresenta fundamental importância para o funcionamento do capitalismo, devendo ser tratada como um bem financeiro, uma forma de capital fictício, permitindo sua transformação em um campo aberto para a circulação de capital que rende juros (HARVEY, 2013). A remoção dos entraves à mercantilização

da terra (FIX, 2011), no contexto brasileiro, foram aprofundados a partir da década de 1990, na busca pela transformação da terra em um ativo financeiro. Alguns marcos são importantes para caracterizar as estratégias de articulação entre capital financeiro e produção imobiliária, como por exemplo a criação dos Fundos de Investimentos Imobiliários em 1993 (RUFINO, 2013) e, em seguida, em 1997, do Sistema Financeiro Imobiliário (SFI) e seus respectivos instrumentos financeiros, cujo objetivo é integrar o crédito imobiliário com o mercado de capitais (FIX, 2011). Cabe destacar, no entanto, que o processo de mercantilização da terra em si, não é fenômeno recente. No Brasil, a promulgação da Lei de Terras, em 1850, já sinalizava tal processo, fazendo com que a terra se transformasse em indicador de poder e hegemonia das elites, substituindo o papel antes representado pelo número de escravos que essas possuíam (FIX, 2011, FERREIRA, 2005). Além disso, essa lei deslegitimou a posse e ocupação, tornando absoluto o direito de propriedade como meio de acesso legal à terra (ALFONSIN, 2001). Desde a Primeira República, o meio ambiente construído tornou-se local de valorização dos lucros e excedentes (FIX, 2011), fazendo com que o uso do solo urbano se pautasse pela lucratividade que esse oferecia.

A lógica de utilização do solo urbano com base na sua lucratividade e no valor de troca que rege a propriedade da terra gera impactos na produção imobiliária e na configuração urbana das cidades. As cidades concentram diversas atividades, fazendo com que o solo urbano seja disputado por diferentes usos, existindo também a disputa entre as pessoas para morar em áreas de melhor localização (SINGER, 1982). 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 e que não são capazes de competir com usos mais lucrativos do solo 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 (MARICATO, 2003).

Desta forma, a maior parte da população brasileira tem acesso à terra e moradia através de processos informais (FERNANDES, 2005), fato que, somado ao tratamento de direito absoluto dado à propriedade privada (MASTRODI; SILVEIRA, 2018), impõe dificuldades ao enfrentamento da histórica exclusão fundiária no Brasil.

A posição da força de trabalho é antagônica aos interesses dos demais grupos atuantes na criação da paisagem física capitalista¹⁰, 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). A renda monetária, essencial para ocupar o solo urbano, não é, minimamente, garantida a todos pela economia capitalista, o que corrobora a afirmação feita por Singer (1982, p. 33) ao atestar que “a cidade capitalista não tem lugar para os pobres”.

Outro fator que, ao longo dos anos, dificultou o acesso à terra urbana está relacionado ao próprio planejamento e à regulação urbanística, tendo a ordem jurídica contribuído na produção da informalidade à medida que impõe critérios técnicos irrealistas e contribui com o aumento do preço da terra urbana (FERNANDES², 2007). Rolnik (1997) já havia atestado que a lei teve papel fundamental na proteção do espaço das elites, sendo possível complementar que a intervenção do planejamento, especialmente através do zoneamento, criou modelos e, conseqüentemente, demarcou os territórios de inclusão e exclusão (ROLNIK, 2000), relacionando-se com a regulamentação da segregação socioespacial (QUINTO JR., 2003). Embora a ordem jurídica tenha estreita relação com a informalidade, esta é justificativa para o abandono, por parte do poder público, destes territórios ditos “fora da lei” (ALFONSIN, 2001), cabendo destacar o questionamento de Martins (2006): se uma lei que é incapaz de atingir seus padrões, além de ser responsável por induzir irregularidades, pode ser considerada legítima?

Além disso, corroborando com as críticas de Villaça (1999), Rolnik (2000) destacou o caráter elitista da legislação urbana, que se manifesta, além dos padrões urbanísticos exigentes, através da alta complexidade, ressaltando a visão tecnocrática de planejamento urbano, a qual contribui com a “privatização” o espaço interlocutório (ROLNIK, 2011). Desta forma, o planejamento urbano foi fundamental na renovação dos ganhos do capital imobiliário (FERNANDES, 2005) e a legislação urbanística atuou na “otimização e maximização dos empreendimentos imobiliários

¹⁰ Segundo Harvey (1982), surgem quatro grupos com interesses distintos: 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.

em detrimento de uma possível inclusão de segmentos fora do mercado”, sendo a cidade concebida como uma grande reserva de valor (QUINTO JR., 2003, p. 188).

A atuação do planejamento urbano também pode contribuir para a segregação social e o aumento na valorização da terra urbana na medida em que concentra seus investimentos em determinadas áreas da cidade, criando localizações privilegiadas (BALTRUSIS, 2004). Um exemplo claro da concentração de investimentos públicos relaciona-se à realização de megaeventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas. Esses investimentos têm contribuído para o aumento especulativo do valor da terra de espaços privilegiados específicos (FREITAS, 2017), resultando na valorização imobiliária e a consequente expulsão dos moradores de renda mais baixa (NOBRE, 2016; CASTRO; NOVAES, 2015).

As qualidades urbanas se acumulam de forma restritiva, gerando áreas com moradia e infraestrutura de consumo para uma minoria da população. Conseqüentemente, os mercados formais de média e alta renda, alimentados pela escassez de infraestrutura, incorporam em seu preço o valor gerado pelo investimento público (ROLNIK, 2009). Rolnik (2009) também alertou, com base nos dados de Smolka (2010), que os aumentos na valorização imobiliária não são devidamente tributados, já que os impostos sobre a propriedade imobiliária representam apenas 0,5% do PIB nos países latino-americanos.

O espaço urbano, concebido como local de valorização dos lucros e excedentes (FIX, 2011), reflete uma crescente valorização imobiliária nas cidades. O Gráfico 1 ilustra a variação do Índice FipeZap para onze municípios da macrometrópole paulista. Esse índice acompanha os preços de venda ou aluguel de imóveis no Brasil, sendo calculado a partir de anúncios imobiliários e tem como objetivo sistematizar a evolução dos preços do mercado imobiliário (FipeZap, 2019). Neste caso, utilizou-se o índice que acompanha os preços de venda, visto que ele estava disponível para um maior número de municípios, sendo eles Campinas, Guarujá, Guarulhos, Osasco, Praia Grande, Santo André, Santos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo e São Vicente. É possível observar que a variação percentual do Índice FipeZap apresenta uma tendência sempre positiva, permitindo elucidar a crescente valorização imobiliária nos municípios brasileiros analisados, em especial, no município de São Paulo, onde o preço dos imóveis subiu vertiginosamente, elevando o índice. Além disso, é possível destacar que os imóveis tornam-se investimentos bastante rentáveis, dado o crescimento do índice

de dezembro de 2012 a meados de 2015, e seguros, visto que sua variação oscila muito pouco, mantendo os valores estáveis a partir de 2015.

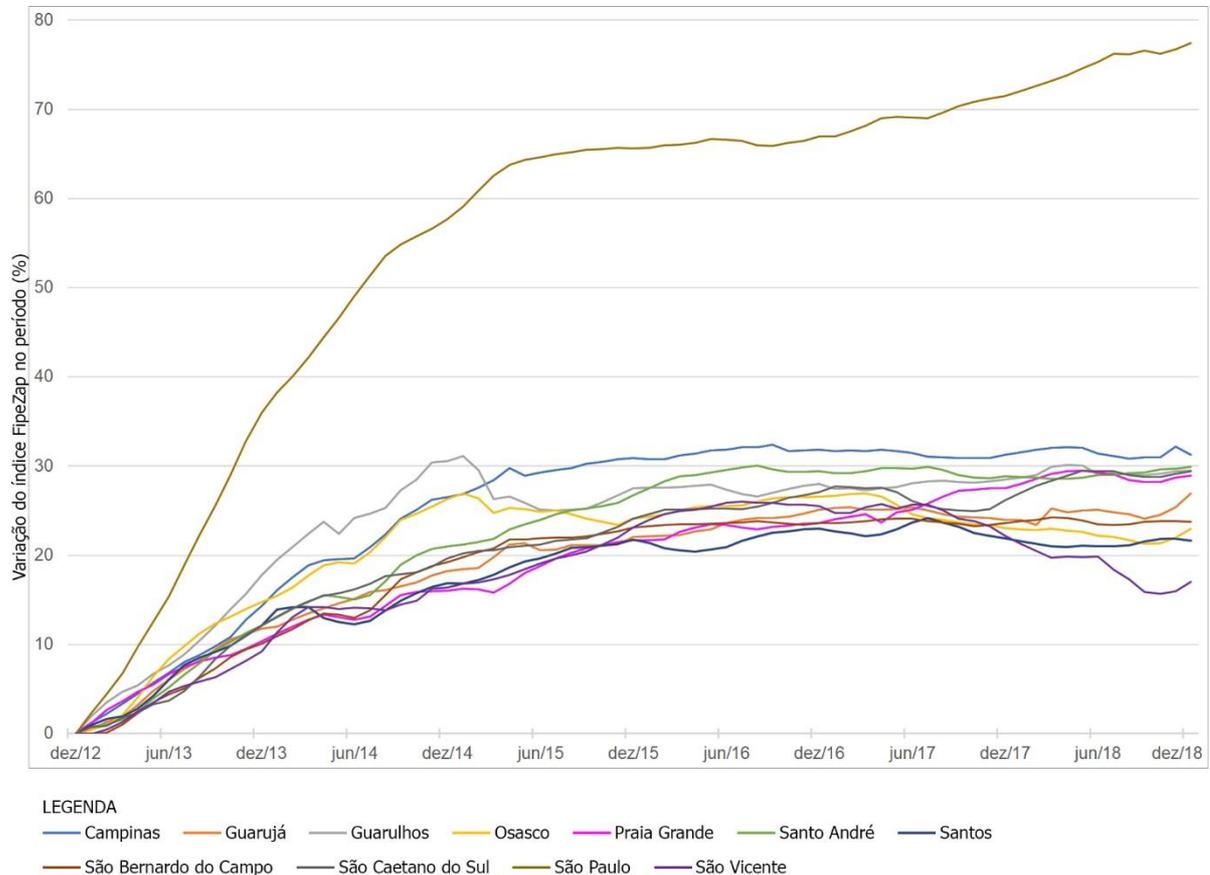


Gráfico 1. Variação no período do Índice FipeZap em alguns municípios da macrometrópole paulista. Fonte: Elaboração própria com base no FipeZap (2019).

A crescente valorização imobiliária e a distribuição não homogênea de infraestrutura, por sua vez, motivam processos especulativos, dificultando ainda mais a democratização do acesso à terra e fazendo com que terras dotadas de infraestrutura sejam retidas especulativamente, enquanto a cidade se expande e a população de baixa renda é impulsionada para periferias e impelida a uma produção informal de moradias. Segundo Fix (2011), a renda da terra condiciona as cidades a uma lógica especulativa, sendo a especulação imobiliária considerada como apropriação privada do esforço coletivo (BASSUL, 2002), ressaltando que alterações de leis urbanísticas também podem favorecer a valorização imobiliária e a captura dessa pelos proprietários de terra. Bassul (2002) expôs que:

na cidade, se parte da acumulação acontece da forma tradicional (pela agregação de valores decorrentes dos clássicos fatores de produção), fartas riquezas se formam e se robustecem sem que haja o investimento de um centavo de capital nem a dedicação de um minuto de trabalho.

Os efeitos perversos da especulação imobiliária atingem não somente a produção informal, visto que a produção formal de moradias para população com baixa renda também está sujeita a esta lógica da mercantilização da terra. Bierdman et al. (2019) relacionou a decisão de morar longe ao custo da terra, tanto nos casos de famílias em busca de sua própria residência, quanto na produção habitacional promovida pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), lançado em 2009¹¹. A contratação de 4,44 milhões de unidades habitacionais até dezembro de 2016 fez com que o PMCMV se consolidasse como maior programa habitacional implantado no país. No entanto, a produção habitacional e seus efeitos urbanos vem sendo analisados e questionados por diversos autores (FERREIRA, 2012; ROLNIK, 2014, SANTO AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015). Essa produção não foi capaz de mudar o padrão de segregação periférico, tão pouco melhorou a localização de famílias de baixa renda, além existirem evidências da redução do incentivo à ocupação de áreas vazias internas à mancha urbana (BIERDMAN et al., 2019). Além disso, a competição entre as empresas resultou na valorização do preço do solo, gerando a expansão para terrenos cada vez mais distantes. Desta forma, parte do crédito foi capturado na forma de renda da terra, sendo absorvido no preço dos terrenos e dificultando a produção de unidades habitacionais para classes de renda mais baixa, deixando de prever estratégias para regular a especulação imobiliária (FIX, 2011; ROLNIK, 2013, FERREIRA, 2012; DENALDI, 2013).

As consequências deste padrão de segregação periférico são enfrentadas por diversos atores. Primeiramente, a população moradora desfruta de qualidade de vida inferior, além de enfrentar custos superiores de transporte, no que diz respeito a custos monetários e de tempo (BIERDMAN et al., 2019). Rolnik (2000) chegou a argumentar que existe uma sobreposição das dimensões de exclusão: a exclusão,

¹¹ O lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida apresenta um caráter anticíclico, visando reduzir os possíveis efeitos da crise financeira de 2008 no Brasil (FIX, 2011). Neste momento, ocorreu “a expansão dos empreendimentos imobiliários para novos espaços e na difusão da propriedade imobiliária para outros segmentos sociais”, fazendo com novos espaços do território nacional se tornassem possibilidade de reprodução do capital (Rufino, 2015, p. 7). Rufino (2015) destacou que o entrelaçamento entre o capital financeiro produziu inicialmente, “espaços exclusivos”; no entanto, através do PMVMV essa articulação disseminou-se também para a produção habitacional de baixa renda.

viabilizada pela segregação espacial, é agente de reprodução de desigualdade, visto que esta população segregada terá menores oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Segundo a autora,

do ponto de vista espacial, essa progressiva separação entre as partes ricas e pobres da cidade potencializa ainda mais as tensões, à medida que os pontos de interface social vão sendo cada vez mais mediados por aparatos de controle e segurança, fragmentando e cerceando ainda mais o espaço urbano (ROLNIK, 2000, pp. 2-3).

Desta forma, a cidade também sofre os efeitos, em especial, destacando-se o aumento dos deslocamentos gerados pela expansão periférica e também os ônus ambientais, devido à ocupação de áreas ambientalmente frágeis ou de risco. Por fim, o poder público, sobretudo municipal, deve arcar com o ônus de expansão da infraestrutura e serviços públicos, custos que poderiam ser minimizados através da utilização racional do solo urbano, ocupando áreas consolidadas no interior do perímetro urbano (BIERDMAN et al., 2019).

Os processos apresentados, embora não sejam frutos da racionalidade neoliberal, podem ser potencializados pelo contexto global de neoliberalismo e empreendedorismo urbano (HARVEY, 2005) que passou a se pronunciar com mais veemência a partir da década de 1970, conferindo a terra urbana, cada vez mais, um papel central em diversas disputas.

Diante deste contexto, é fundamental que as políticas habitacionais internalizem a leitura do componente do solo e localização para que contemplem a dimensão urbana da moradia (DEL RIO, 2015). Fernandes (2005) destacou a necessidade de democratização do acesso ao solo como componente fundamental para a cidadania, sendo que “uso do solo urbano deve vincular-se a uma regulação que resista à possibilidade de tratar a terra como uma mercadoria” (MATOS, 2017, p. 220). A disponibilidade do solo urbano é fundamental para o sucesso das políticas habitacionais (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011) e, desta forma, as Zonas Especiais de Interesse Social, em suas duas principais formas, significam não apenas o reconhecimento desta situação, mas também enfrentamento. Reconhecimento, na medida em que reconhece a população de baixa renda como produtora da cidade e permite a regularização destes assentamentos, em especial, sua regularização urbanística, assumindo-se 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, minimizando a segregação socioespacial e permitindo uma integração entre a política habitacional e urbana.

1.3 Panorama da aplicação do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social: conquistas e desafios apontados pela literatura

As Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS, foram um dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade para regulação do solo urbano, contemplando áreas urbanas demarcadas para fins de habitação social, permitindo normas urbanísticas especiais tanto para a regularização de assentamentos quanto para a produção de novas unidades habitacionais. A premissa sobre a qual se apoia as ZEIS é de que a regulação urbanística tem forte relação com a exclusão socioterritorial e a atuação sobre esta poderia ampliar o acesso à terra àqueles que não atendem às normas tradicionais do zoneamento (ROLNIK; SANTORO, 2013). O Estatuto da Cidade instaurou “direito urbanístico popular”, já que as normas urbanísticas passaram a se adequar à realidade da população, através, por exemplo, do instrumento das ZEIS (SUNDFELD, 2002). Desta forma, fruto de uma leitura crítica do processo de urbanização (ROLNIK; SANTORO, 2013), o instrumento é resposta às lacunas existentes entre realidade e legalidade no contexto brasileiro (RIBEIRO; DANIEL; ABIKO, 2016).

Além de permitir que estes territórios, que não atendem às normas tradicionais, sejam regularizados, outro objetivo do estabelecimento de parâmetros urbanísticos, como a dimensão máxima de lotes, é a diminuição da pressão sobre às famílias de baixa renda (MIRANDA; MORAES, 2007), o qual, somado à previsão de parâmetros de renda máxima, podem atuar como instrumentos de proteção à permanência da população que habita ou habitará os perímetros, coibindo os processos de expulsão. Ademais, através da demarcação de áreas vazias como forma de reserva de terras, o instrumento busca evitar a retenção especulativa destes terrenos e direcionar sua utilização para habitação de interesse social.

A inclusão no rol de instrumentos do Estatuto da Cidade resultou em uma ampla incorporação das ZEIS no período de 2001 a 2009, ressaltando o expressivo aumento a partir de 2005. 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 (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011). No entanto, cabe destacar que a aplicação das ZEIS é

anterior à Lei Federal e ocorreu, em alguns municípios brasileiros, desde a década de 1980.

A primeira previsão legal de redução de infraestrutura para Zonas Habitacionais de Interesse Social (ZHIS) ocorreu através da Lei 9.785/99; no entanto, cabe destacar que a Lei Federal 6.766/79 já havia dado a abertura para o estabelecimento de parâmetros especiais para fins de habitação de interesse social, resultando na inclusão de Zonas Especiais de Interesse Social na legislação de uso e ocupação do solo em Recife/PE, em 1983. Quatro anos após essa inclusão, em 1987, o instrumento foi regulamentado na Lei do PREZEIS (SANTO AMORE, 2013), que tinha por objetivo estabelecer um plano de intervenção para as ZEIS, definindo normas para a regularização de assentamentos, mas também mecanismos de participação popular (MOURAD, 2000). Por tornar-se uma referência em todo país, a experiência do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social, o PREZEIS, é sempre mencionada como um marco importante na construção do instrumento das ZEIS, sendo amplamente debatida por diversos autores.

Ainda que tenha sido um passo notável para o reconhecimento dos direitos sociais dos moradores de áreas irregulares e para a criação de um novo sistema de direitos de propriedade, Maia (1995) já havia apontado que sua implementação estava sujeita a forças sociais, econômicas e políticas. Os resultados positivos do PREZEIS, como a possibilidade de permanência da população e o reconhecimento da participação popular, através das Comissões de Urbanização e Legalização da posse de Terra (COMULs), foram contrapostos com as efetivas transformações das condições de vida da população (MIRANDA; MORAES, 2007). As frustrações foram atribuídas à execução incompleta dos planos urbanísticos, ao fato do PREZEIS não ter sido prioridade na alocação de recursos municipais, além de problemas na gestão participativa, como a elitização da participação popular, a qual ocorreu através dos líderes das COMULs, muitas vezes, distantes das bases e incapazes de mobilizar suas comunidades (MIRANDA; MORAES, 2007).

Uma segunda experiência precursora das ZEIS foi o estabelecimento de “Setores Especiais” no zoneamento de Belo Horizonte/MG em 1983, através do PROFAVELA, programa que visava possibilitar a urbanização e regularização jurídica das favelas do município (MORAES², 2017). Além disso, a experiência do município de Diadema/SP, em 1994, representou grande inovação no tema, posto que demarcou áreas vazias destinadas ao uso habitacional de interesse social

(SANTO AMORE, 2013). Esse município, que possuía um histórico consolidado na urbanização de favelas (MOURAD, 2000), estabeleceu Áreas de Interesse Social, AEIS-1, com o objetivo de criar um estoque de áreas desocupadas. A produção de HIS nessas áreas foi bastante expressiva e o instrumento, de fato, promoveu o acesso à terra urbana, sendo que, em menos de cinco anos, 80% do total de áreas demarcadas já haviam sido utilizadas (BALTRUSIS, 2007).

A postura do poder público a favor dos movimentos populares, o desejo de democratização do acesso à terra, ilustrado pela demarcação de áreas providas de infraestrutura, e as pressões dos movimentos foram essenciais para as conquistas alcançadas (MOURAD, 2000). Segundo Baltrusis (2007), a principal contribuição desta experiência foi demonstrar a necessidade de criação de condições para que os instrumentos se efetivassem, através da postura municipal de mediação entre a oferta e demanda de terras, além da gestão do instrumento por meio da ampliação dos canais de participação. No entanto, de maneira alguma, o processo esteve isento de embates e o posicionamento contrário às AEIS foi justificado com o argumento de que essas inviabilizariam o desenvolvimento econômico ao demarcar áreas industriais para uso habitacional.

Assim como no caso do PREZEIS, além dos êxitos, os autores colocaram em evidências outros aspectos da experiência de Diadema, como o fato da produção habitacional não ter atendido à demanda prioritária, assim como a falta de qualidade arquitetônica e urbana destes empreendimentos visto que, muitas vezes, a produção repetitiva e massificada em localização periférica destes conjuntos reiteraram as tendências históricas (MOURAD, 2000). Baltrusis (2007) expunha que, no ano de 2000, a maior parte da produção habitacional em AEIS compreendia loteamentos auto empreendidos através da autoconstrução, muito semelhantes às favelas, os quais não estavam regularizados. A partir de 2001, uma comissão foi responsável por analisar tais loteamentos, sendo que, na revisão do Plano Diretor de 2008, foi aprovada uma nova categoria, a AEIS-3, destinada à regularização urbanística e fundiária destes empreendimentos. Além disso, com o objetivo de pressionar as negociações de AEIS-1, ainda não comercializadas, no início do ano de 1998, os movimentos ocuparam tais áreas. Baltrusis (2007) descreveu o caso das áreas Vinicius de Moraes e Mazzaferro, a qual, devido à má gestão pública, transformou-se em um assentamento precário, tendo sido demarcada como AEIS-2 no Plano Diretor de 2002.

A partir da experiência de Diadema, as ZEIS de vazios, destinadas à produção habitacional, se consolidaram, juntamente com as ZEIS de áreas ocupadas, cujo objetivo era a regularização urbanística e fundiária, como as principais modalidades do instrumento. Neste aspecto, as Zonas Especiais de Interesse Social carregam em si o potencial de fazer cumprir a função social da propriedade, reconhecendo a cidade real e atuando sobre a produção habitacional em vazios urbanos (SANTO AMORE, 2013). Segundo Moraes² (2017, p. 6),

de todos estes instrumentos de regulação urbanística que, de alguma forma, poderiam promover alguma integração de segmentos em situação de pobreza e vulnerabilidade socioeconômica à cidade, as ZEIS parecem ser o que teria maior potencial de abrangência considerando a possibilidade de incidir sobre assentamentos precários ou áreas para a produção de novas moradias.

As ZEIS foram mencionadas de maneira pontual no Estatuto da Cidade e foram conceituadas¹² pela Lei Federal nº 11.977/2009, a qual implementou o Programa Minha Casa Minha Vida. Em seguida, diversos guias e manuais passaram a orientar sua incorporação nos planos diretores (SANTO AMORE, 2013), resultando na presença do instrumento em 81% dos planos elaborados, conforme apontaram Santos Junior e Montandon (2011). No entanto, menos da metade dos planos definiu suas localizações, o que significa que a maioria deles considerou apenas áreas ocupadas por assentamentos precários, destinadas à regularização fundiária. Supõe-se que a dificuldade dos poderes públicos municipais em demarcar áreas vazias esteja vinculada aos conflitos políticos e econômicos na disputa por usos mais lucrativos da terra (OLIVEIRA; BIASSOTTO, 2011).

Embora o instrumento tenha sido recebido como promissor na luta pelo acesso à terra, uma das principais reivindicações dos movimentos sociais urbanos da década de 1980, as análises evidenciaram suas distorções, desafios e limitações. Os potenciais devem ser apontados, não apenas para as experiências mais consolidadas de ZEIS, mas destacando os inúmeros outros exemplos de aplicação do instrumento em diversos municípios brasileiros. No entanto, é necessário atentar-se aos contrapontos, evitando construir uma visão dualista ou simplista de que as

¹² De acordo com a Lei Federal, nº 11.977, “Zona Especial de Interesse Social - ZEIS: parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

ZEIS foram ou não efetivas na democratização do acesso à terra. O propósito desta discussão é trazer luz às disputas reais, buscando identificar os limites e pensar em hipóteses para o enfrentamento desses.

Ferreira e Motisuke (2007) sistematizaram alguns limites enfrentados na aplicação das ZEIS, sendo que diversas destas limitações são também aquelas enfrentadas pelos demais instrumentos do Estatuto da Cidade, como a ausência de prioridade política, a descontinuidade de gestão, disputas na aplicação do instrumento e as dificuldades enfrentadas pela esfera municipal no cumprimento de suas competências. No que diz respeito, especificamente, às ZEIS, os autores apontaram como desafios a qualidade arquitetônica e urbanística do espaço produzido, a adequação e coerência dos conceitos e parâmetros técnicos e jurídicos e a gestão participativa na implementação. Mattos (2019, p. 18) também destacou que as ZEIS se configuraram como um instrumento “inócuo e irrelevante”, pois estão fadadas a encarar impasses fundiários historicamente consolidados. Além disso, a autora levantou algumas falhas técnicas no que diz respeito à ausência de explicação, nos manuais e cartilhas, de como deve ser o tratamento do instrumento pós-implementação, discutindo se a condição de ZEIS deveria ser temporária ou permanente.

Esta pesquisa, visando contribuir na construção deste panorama de desafios e limitações, propõe-se a identificar e discutir cinco potenciais específicos das ZEIS, com base na literatura existente sobre as experiências em diversos municípios brasileiros, apresentando também os contrapontos e limitações a esses potenciais. Esses potenciais referem-se (1) à capacidade de definição do “lugar dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013); (2) à produção habitacional no atendimento à população de baixa renda; (3) ao potencial de redução do preço da terra e a utilização combinada com outros instrumentos antiespeculativos; (4) à possibilidade de participação popular; e, por fim, (5) à capacidade do instrumento de proteção à população de baixa renda que habita ou habitará os perímetros de ZEIS.

O primeiro ponto a ser discutido é a capacidade das ZEIS de definir o “lugar dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013). Outros municípios da Região Metropolitana de São Paulo, inspirados pela experiência de Diadema, realizaram a demarcação de áreas vazias para empreendimentos de interesse social. O Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC apontou que a maior proporção de áreas demarcadas como ZEIS de vazios correspondia às áreas particulares,

evidenciando o desejo do cumprimento da função social da propriedade. Além disso, foram construídos diversos empreendimentos do Programa Minha Casa Minha Vida em ZEIS de vazios nos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Diadema e Mauá¹³ (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016). Jesus e Denaldi (2018) e Diniz e Fonseca (2017), analisando a produção habitacional do PMCMV na Região do ABC, afirmaram que a aplicação dos instrumentos urbanísticos, em especial as ZEIS, influenciou positivamente na escolha de localizações mais adequadas¹⁴. O município de Taboão da Serra/SP também demarcou áreas vazias, em quantidade proporcional ao déficit habitacional (RODRIGUES, BARBOSA, 2010) em seu Plano Diretor de 2006 e, devido a uma disponibilidade maior de recursos e, em quatro anos, já apresentava planos para seis áreas (ROLNIK; SANTORO, 2013).

A definição do “lugar dos pobres na cidade” pode ocorrer também através do reconhecimento dos assentamentos precários e sua demarcação como ZEIS. Segundo Moraes² (2017),

ao proteger do mercado imobiliário formal os espaços produzidos e usados pela população de baixa renda, a ZEIS possibilita a consolidação dos assentamentos precários no tecido urbano e se articulada a ações de regularização e oferta de serviços urbanos pode contribuir à ampliação da inserção urbana de seus moradores.

A Região do Grande ABC também pode ser tomada como exemplo no reconhecimento de assentamentos precários, visto que 93,64% do total dos assentamentos, correspondente a 98,4% dos domicílios, foram demarcados como ZEIS (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016).

Embora o objetivo das ZEIS seja a flexibilização de parâmetros para ampliar o acesso à terra àqueles que não atendem às normas tradicionais do zoneamento (ROLNIK; SANTORO, 2013), tais parâmetros devem ser estabelecidos, considerando critérios de planejamento urbano e da política habitacional com foco

¹³ Malvese (2014, p.165) também realizou um estudo para a Região do Grande ABC, quantificando as Zonas Especiais de Interesse Social. Alguns destaques importantes dizem respeito à Santo André e Diadema, os quais possuem “a mais antiga e maior experiência de aplicação do instrumento”, podendo relacionar este fato às gestões progressistas que assumiram os municípios na década de 1980. Outro destaque é que, exceto São Bernardo do Campo, os demais municípios demarcaram perímetros em quantidade inferior ao déficit habitacional existente.

¹⁴ Jesus e Denaldi (2018) ressaltaram que as boas localizações urbanas dos empreendimentos também estão relacionadas ao fato do município possuir limitado estoque de terras vazias, resultando em um menor leque de escolhas de áreas.

na inserção urbana e na qualidade do ambiente construído. Caso esteja desvinculada desses critérios, essa flexibilização pode acarretar outros problemas tanto para áreas de regularização, quanto para a produção habitacional, como segregação socioespacial, implantação habitacional em áreas sem infraestrutura e ocupação de áreas ambientalmente frágeis ¹⁵ (BRAGA, 2016). A produção urbanística através da autoconstrução pelos movimentos populares em Diadema/SP, a redução das exigências para loteamentos de interesse social em Piracicaba/SP ¹⁶ e concessão de títulos nas encostas e morros nas ZEIS em Recife/PE ilustram algumas situações onde a aplicação do instrumento caminhou no sentido oposto ao princípio de garantir acesso à terra e moradia em áreas com infraestrutura (ROLNIK; SANTORO, 2013; BRAGA, 2016; REMÍGIO; ANDRADE, 2018). No município de São José dos Campos/SP, constatou-se a demarcação de áreas destinadas à regularização fundiária com alta suscetibilidade a deslizamentos: 61,2% dos deslizamentos registrados no período de 2009 a 2013 ocorreram em áreas de ZEIS (MENDES; VALÉRIO FILHO; SANTOS, 2016).

Alguns autores problematizaram o fato da utilização do instrumento reforçar a segregação espacial e confinar os estratos socioeconômicos mais fragilizados em áreas periféricas, quando deveriam atuar na reversão dos processos de periferização (GOULART; TERCÍ; OTERO, 2016; MASTRODI; ZACCARA, 2016; CORIOLANO; ROGRIGUES, OLIVEIRA, 2013; STROHER, 2017; LIMA, 2012; AYOUB et al., 2019). O município de Piracicaba/SP também foi alvo de críticas por Goulart, Terci e Otero (2016), visto que, em 2013, 21 áreas destinadas à produção habitacional de interesse social estavam localizadas no zoneamento de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental e coincidiam com os maiores valores de Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

Desta forma, estas situações levantam o questionamento de qual é o lugar determinado para os pobres urbanos através das ZEIS, quais características

¹⁵ Lima, Rodrigues e Zanirato (2019) chamaram atenção para a demarcação de ZEIS em terrenos com contaminação ambiental, destacando que o baixo custo da produção habitacional deve se compatibilizar com os altos custos relacionados à descontaminação: avaliação, intervenção e monitoramento.

¹⁶ De acordo com Rolnik e Santoro (2013, pp. 19-20), a Lei Municipal que disciplina o parcelamento do solo no município dispensa a execução de “sistema de drenagem de águas pluviais, guias e sarjetas, pavimentação, paisagismo do sistema de lazer e das calçadas, pavimentação dos passeios públicos das áreas dos sistemas de lazer ou de recreio e área institucional e seu cercamento, além de sistemas de hidrantes” para os loteamentos de habitação de interesse social a serem construídos nas ZEIS.

urbanísticas e qualidades habitacionais que ele possui e se ele vem corroborando com os processos de periferização e segregação da população de baixa renda. Neste sentido, Lago (2004) questionou em que medida o reconhecimento destas formas de ocupação informal através das ZEIS fortalece o reconhecimento dos moradores como iguais e complementou afirmando que “as ZEIS institucionalizam os “mínimos” de bem-estar produzidos pela espoliação urbana, legitimando esses parâmetros dentro e fora dos territórios regularizados” (LAGO, 2004, p. 33).

A demarcação de ZEIS, frequentemente, atende ao interesse do mercado imobiliário, especialmente para viabilizar a produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida¹⁷. Alguns casos elucidam uma demarcação de “ZEIS *a posteriori*”, isto significa que, desvinculadas dos critérios de planejamento urbano e da demanda habitacional existente, são demarcadas áreas de acordo com a necessidade de mercado imobiliário para viabilizar empreendimentos de habitação de interesse social em áreas com restrições urbanísticas. Isto significa que, nestes casos, a demarcação de ZEIS não tem como objetivo a regulação dos mercados fundiários e tão pouco a criação de um banco de terras dotadas de infraestrutura. Rufino (2015) apresentou o exemplo do município de Queimados, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, onde a delimitação das ZEIS partiu de uma demanda privada de uma empresa para a produção de empreendimentos para a Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida. Novamente, esta situação levanta o questionamento sobre qual é o “lugar dos pobres na cidade”: seria sempre aquele determinado pelo mercado imobiliário, ainda que em ZEIS?

O princípio das ZEIS, como fruto de um ideário de Reforma Urbana, deveria refletir questionamentos às problemáticas estruturais relativas à produção do espaço e, segundo Moraes¹ (2017), se estas iniciativas de regulação urbanística inclusiva não se articularem a outras esferas da vida, terão seu potencial restrito à possibilidade de permanência das populações nos lugares que historicamente ocuparam, distanciando-se das propostas mais abrangentes de direito à cidade.

Em alguns casos, a demarcação de ZEIS não foi capaz de efetivar seu propósito de definir “o lugar dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013),

¹⁷ Rolnik e Santoro (2013) constataram que o cenário de falta de atratividade das ZEIS para o setor privado, apontado por Caldas (2009), sofreu uma alteração com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida em 2009. De acordo com dados do SECOVI, entre 2005 e 2011, existiam mais empreendimentos de HIS aprovados em ZEIS do que fora delas (ROLNIK, SANTORO, 2013). Borelli (2015) também constatou um aumento de 3% na produção em ZEIS de vazios no período de 2009 a 2015.

cabendo destacar dois motivos principais. Alguns municípios se quer demarcaram os perímetros de ZEIS de indução ou delegaram esta demarcação a leis posteriores (SILVA; VASCONCELOS FILHO, 2016; SOARES et al., 2012), enquanto outros demarcaram áreas destinadas à habitação de interesse social, mas essas não exerceram influência na localização de empreendimentos destinados à faixa de menor renda atendida pelo PMCMV, desconsiderando esta potencialidade do instrumento (SOARES et al., 2013; COSTA; MAROSO, 2016).

Uma segunda questão a ser discutida, em relação ao potencial das ZEIS, é a efetividade da produção habitacional no atendimento à população de baixa renda e enfrentamento do déficit habitacional. Bernardini (2010) afirmou que as preocupações em relação às ZEIS não se limitam a questão do acesso à terra, mas se estendem para o atendimento às demandas, questionando se, de fato, essas vem sendo atendidas. Além do caso de Diadema, citado anteriormente, em Curitiba/PR, não há controle estatal sobre 80% da produção habitacional promovida pela iniciativa privada em Setores de Habitação de Interesse Social¹⁸ (SEHIS), tornando questionável a efetividade do instrumento no atendimento à demanda popular (STROHER, 2017). Rolnik e Santoro (2013) destacaram a importância de uma gestão proativa das ZEIS para evitar distorções e garantir a destinação social, bem como para assegurar a qualidade urbanística das áreas.

A existência de uma “racionalidade anti-ZEIS” é difundida pelo discurso da sua inviabilidade econômica, ilustrando uma tentativa de flexibilização dos parâmetros de renda máxima para HIS, a qual, conseqüentemente, deixará de atender a faixa de renda prioritária (zero a três salários mínimos) (AFFONSO, 2013). Neste sentido, cabe destacar o papel central do poder público na viabilização dos empreendimentos em ZEIS, bem como a importância de alternativas à propriedade privada e da utilização dos demais instrumentos que auxiliem no cumprimento da função social da propriedade (AFFONSO, 2013; GATTI, 2010).

O município de São Paulo/SP é exemplo da utilização das ZEIS para produção habitacional destinada a famílias de alta renda (CALDAS, 2009; SAMORA; HIRATA, 2013; NOBRE, 2017; BORELLI, 2015; PESSOA, 2009). Caldas (2009) analisou a efetividade do instrumento para fins de regularização e de promoção habitacional. No que diz respeito às ZEIS de indução, além da demarcação não ter

¹⁸ Polucha e Nascimento Neto (2019) fizeram algumas distinções importantes entre o instrumento local aplicado pelo município de Curitiba/PR, o SEHIS, e as ZEIS.

sido atrativa para o setor privado¹⁹, a produção habitacional, especialmente promovida pela iniciativa privada, atendeu à faixa de renda entre seis e dezesseis salários mínimos (HMP). No período de 2003 a 2007, um total de 352 alvarás foram emitidos para HIS ou HMP, dos quais apenas 31,25% ocorreram em ZEIS e aproximadamente metade, 50,85%, atendeu à faixa de renda de até seis salários mínimos (HIS).

Alguns autores analisaram as ZEIS de vazios em São Paulo (GATTI, 2010; SAMORA; HIRATA, 2013; NOBRE, 2017; TANAKA, 2018), dentre eles, Samora e Hirata (2013) afirmaram que essas não foram capazes de atingir o objetivo pretendido de ampliação da oferta de moradia na área central para a população de baixa renda, apontando que 35% da produção habitacional de Habitação Popular de Mercado em área central ocorreu nas ZEIS²⁰. Segundo Nobre (2017), até o ano 2013, 51% das áreas gravadas como ZEIS pelo Plano Diretor de 2002 já haviam sido utilizadas, sendo que 23,8% foram destinadas à HIS; 22,1% à HMP; 22,2% para empreendimentos de alta renda e a maior porcentagem, 31,9%, para equipamentos sociais. A ampla ocupação das áreas de ZEIS com equipamentos públicos também é considerada como uma distorção por Borelli (2015)²¹, apontando que 25% dos Centros Educacionais Unificados (CEU) foram construídos em áreas de ZEIS.

Borelli (2015) também analisou, entre outros estudos de caso²², distorções nos objetivos das ZEIS: empreendimentos destinados à faixa de alta

¹⁹ Embora a implantação de HIS em áreas de ZEIS permita coeficientes de aproveitamentos mais altos, Caldas (2009) afirmou que esta vantagem não é competitiva diante da complexidade do processo. Além disso, a limitação da faixa de renda, a baixa rentabilidade do empreendimento e a necessidade de atendimento a uma porcentagem mínima de HIS também torna esta produção desvantajosa. As constantes alterações normativas referentes às ZEIS também podem ter contribuído para a retração dos investimentos privados (CALDAS, 2009). Affonso (2013) e Malvese (2014) confirmaram o desinteresse do setor privado na produção de HIS em alguns municípios da Região do Grande ABC.

²⁰ Samora e Hirata (2013) e Bernardini (2010) demonstraram preocupação com a distorção do princípio da ZEIS devido ao progressivo aumento do valor do salário mínimo, incluindo no atendimento grupos sociais que não seriam prioritários. A renda familiar máxima para enquadramento em HMP, segundo o Plano Diretor de 2002, era de 16 salários mínimos, valor que, nesse ano, equivalia R\$3.200,00. Em 2013, este valor atingia R\$11.040,00 para HMP. Atualmente, o limite de renda para HMP, embora tenha sido reduzido para dez salários mínimos, atinge uma faixa de renda de até R\$ 9.980,00.

²¹ Embora seja legalmente permitida a instalação de usos institucionais em ZEIS e a implantação, por exemplo, dos CEUs pode contribuir na qualificação dos bairros, Borelli (2015) questionou a utilização de outros usos, como a implantação de um terminal intermodal que ocorreu em áreas de ZEIS, e a utilização da totalidade da área das ZEIS para essas atividades.

²² Dois casos específicos envolvem irregularidade na reforma e demolição. Estes referem-se ao Templo de Salomão, cujo pedido de reforma culminou em uma edificação nova e sem destinação

renda que utilizaram do direito de protocolo para sua instalação, apontando que cerca de 3% de perímetros de ZEIS 3 foram ocupados total ou parcialmente com empreendimentos de alto padrão. Entre onze casos elencados pelo Ministério Público, oito mantiveram-se nesta categoria de zoneamento.

Um terceiro potencial das ZEIS a ser discutido é o fato dessas serem autoaplicáveis, posto que se trata de um instrumento de zoneamento que, em conjunto com os demais instrumentos antiespeculativos, tem potencial de redução do preço da terra (SANTO AMORE, 2013).

As ZEIS gravam a área do assentamento regularizado como de interesse social, ou seja, a destinação do terreno, independentemente de quem esteja morando ali, é a habitação de interesse social, o que já induz à diminuição da vantagem da especulação imobiliária nessas áreas, já que o mecanismo reduz o valor do terreno (ALFONSIN et al., 2002, p. 149).

Esta observação é válida também para as áreas vazias demarcadas para habitação de interesse social. Neste sentido, Borelli (2015) apontou uma sensível redução no valor de terreno para ZEIS de vazios nas categorias ZEIS 3 (25%) e ZEIS 1 (35%) no município de São Paulo, quando comparados aos entornos imediatos. No caso de Diadema/SP, Hereda et al. (1997) constatou que, para o período de 1992 a 1996, se os terrenos industriais demarcados como AEIS tivessem continuado com seu zoneamento original, seu preço de mercado seria maior. No entanto, o estabelecimento das AEIS resultou no surgimento de um novo segmento de mercado, os movimentos. A disputa por áreas pelos movimentos sociais e a gestão das negociações da terra lideradas por agentes imobiliários, a partir de 1998, resultaram em um aumento no preço da terra (MOURAD, 2010; REALI; ALLI, 2010). Segundo Baltrusis (2007), tais agentes passaram especular sobre o preço dos terrenos, comercializando inclusive áreas industriais inadequadas para uso habitacional. Somado a isso, algumas lideranças passaram a atuar como agentes imobiliários nestas negociações.

Ainda que as ZEIS não sejam capazes de efetivamente reduzir o preço do terreno, a sua demarcação assegura que deva ser produzida habitação de interesse social, independente do preço da terra. A efetiva redução do preço pela demarcação das ZEIS exige uma análise complexa, que pode, inclusive, confirmar que o

para HMP/HIS, e o caso do Edifício São Vito, uma edificação demarcada como ZEIS, que foi demolida (BORELLI, 2015).

instrumento não foi capaz de atingir esse objetivo. Neste sentido, novamente, o comprometimento das gestões é essencial para democratizar o acesso à terra, independente de quanto ela custe, através, por exemplo, de uma tributação adequada de áreas que receberam investimentos públicos e a utilização dessa arrecadação para aquisição de terra para produção habitacional de interesse social, praticando-se, conforme estabelece o Estatuto da Cidade, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. Além disso, a associação aos demais instrumentos antiespeculativos pode auxiliar o poder público a viabilizar esta produção, tendo em vista que o instrumento das ZEIS, segundo Borelli (2015, p. 38),

poderia articular-se a distintos outros mecanismos previstos pelo Estatuto da Cidade, cujos objetivos permitiriam pressionar proprietários para que disponibilizassem suas terras para esta produção – como por exemplo, a tríade Parcelamento, Edificação, Utilização Compulsórios – PEUCs, o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo – IPTU no Tempo, Desapropriação com Títulos da Dívida Pública –, ou mesmo que funcionassem como alternativa aos tradicionais processos de desapropriação, geralmente demorados e custosos – tais quais o Direito de Preempção, e posteriormente a Dação em títulos de Dívida Pública, entre outros –, de forma a corroborar no processo de tornar acessível à terra urbanizada, a partir do princípio da função social da propriedade.

Denaldi et al. (2015) reforçou a importância da articulação das ZEIS com a previsão de Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios para o direcionamento da utilização da propriedade. Ainda que diversos municípios tenham previsto ambos instrumentos, é necessário que esses sejam aplicados de maneira articulada: a sobreposição desses faz com que os proprietários de áreas vazias e subutilizadas sejam obrigados a darem uso a essas e que esse uso seja destinado à habitação de interesse social. Os municípios de São Bernardo do Campo/SP, São Paulo/SP, Santo André/SP e Santos/SP são exemplos desta articulação através da sobreposição dos instrumentos ou da priorização da notificação de PEUC em áreas de ZEIS (DENALDI et al., 2015; SANTO AMORE, 2013). No entanto, essa articulação não é frequente nos municípios brasileiros, que muitas vezes se quer demarcam as áreas de incidência dos instrumentos, dificultando a efetividade desses em tornar acessível a terra urbana.

O quarto potencial das ZEIS a ser elencado é a possibilidade de participação popular, tomando como exemplo os conselhos gestores propostos em São Paulo (SANTO AMORE, 2013). Ainda que Levy (2014) tenha caracterizado esta

participação em conselhos gestores como coadjuvante e restrita ao projeto de urbanização das ZEIS e Mattos (2019) tenha levantado alguns entraves ao processo participativo, algumas experiências demonstraram a importância de uma participação ativa da população.

No caso do projeto Nova Luz, o conselho gestor das ZEIS, estabelecido após pressões populares, foi responsável pela elaboração do Plano de Urbanização da ZEIS e pressionou a prefeitura a rever alguns pontos da proposta inicial²³ (HIRATA; SAMORA, 2012). A ZEIS Mãe Luiza, em Natal/RN, ilustrou outra experiência exitosa de participação e controle popular. Em resposta às ameaças de um empreendimento imobiliário, a comunidade apresentou um projeto de lei que se transformou na “Lei de uso e ocupação do solo do bairro de Mãe Luiza”. A mobilização popular continuou sendo importante na trajetória do instrumento para lutar contra as alterações propostas na revisão do Plano Diretor²⁴. Além da participação popular, a assessoria técnica à comunidade e o fortalecimento da rede de proteção social, através de entidades nacionais e internacionais, foram essenciais para o sucesso da experiência (BENTES; TRINDADE, 2008). Bernardini (2011) também descreveu a importância das pressões dos movimentos no processo participativo de formulação do Plano Diretor de São Paulo, em 2002. A insistência dos movimentos resultou na inclusão de diversos perímetros de ZEIS no plano. Alguns perímetros foram recusados pela equipe da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), porém voltaram a ser propostos durante a elaboração nos Planos Regionais Estratégicos, resultando em um aumento, para ZEIS 1, de aproximadamente 23% e, para ZEIS 2 e 3, um acréscimo de 94% de perímetros.

Por fim, o último potencial a ser discutido é a capacidade do instrumento de proteção à população de baixa renda que habita ou habitará os perímetros de ZEIS, cabendo ressaltar que a emissão do título legal em si não diminui as pressões do mercado imobiliário, podendo, à contramão dos objetivos do instrumento, acirrar estas disputas ao tornar tais áreas acessíveis ao mercado. A demarcação das ZEIS e a determinação de parâmetros urbanísticos, como área máxima de lotes, reduzem

²³ As conquistas referiam-se à criação de um cadastro de moradores atuais que deveria ser considerado no projeto habitacional; manutenção do prédio ocupado na Rua Mauá, que se localizava da área da ZEIS; inclusão de empreendimentos de aluguel social; permanência de alguns pontos de encontro e assistência a dependentes químicos por serviços a serem implementados (HIRATA; SAMORA, 2012).

²⁴ A Lei de uso e ocupação do solo do bairro de Mãe Luiza restringe o desmembramento de lotes até a área máxima de 200m², exceto para o uso institucional e permite o gabarito com altura máxima de sete metros e meio.

a pressão imobiliária, visto que diminuem as vantagens especulativas com o uso da terra. No entanto, essa demarcação, para efetivamente garantir a proteção da população, deve ser associada à determinação de uma faixa de renda máxima a que se destina à produção habitacional e à regularização fundiária, devendo esta atender à demanda prioritária de zero a três salários mínimos.

Um exemplo neste sentido é a ZEIS do Jardim Edite, ainda que não tenha sido efetiva na garantia do direito a todas famílias residentes, visto que muitas foram removidas. Situada em uma das mais importantes frentes de expansão imobiliária da cidade de São Paulo/SP e inserida no perímetro da Operação Urbana Consorciada Água Espraiada, a demarcação de ZEIS serviu como argumento para que fosse construído um projeto de habitação de interesse social na área. Uma Ação Civil Pública, movida pela Defensoria Pública e Ministério Público Estadual, exigiu a construção desse projeto, o qual contemplou 250 dentre as 8.500 famílias residentes na área (ROLNIK; SANTORO, 2013; SANTORO; MACEDO, 2014; ROMEIRO, 2010). Embora o exíguo número de famílias contempladas não possa ser ignorado, Rolnik e Santoro (2013) reconheceram o significado das ZEIS como instrumento de resistência e reconhecimento de direitos.

Retomando o exemplo citado, é possível relativizar a capacidade de proteção que as ZEIS oferecem à população vulnerável a longo prazo. Teixeira (2017) apontou que, enquanto as ZEIS periféricas estão sujeitas à atuação do poder público, aquelas localizadas em áreas centrais são influenciadas pelo capital financeiro privado. Situadas em perímetros de Operações Urbanas Consorciadas, essas áreas recebem excelentes projetos arquitetônicos ou urbanísticos para ilustrar a transformação territorial, tendo como exemplo o Conjunto Jardim Edite, cujo projeto é de autoria dos escritórios MMBB e H+F Arquitetos. A autora destacou que a despeito da qualidade arquitetônica, esse projeto não revela sua identidade como habitação de interesse social, sendo possível também complementar, questionando se apenas a demarcação das ZEIS será capaz de proteger a população vulnerável das pressões imobiliárias e processos de expulsão. Ainda que seja fundamental a gestão municipal utilizar os instrumentos urbanísticos, não há evidências claras de que isto seja capaz de garantir a proteção e permanência da população moradora, demandando, do poder público, um comprometimento no acompanhamento dessas áreas além da adoção de uma política habitacional abrangente, propondo alternativas à propriedade privada.

Outra questão fundamental para garantir a permanência das famílias de baixa renda é compreender a dinâmica do mercado informal que ocorre nestas áreas, aspecto que, de maneira geral não é contemplado pelas políticas habitacionais. Vilaça (2004) ressaltou a importância do controle do mercado informal, exemplificando com o caso da Vila Teimosinho/PE, onde a formação de um mercado imobiliário informal desvirtuou a destinação de interesse social, fazendo com que a área abrigue, atualmente, uma população não mais de renda baixa. Bazzoli, Pereira e Oliveira (2017) também destacaram que a regularização fundiária fomenta o mercado informal, sugerindo a necessidade de um controle de pós-regularização, podendo estender esta recomendação à produção habitacional. Segundo os autores, é necessário que os municípios garantam a permanência das famílias, realizando a provisão de emprego e renda, além de fiscalizar as áreas para dificultar a transferência dos imóveis.

A simples proibição de transferência e do aluguel dos imóveis não impede o surgimento de um mercado informal de moradias, cabendo questionar, em que medida essa proibição é a maneira mais efetiva de proteção aos habitantes ou se funciona apenas como um engessamento, desconsiderando a possibilidade de mobilidade social da população ou ainda as necessidades de mobilidade residencial. É importante ressaltar que o objetivo das ZEIS é garantir a destinação de interesse social, independentemente de quais sejam os habitantes. O instrumento deve proteger a população para que não seja substituída por outra com faixa de renda superior, mas alguns questionamentos ainda não foram totalmente enfrentados: o que impede a transação do bem entre população de baixa renda? O município seria capaz de gerir um mercado formal de baixa renda? Em casos de mobilidade social, no qual o morador não se enquadra mais na faixa de renda proposta, esse deverá sair da área? O enfrentamento destas questões é essencial para que as ZEIS sejam de fato instrumento de proteção, não engessamento, garantindo aos moradores os mesmos direitos que aqueles conferidos na cidade formal. A compreensão de estratégias para que as ZEIS sejam capazes de proteger a população e, ao mesmo tempo, serem flexíveis às necessidades de mobilidade social e residencial, passa por uma discussão conjunta entre os movimentos sociais e a gestão municipal para tratar quais são, de fato, as demandas para essa flexibilização e como, na prática, podem ser atendidas. Se o objetivo for a manutenção da população originalmente beneficiária, a recomendação é que sejam utilizados mecanismos incitativos que

fortaleçam os laços locais ou que incidam sobre o bem fundiário-imobiliário, reduzindo sua atratividade no que diz respeito ao preço e custo de transação através das normas especiais de uso do solo (ALFONSIN et al., 2002).

Os desafios e limitações apontados para a efetivação da maior parte dos potenciais das ZEIS elencados são, de maneira geral, impostos pelo mercado imobiliário, visto que as ZEIS inviabilizam os empreendimentos mais lucrativos, dadas às restrições urbanísticas e de faixa de renda que são impostas, contrariando os interesses predominantes na produção capitalista do espaço (MORAES¹, 2017). Algumas situações demonstraram a prevalência dos interesses imobiliários em detrimento aos direitos sociais dos moradores de ZEIS. Em Fortaleza/CE, a ZEIS de Lagamar foi incluída apenas dois anos após a promulgação do plano diretor municipal, fruto de intensa mobilização popular (GONDIM; GOMES, 2012). No entanto, a Lei Complementar 76/2010, que regulamenta a ZEIS, abriu possibilidades de exceções às limitações do uso da terra em casos de obras públicas relacionadas à Copa do Mundo (FREITAS, 2017; PEQUENO; FREITAS, 2012). Freitas (2015) colocou em evidência a preponderância do mercado imobiliário nesse município, destacando o artigo 312 do plano diretor de 2009. Esse artigo determina que, a cada 12 meses, se o município não definir os parâmetros para a construção em ZEIS de vazios, 5% da área seria liberada de sua restrição e poderia adotar os parâmetros da zona em que estão inseridos, demonstrando também que as ZEIS se sobrepõem a um zoneamento existente. Apesar de terem sido delimitadas ZEIS em Fortaleza/CE, prevalecem “projetos pontuais e imediatistas”, visando a criação de uma cidade turística, seguindo os preceitos de um planejamento estratégico e voltado para a competição entre as cidades (BRASIL, 2014)

No que diz respeito às dinâmicas imobiliárias, a delimitação de ZEIS também não é bem vista pelo mercado, pois significam desvalorização imobiliária. No Recife/PE, a aproximação em um quilômetro destas áreas resulta em uma queda de 10% do preço do imóvel (SEABRA; SILVEIRA NETO; MENEZES, 2016). A presença de população de baixa renda, especialmente próxima a empreendimentos de alto padrão, é vista como ameaça à qualidade urbanísticas destas áreas, ao valor imobiliário e também uma ameaça física à segurança, dada a associação de pobreza com marginalidade²⁵. Como reforça Maricato, em sua fala em diversas

²⁵ João Sette Whitaker Ferreira destacou na palestra “Gestão Urbana e Democracia: Desafios para a construção de cidades mais justas e inclusivas”, ministrada na Pontifícia Universidade Católica de

aulas e palestras, os pobres urbanos não desaparecem após o expediente de trabalho, eles habitam, mas o mercado imobiliário deseja que habitem o mais longe possível de áreas valorizadas. Em São Paulo/SP, uma empresa imobiliária comprou moradias precárias, localizadas em áreas demarcadas como ZEIS no Plano Regional Estratégico do Butantã e próximas a empreendimentos de alto padrão, com a expectativa de futuras mudanças no zoneamento e de afastamento da população de baixa renda (SANTO AMORE, 2013).

Em alguns casos, o mercado imobiliário não se coloca em oposição às ZEIS, mas apropria-se do instrumento, por exemplo, quando são produzidas unidades habitacionais para população de faixa de renda elevada, conforme foi discutido. O município de Votuporanga/SP também apresentou casos de produção habitacional destinada a rendas elevadas. Além disso, o objetivo original das ZEIS voltado à diminuição da especulação do solo foi corrompido em favor do capital imobiliário, sendo que suas delimitações associaram-se à ampliação do perímetro urbano (CUCATO, 2017). Outro exemplo de apropriação do instrumento pelo mercado imobiliário é a ZEIS estabelecida na área de intervenção do projeto Nova Luz em São Paulo/SP, a qual ilustrou uma estratégia de apoio a um projeto de renovação urbana através da mitigação dos impactos das remoções que ocorreriam para dar lugar a usos mais rentáveis. Segundo Samora (2012), o conceito de ZEIS foi mal utilizado, visto que uma área de indução não foi utilizada para expansão do parque habitacional, mas sim para receber os moradores removidos, cabendo ressaltar que receberá apenas aqueles capazes de arcar com os custos propostos.

Muito distante de esgotar este assunto, os potenciais e limitações apresentados nas experiências de aplicação das ZEIS evidenciam que os caminhos para a efetivação da agenda da Reforma Urbana estão repletos de desafios. Ainda que a aplicação e efetividade do instrumento dependa das disputas locais e da gestão do instrumento pelas municipalidades, o comparecimento das ZEIS nos planos diretores permite, ao menos, que haja essa disputa. Desta forma, as experiências apresentadas fornecem subsídios para analisar se a abordagem do instrumento nos planos diretores, ponto de partida para a aplicação das ZEIS, vem favorecendo a sua efetividade.

Campinas, em 2017, a forte associação que é feita entre pobreza e marginalidade através da exposição da capa da Revista Veja de 24/01/2014. Esta capa, que leva como título "O cerco da Periferia", argumenta que bairros de classe média estão sendo espremidos por um cinturão de pobreza e criminalidade.

1.4 O plano diretor e a efetividade das ZEIS

Cada um dos potenciais discutidos pode ter sua efetividade relativizada de acordo com a maneira como as ZEIS estão abordadas nos planos diretores²⁶. A capacidade de definição do “lugar dos pobres na cidade” (SANTO AMORE, 2013) depende da resposta a uma série de questões: existe, de fato, lugar para os pobres na cidade? Esse lugar está demarcado? Onde é esse lugar? Nos planos diretores, a resposta para a primeira pergunta é a previsão de ZEIS de regularização, para o reconhecimento dos assentamentos informais, e ZEIS de indução, para a reserva de terras para habitação de interesse social. Por sua vez, a demarcação dos perímetros é fundamental para a aplicação do instrumento e a localização destas áreas é essencial para discutir a potencialidade de atuação das ZEIS contra os processos históricos de periferização da população de baixa renda.

Outros dois potenciais discutidos: a produção habitacional no atendimento à população de baixa renda e a capacidade de proteção a essa população que habita os perímetros de ZEIS, podem ser determinados, nos planos diretores, através do detalhamento da faixa de renda a ser atendida em ZEIS. Cabe destacar a importância de priorizar o atendimento às populações mais vulneráveis, em geral que possuem renda inferior a 3 salários mínimos. Esta definição responderá a seguinte questão: para quem são destinados os perímetros de ZEIS? A ausência deste detalhamento pode, além de favorecer uma apropriação pelo mercado imobiliário, ser evidência da utilização do instrumento como reserva de terra para outras faixas de renda.

Além disso, no que diz respeito à associação das Zonas Especiais de Interesse Social aos demais instrumentos, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo, se prevista nos planos diretores, pode favorecer a disponibilização de terras para a habitação de interesse

²⁶ Analisando algumas questões diferentes das propostas nesta pesquisa, Oliveira, Moraes e Miranda (2019) realizaram um estudo recente, avaliando os instrumentos legais municipais referente a ZEIS. Os autores verificaram o nível de adequação desses para metrópoles e capitais regionais, concluindo que esse nível é, de maneira geral, médio. Isto significa que os municípios apresentam pelo menos três tipos de ZEIS e detalham parte dos parâmetros necessários à regulação urbanística e dos instrumentos para regularização urbanística e fundiária. Nesse estudo, dentre outras informações, foi verificado se foram previstos os parâmetros urbanísticos para cada tipo de ZEIS, sendo que o aprofundamento desta investigação pode responder à questão de como é o “lugar dos pobres na cidade”, quais características urbanísticas e arquitetônicas ele carrega.

social e, assim também, os planos diretores podem prever instrumentos como o Consórcio Imobiliário, buscando estratégias financeiras para viabilizar a produção habitacional. O potencial, intrínseco às ZEIS, da participação popular depende da previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares, visando o controle popular na definição dos projetos de urbanização em ZEIS. A análise da abordagem das ZEIS, atentando-se à presença ou não destes detalhamentos nos planos diretores, permite identificar se a maneira como as ZEIS estão detalhadas favorece a efetividade do instrumento e fortalece seus potenciais. Além disso, fornece evidências em relação ao comprometimento dos municípios com uma agenda de justiça social.

Capítulo 2. O aglomerado urbano da macrometrópole paulista e a precariedade habitacional

No início do Século XX, 10% da população brasileira residia em cidades, cenário que veio a alterar-se completamente no decorrer desse mesmo século, devido à concentração de atividades econômicas e aos processos de migração (NOBRE, 2008). A urbanização brasileira ocorreu entre as décadas de 1940 e 1980 e fez com que, em menos de 40 anos, a população fosse predominantemente urbana (ROLNIK, 2009). O Gráfico 2 retrata o crescimento da população urbana no Brasil entre os anos de 1960 e 2010, apontando que, de acordo com o Censo 2010 (IBGE¹, 2019), aproximadamente 84% da população residente no país vivia em cidades.

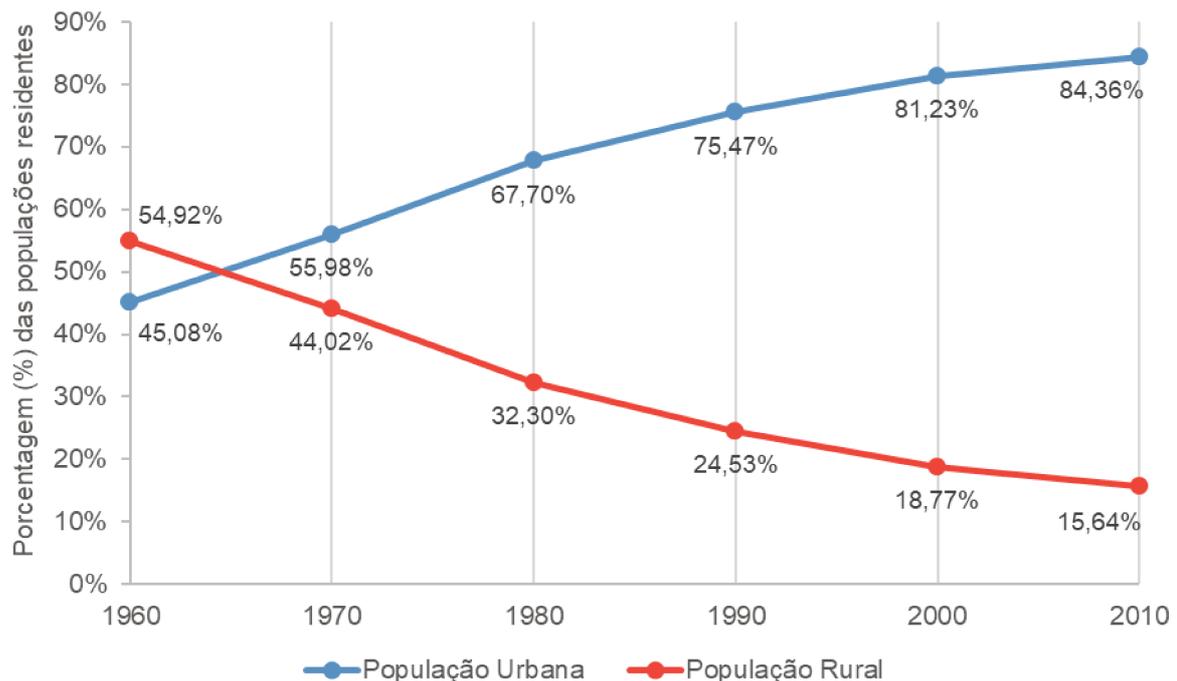


Gráfico 2. Porcentagem das populações urbana e rural no Brasil (1960-2010).
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE¹ (2019).

A modernização brasileira, diferentemente dos países desenvolvidos, marcados pelas políticas keynesianas, caracterizou-se como conservadora (MARICATO, 1996). Para Maricato (1996) e Rolnik (2009), os processos de crescimento econômico e urbanização ocorreram de maneira excludente, pois a

população de baixa renda não foi efetivamente integrada à cidade, além de serem concentradores: de renda, terra e poder, dada a convergência econômica e populacional em determinados pontos do território. Desta forma, a exclusão social e concentração são paradigmas do capitalismo brasileiro, acompanhando os processos de industrialização e urbanização (MARICATO, 1996). Kowarick (1979) também caracterizou a expansão econômica brasileira como dilapidadora da mão-de-obra, que conduz os processos produtivos, posto que o desenvolvimento econômico foi pautado nas altas taxas de exploração do trabalho e na espoliação urbana. A sociedade, especialmente as classes mais pobres, sustenta as deseconomias do congestionamento e do esvaziamento, geradas pela concentração espacial, enquanto, as empresas beneficiam-se das economias geradas por esta aglomeração (SINGER, 1973). A Tabela 1 e o Gráfico 3 refletem como este processo é concentrador e ocorre nas grandes aglomerações urbanas, demonstrando que 54,75% da população, de acordo com o Censo de 2010 (IBGE¹, 2019), residia em municípios com população superior a 100 mil habitantes, sendo que esses municípios representavam apenas 5,13% do total existente no país.

Tabela 1. Distribuição da população brasileira nos municípios (2010).

Classe de tamanho populacional	População		Quantidade de municípios	
	Absoluto	%	Absoluto	%
Até 2.000	197.429	0,10	118	2,14
De 2.001 a 5.000	4.176.916	2,19	1.183	21,42
De 5.001 a 10.000	8.541.935	4,48	1.212	21,94
De 10.001 a 20.000	19.743.967	10,35	1.401	25,37
De 20.001 a 50.000	31.344.671	16,43	1.043	18,88
De 50.001 a 100.000	22.314.204	11,70	283	5,12
De 100.001 a 500.000	48.565.171	25,46	245	4,44
Mais de 500.000	55.871.506	29,29	38	0,69
Total	190.755.799	100,00	5.523	100,00

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE¹ (2019).

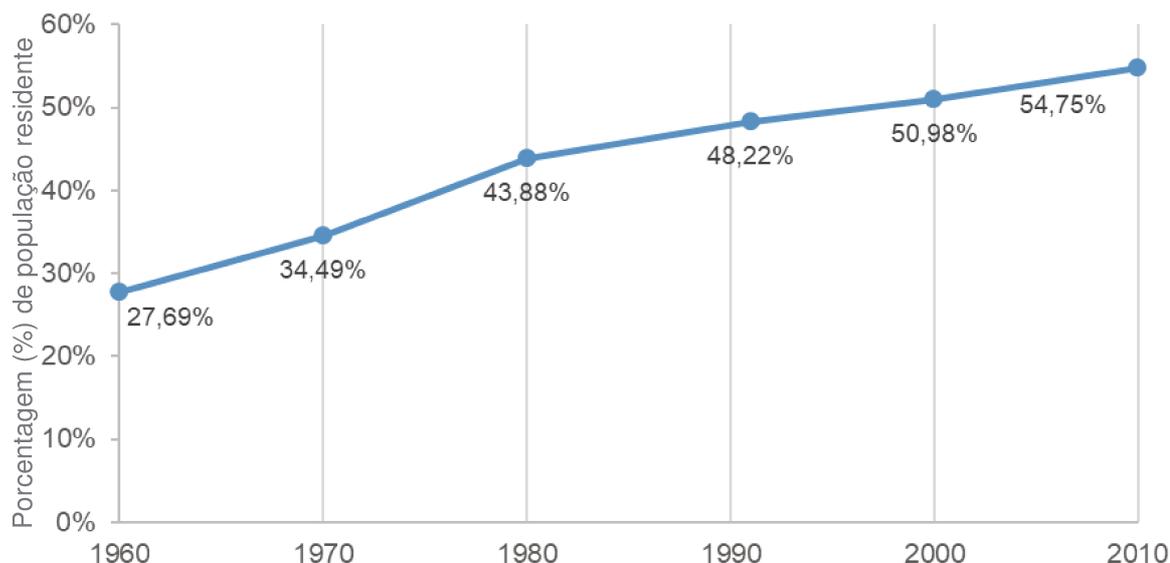


Gráfico 3. Porcentagem da população residente em municípios de tamanho populacional superior a 100 000 habitantes (1960 - 2010).

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE¹ (2019).

Segundo Santos (1993), a urbanização brasileira ocorreu, primeiramente de forma aglomerada, resultando no aumento numérico das aglomerações com mais de 20.000 habitantes. Em um segundo momento, verificou-se a concentração urbana e, posteriormente, a metropolização. Este fenômeno apresenta fundamental importância, posto que, além desta convergência econômica e populacional em determinados pontos do território, ele resultou também na concentração da pobreza (SANTOS, 1993). Esse autor também colocou em evidência uma tendência de “desmetropolização”, fenômeno que ocorreu paralelamente à metropolização e consiste na formação de novos aglomerados na categoria de cidades grandes e intermediárias. Alguns autores recentes, como Baeninger e Brito (2007), trataram das mudanças do padrão de urbanização brasileiro, a partir da década de 1980, caracterizadas pelo menor crescimento das áreas metropolitanas e redistribuição espacial da população. Além disso, esse novo padrão caracteriza-se pela tendência de desconcentração populacional metropolitana e interiorização da população, marcados pela perda do peso dos núcleos metropolitanos e pela sua periferização. A estruturação do espaço relaciona-se com um crescente processo de conurbação urbana e interação entre as cidades, resultando na “formação de espacialidades marcadas pela concentração da população em um espaço regional que ultrapassa limites políticos-administrativos municipais” (BAENINGER; BRITO, 2007, p. 7).

Ambos fenômenos, metropolização e “desmetropolização”, explicam as dinâmicas que ocorreram para a formação do território denominado macrometrópole paulista. Em meio a algumas controvérsias²⁷, a EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano de São Paulo), definiu uma delimitação espacial congregando várias regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e unidade regional contíguas, denominando-a macrometrópole paulista, tomando como pressuposto a existência de um contínuo tecido urbanizado que une essas várias regiões em um grande conglomerado. A chamada macrometrópole paulista possui 33,65 milhões de habitantes, sendo considerada um dos maiores aglomerados urbanos do Hemisfério Sul. Conforme ilustra a Figura 1, ela abrange o território formado pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Sorocaba, da Baixada Santista e do Vale do Paraíba e Litoral Norte, além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina (EMPLASA¹, 2019), correspondendo a 21% da extensão territorial do Estado de São Paulo.

²⁷ As delimitações físicas da macrometrópole podem variar, buscando uma adequação à matriz teórica que melhor lhe representa (TAVARES, 2018). Leonel, Zione e Monn (2019) afirmaram que os perímetros flexíveis são convenientes aos diversos interesses e agentes e expõem uma dessas controvérsias na delimitação do recorte territorial. As autoras compararam a demarcação realizada pela EMPLASA com a delimitação feita pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica do Estado de São Paulo, a qual contempla 180 municípios com base em critérios de abastecimento hídrico.

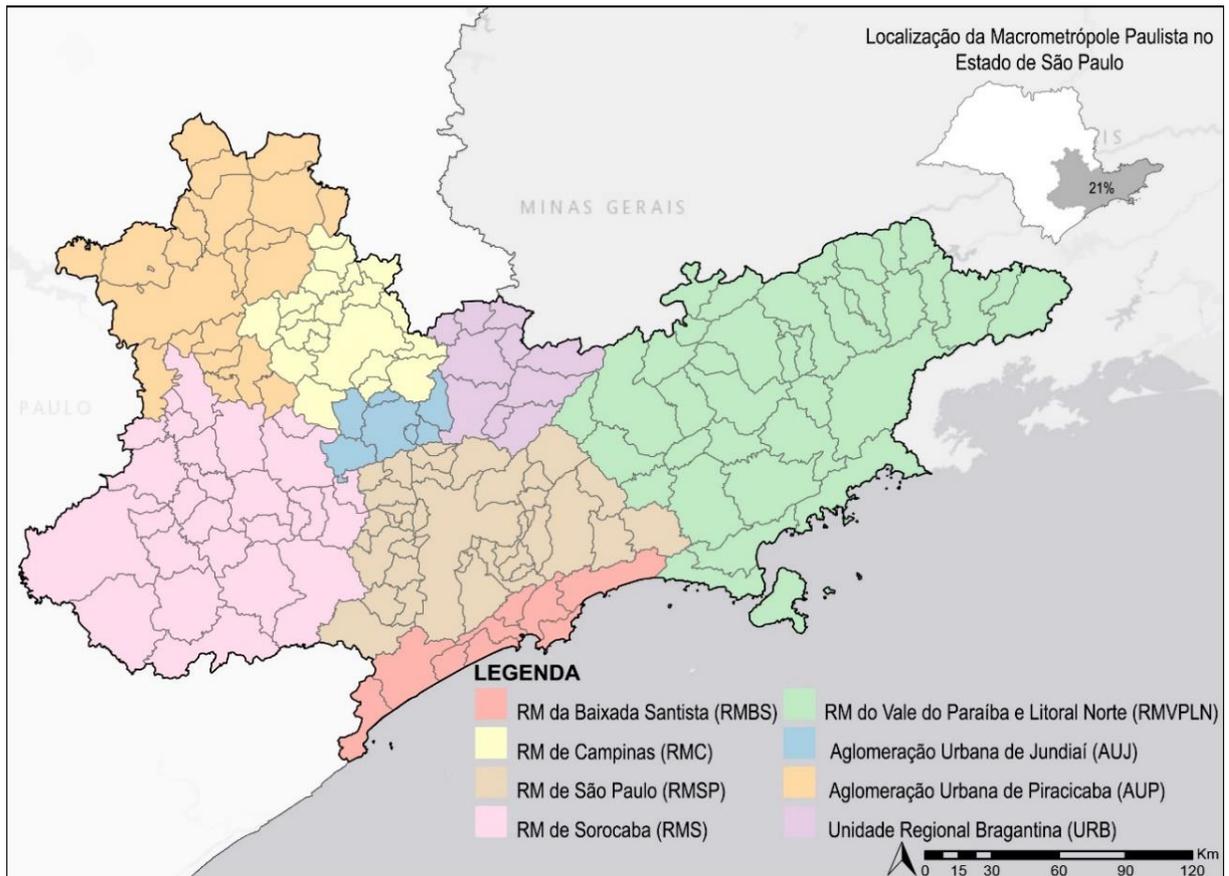


Figura 1. Macrometrópole paulista: localização e composição.
Fonte: Elaboração própria.

No que diz respeito à formação deste aglomerado urbano, Lencioni (2005) descreveu a formação do complexo industrial metropolitano como “um novo fato urbano de caráter metropolitano de dimensões inéditas”, produto da reestruturação produtiva e guiado por uma lógica de dispersão da produção, contrapondo-se com a concentração da gestão do capital. A dispersão, segundo a autora, está relacionada com a desintegração vertical da indústria e a produção de condições que viabilizem a operação destas empresas. A consolidação desta aglomeração, por sua vez, relaciona-se com “a consolidação do espaço econômico atual, contemporâneo ao processo de globalização econômica e a seus efeitos no território” (ASQUINO, p. 84, 2010).

Os territórios pertencentes à macrometrópole são integrados técnica e funcionalmente, além de concentrarem infraestruturas de transporte, formando o maior polo de ciência e tecnologia da América Latina. Responsável por 83% do total da atividade econômica do Estado de São Paulo, esta aglomeração representa claramente o fenômeno de concentração, sendo a centralização econômica ainda

mais expressiva que a populacional. Um exemplo é a RM de São Paulo, onde se localiza o polo principal da macrometrópole e concentra 56% do PIB e 48% da população estadual (NEGREIROS; SANTOS; MIRANDA, 2015). As características da macrometrópole fazem com que os fluxos econômicos e de passageiros também converjam para esta região, sendo as cargas produzidas neste território responsáveis por 65% dos deslocamentos totais do estado, além de ser destino de 97% e origem de 95% das viagens de passageiros (DAVANZO et al.; 2011).

Os mapas a seguir (Figura 2, Figura 3 e Figura 4) apresentam, respectivamente, os números populacionais, densidade populacional e o Produto Interno Bruto dos municípios, sendo possível ilustrar a concentração econômica e de população na Região Metropolitana de São Paulo, seguindo dois eixos de concentração: um a noroeste, que alcança o município de Rio Claro e passa por Campinas e, outro a nordeste, que abrange o Vale do Paraíba, passando por São José dos Campos. Esses mapas permitem ilustrar que a concentração ocorre de maneira heterogênea neste território, resultando nos maiores números populacionais e valores de PIB nas cidades-sede das regiões metropolitanas e aglomerados urbanos como indicado nas Tabela 2²⁸ e Tabela 4. Além disso, dentre as vinte maiores densidades apresentadas na macrometrópole, dezessete delas pertenciam a municípios da RMSPP, valores que podem ser observados na Tabela 3.

²⁸ Vale destacar que os municípios de Limeira, Suzano, Taboão da Serra, Sumaré, Barueri, Embu das Artes, Indaiatuba, Cotia, Americana, Itapevi, Jacareí, Hortolândia e Rio Claro, embora não estivessem entre os vinte maiores em tamanho populacional na macrometrópole paulista, apresentaram tamanho populacional superior a 200.000 habitantes.

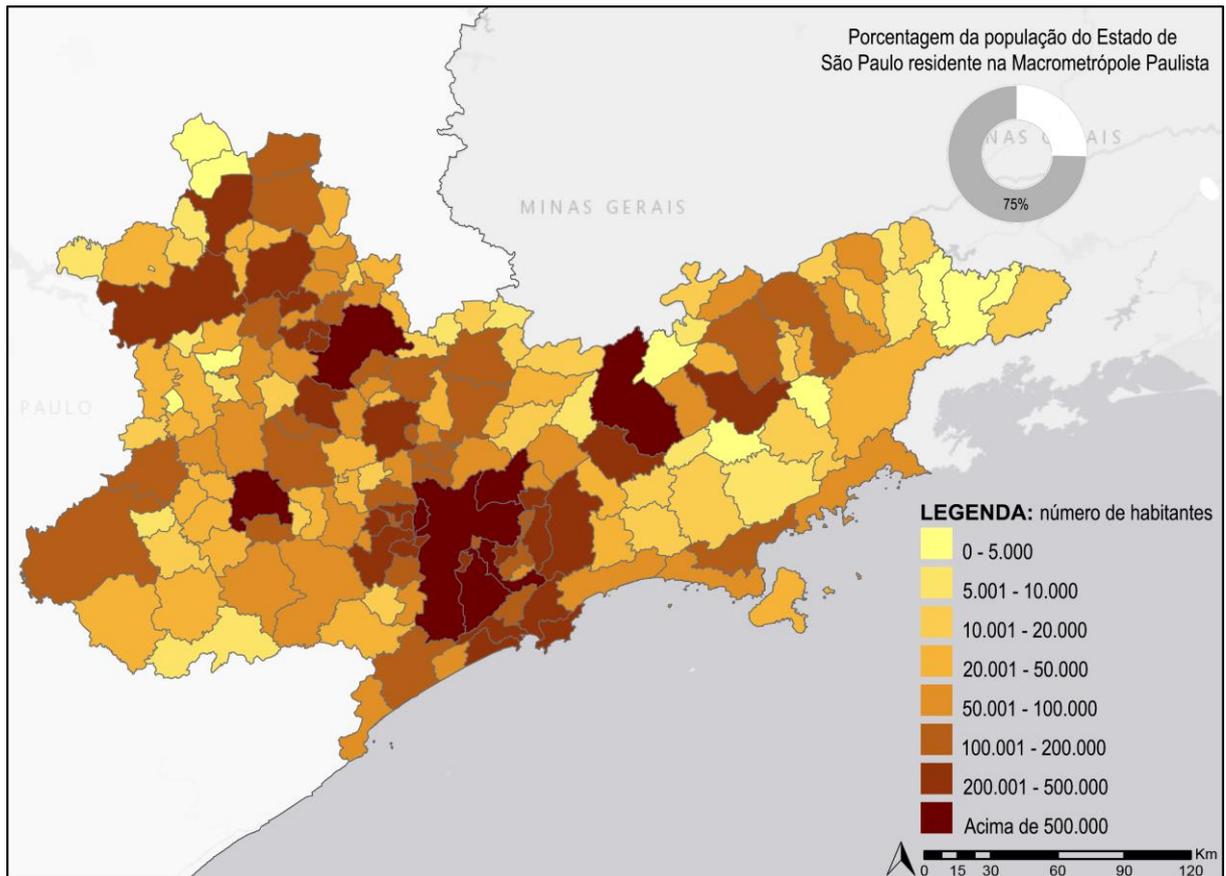


Figura 2. Macrometrópole paulista: população estimada (2018).
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Tabela 2. Municípios com maiores populações na macrometrópole paulista.

Município	População estimada em 2018	Região
São Paulo	12.176.866	RMSP
Guarulhos	1.365.899	RMSP
Campinas	1.194.094	RMC
São Bernardo do Campo	833.240	RMSP
Santo André	716.109	RMSP
São José dos Campos	713.943	RMVPLN
Osasco	696.850	RMSP
Sorocaba	671.186	RMS
Mauá	468.148	RMSP
Mogi das Cruzes	440.769	RMSP
Santos	432.957	RMBS
Diadema	420.934	RMSP
Jundiaí	414.810	AUJ
Piracicaba	400.949	AUP
Carapicuíba	398.611	RMSP
Itaquaquecetuba	366.519	RMSP
São Vicente	363.173	RMBS
Praia Grande	319.146	RMBS
Guarujá	318.107	RMBS
Taubaté	311.854	RMVPLN

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

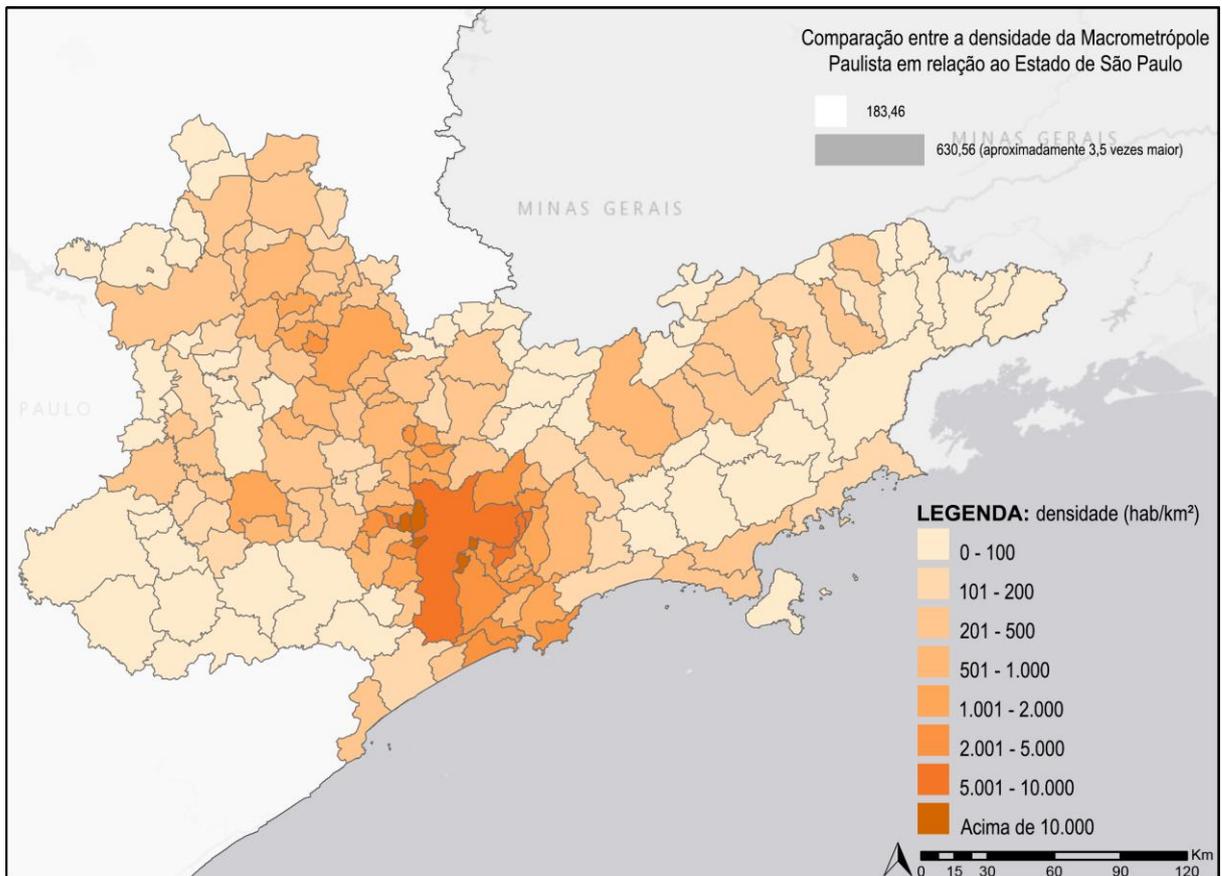


Figura 3. Macrometrópole paulista: densidade populacional estimada (2018).

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Tabela 3. Municípios com maiores densidades populacionais na macrometrópole paulista.

Municípios	Densidade estimada em 2018 (Hab/km²)	Região
Taboão da Serra	14.006,77	RMSP
Diadema	13.696,93	RMSP
Carapicuíba	11.538,56	RMSP
Osasco	10.728,36	RMSP
São Caetano do Sul	10.454,31	RMSP
São Paulo	8.005,25	RMSP
Mauá	7.561,87	RMSP
Jandira	7.076,68	RMSP
Poá	6.749,88	RMSP
Ferraz de Vasconcelos	6.494,15	RMSP
Itaquaquecetuba	4.436,09	RMSP
Guarulhos	4.286,18	RMSP
Barueri	4.129,40	RMSP
Santo André	4.073,85	RMSP
Embu das Artes	3.847,31	RMSP

(continua)

(continuação)

Municípios	Densidade estimada em 2018 (Hab/km ²)	Região
Hortolândia	3.642,54	RMC
Francisco Morato	3.551,11	RMSP
Várzea Paulista	3.433,14	AUJ
Itapevi	2.835,20	RMSP
São Vicente	2.455,65	RMBS

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

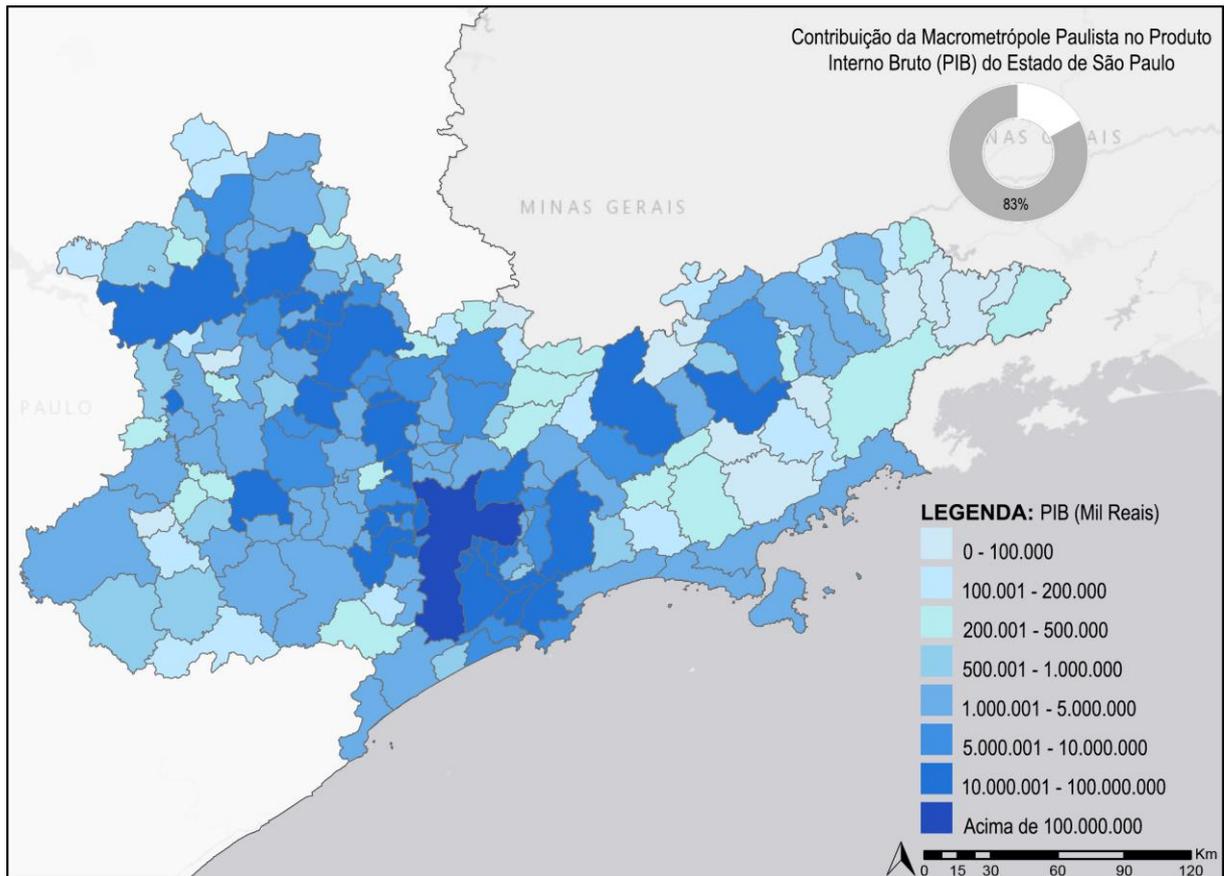


Figura 4. Macrometrópole paulista: Produto Interno Bruto (2016).

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Tabela 4. Municípios com maiores PIB na macrometrópole paulista.

Município	PIB em 2016 (Mil Reais)	Região
São Paulo	687.035.889	RMSP
Osasco	74.402.691	RMSP
Campinas	58.523.732	RMC
Guarulhos	53.974.919	RMSP
Barueri	47.088.302	RMSP
São Bernardo do Campo	42.131.380	RMSP
Jundiaí	39.782.735	AUJ
São José dos Campos	37.315.783	RMVPLN

(continua)

(continuação)

Município	PIB em 2016 (Mil Reais)	Região
Paulínia	31.504.043	RMC
Sorocaba	30.593.860	RMS
Santo André	25.837.046	RMSP
Santos	21.954.556	RMBS
Piracicaba	21.557.591	AUP
Cubatão	17.668.001	RMBS
Mogi das Cruzes	14.426.294	RMSP
Taubaté	14.135.705	RMVPLN
Mauá	13.963.846	RMSP
São Caetano do Sul	13.286.711	RMSP
Diadema	13.229.745	RMSP
Cajamar	13.020.610	RMSP

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Os dados apresentados merecem algumas observações em relação a coincidência quanto aos números de tamanho populacional, densidade populacional e PIB. Os municípios de Diadema, Guarulhos, Mauá, Osasco, Santo André e São Paulo apareceram a frente nas três tabelas, as quais ilustram os vinte maiores valores observados para população, densidade populacional e PIB na macrometrópole paulista. Outros nove municípios – Campinas, Jundiaí, Mogi das Cruzes, Piracicaba, Santos, São Bernardo do Campo, São José dos Campos, Sorocaba e Taubaté – estiveram entre as maiores populações e PIB observados, mas não se enquadraram nas maiores densidades populacionais do recorte. Enquanto isso, Carapicuíba, Itaquaquetuba e São Vicente apresentaram elevado tamanho populacional e densidades populacionais, porém este fato não impactou na produção de riqueza, uma vez que seus PIBs não se enquadraram entre os vinte maiores²⁹.

Os dados apresentados justificam a escolha do recorte da pesquisa, pois, além de serem representativos, no âmbito do Estado de São Paulo, retratam o processo de urbanização brasileiro concentrador que compõe o novo fato urbano de dimensões macrometropolitanas (LENCIONI, 2005). Outros dados que fundamentam essa escolha são aqueles relativos às carências habitacionais apresentadas por estas regiões, posto que são nos territórios metropolitanos que essas se intensificam (SEADE, 2010). Davanzo et al. (2011) e Negreiros, Santos e

²⁹ Apenas Praia Grande e Guarujá apresentam elevado tamanho populacional e não se destacam em nenhum dos outros dois indicadores.

Miranda (2015) colocaram em evidência a heterogeneidade estrutural deste território. O dinamismo econômico da macrometrópole é acompanhado por graves problemas sociais e urbanos: enquanto algumas áreas estão inseridas na acumulação capitalista mundial, outras permanecem excluídas e são privadas dos benefícios deste desenvolvimento (DAVANZO et al.; 2011).

De acordo com o Censo 2010 e conforme análise realizada pela EMPLASA¹ (2019), havia 2,68 milhões de pessoas vivendo em setores subnormais na macrometrópole paulista. No entanto, um diagnóstico realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (MARQUES¹ et al., 2013), contabilizando os assentamentos precários (setores subnormais e precários³⁰) nas RMs de São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte e Aglomeração Urbana de Jundiaí, apontou que este número é superior e soma mais 1,13 milhões de pessoas vivendo em setores precários. Cabe ressaltar que estes dados não contemplaram a Região Metropolitana de Sorocaba, Aglomeração Urbana de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina, também integrantes da macrometrópole. O IBGE contabilizou, em 2010, 4.072 setores subnormais, sendo que aproximadamente 81% desses localizavam-se na RM de São Paulo. Por sua vez, esse diagnóstico apontou outros 1.714 setores como precários, dos quais a maioria deles (63%) estava localizada novamente na RMSP, conforme aponta a Tabela 5.

Tabela 5. Quantidade de setores subnormais e precários e de pessoas residentes nesses setores por região.

Região	Setores Subnormais	Número de pessoas residentes	Setores Precários	Número de pessoas residentes
RMSP	3.305	2.169.502	1.087	652.318
RMBS	423	297.091	63	41.753
RMC	276	160.825	285	234.273
RMVPLN	36	18.522	178	123.947
AUJ	32	22.949	101	79.917
Macrometrópole paulista	4.072	2.668.889	1.714	1.132.208

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Marques¹ et al. (2013).

D'Ottaviano, Pasternak e Barbon (2019) também caracterizaram, com base no Censo de 2010, a precariedade habitacional na macrometrópole paulista.

³⁰ O diagnóstico descreve a metodologia utilizada para identificar setores precários, isto é, setores similares aos classificados na condição de subnormal no Censo Demográfico, buscando um diagnóstico mais preciso sobre a precariedade habitacional na macrometrópole paulista.

As autoras expuseram a quantidade de população favelada³¹ nestes territórios, inclusive para a Região Metropolitana de Sorocaba, Aglomeração Urbana de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina, cujos dados não estão presentes no diagnóstico feito por Marques¹ et al. (2013). Embora não contabilizem os setores precários, temos os menores valores de população favelada observados na macrometrópole: 4.302, 16.696 e 1.240, respectivamente. As autoras apontaram que o crescimento dessa população na macrometrópole não ocorreu de maneira homogênea, sendo este aumento mais evidente nas RM de São Paulo e da Baixada Santista. Neste sentido, Marques² et al. (2013) também apontou que as “manchas de precariedade”, de maneira geral, não apresentaram um padrão de distribuição, porém são constatadas frequentemente nas periferias municipais.

O Gráfico 4 demonstra, para o ano de 2010, a porcentagem da população residente nos setores subnormais e precários por região. A Região Metropolitana da Baixada Santista foi a que apresentou maior porcentagem de população residindo em assentamentos precários, contabilizando 20,50% do total da região metropolitana (17,97% em setores subnormais e 2,53% em setores precários). A Região Metropolitana de Sorocaba apresentou o menor valor, cabendo destacar, novamente, que os dados não contemplaram os setores precários identificados por Marques¹ et al. (2013). A contabilização da população residente em setores precários permitiu um panorama mais preciso da precariedade habitacional na macrometrópole paulista, visto que, na Aglomeração Urbana de Jundiaí, por exemplo, a quantidade de pessoas residentes em setores precários (12,03%) ultrapassa aquela identificada pelo Censo nos setores subnormais (3,45%). O mesmo ocorreu nas Regiões Metropolitanas de Campinas (setores precários: 8,56%; setores subnormais: 5,88%) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (setores precários: 5,82%; setores subnormais: 0,87%).

³¹ Número equivalente ao de pessoas residentes em setores subnormais, desconsiderando aquelas que residem em setores precários, levantado pelo um diagnóstico realizado pelo Centro de Estudos da Metrôpole (MARQUES¹ et al., 2013).

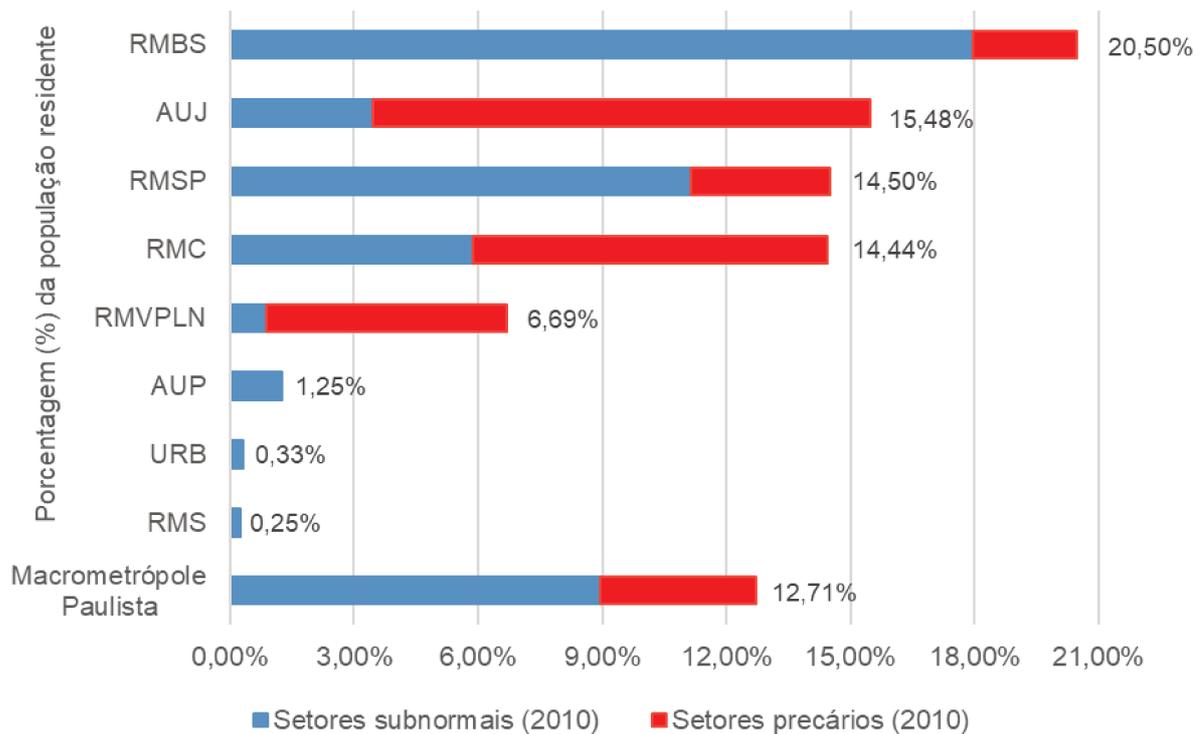


Gráfico 4. Porcentagem da população residente em assentamentos precários (setores subnormais e precários) por região (2010).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Marques¹ et al. (2013) e D'Ottaviano, Pasternak e Barbon (2019).

O diagnóstico feito por Marques¹ et al. (2013) também apresentou, em anexo, as porcentagens e os valores absolutos de população residente em assentamentos precários, para cada município das regiões estudadas, cujos vinte maiores valores absolutos e relativos estão ilustrados nas Tabela 6 e Tabela 7.

Tabela 6. Municípios com maiores valores absolutos de população residente em assentamentos precários na macrometrópole paulista³².

Município	População Residente em Assentamentos Precários		Região
	Absoluto	%	
São Paulo	1.675.221	15,01%	RMSP
Guarulhos	232.605	19,16%	RMSP
Campinas	216.654	20,36%	RMC
São Bernardo do Campo	162.590	21,71%	RMSP
Santo André	106.949	15,86%	RMSP
Guarujá	105.045	36,19%	RMBS
Diadema	93.233	24,18%	RMSP

(continua)

³² Neste diagnóstico, não existem dados para os municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, Aglomeração Urbana de Piracicaba e a Unidade Regional Bragantina.

(continuação)

Município	População Residente em Assentamentos Precários		Região
	Absoluto	%	
Osasco	90.703	13,63%	RMSP
Mauá	86.754	20,90%	RMSP
São Vicente	86.665	26,27%	RMBS
Hortolândia	58.123	30,86%	RMC
Itaquaquecetuba	55.711	17,33%	RMSP
Cubatão	53.660	45,37%	RMBS
Embu das Artes	49.202	20,50%	RMSP
Jundiaí	44.218	12,52%	AUJ
Sumaré	39.941	16,68%	RMC
Santos	39.295	9,42%	RMBS
Carapicuíba	37.859	10,26%	RMSP
Praia Grande	33.308	12,75%	RMBS
Taboão da Serra	31.756	13,01%	RMSP

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Marques¹ et al. (2013).

Tabela 7. Municípios com maiores valores relativos de população residente em assentamentos precários na macrometrópole paulista.

Município	População Residente em Assentamentos Precários		Região
	%	Absoluto	
Cubatão	45,37%	53.660	RMBS
Monte Mor	40,36%	18.808	RMC
Engenheiro Coelho	38,49%	4.422	RMC
Guarujá	36,19%	105.045	RMBS
Cabreúva	34,08%	12.827	AUJ
São Sebastião	33,68%	24.700	RMVPLN
Campos do Jordão	31,50%	14.804	RMVPLN
Hortolândia	30,86%	58.123	RMC
Várzea Paulista	28,28%	30.240	AUJ
Ubatuba	27,15%	20.818	RMVPLN
São Vicente	26,27%	86.665	RMBS
Diadema	24,18%	93.233	RMSP
Caraguatatuba	23,46%	22.494	RMVPLN
Bertioga	22,61%	10.652	RMBS
São Bernardo do Campo	21,71%	162.590	RMSP
Ilhabela	21,48%	5.988	RMVPLN
Mauá	20,90%	86.754	RMSP
Embu das Artes	20,50%	49.202	RMSP
Campinas	20,36%	216.654	RMC
Artur Nogueira	20,34%	8.168	RMC

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Marques¹ et al. (2013).

Em relação à RMSP, São Paulo apresentava o maior número absoluto de pessoas residentes em assentamentos precários, enquanto Diadema apresentava o maior valor relativo: 24,18% de sua população habitava esses assentamentos. Vale ressaltar que, além desses dois municípios, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Santo André e São Bernardo do Campo estavam entre os dez maiores valores absolutos e relativos de população em situação de precariedade na região metropolitana, além de estarem entre os dez municípios mais populosos. Não foram identificados assentamentos precários em Guararema, Salesópolis, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra e Vargem Grande Paulista. Enquanto isso, do total de municípios da RMVPLN, 22³³ não possuíam assentamentos precários e 11³⁴ apresentavam a porcentagem de população residente nesses setores inferior a 10%. Em oposição, São Sebastião apresentava o maior número absoluto e relativo (33,68%) da região. Para as demais regiões metropolitanas, na RMBS, o maior valor absoluto estava no município de Guarujá e a maior porcentagem de população em assentamentos precários, em Cubatão (45,37%), sendo esse o maior valor relativo registrado na macrometrópole. A RMC apresentava sua cidade-sede como o maior valor absoluto e o quarto maior valor relativo (20,36%), enquanto o município de Monte Mor apresentava o valor relativo mais alto da região (40,36%) e segundo maior do recorte. Na Aglomeração Urbana de Jundiaí, embora o município-sede apresentasse o maior número absoluto de pessoas em assentamentos precários, Cabreúva ilustrava o maior valor relativo (34,08%). Por sua vez, o município de Itupeva não apresentou setores subnormais ou precários.

Além disso, o diagnóstico também caracterizou os setores censitários, constatando que aqueles contendo assentamentos subnormais apresentavam indicadores socioeconômicos piores do que os precários. A renda média nesses setores era de R\$ 666,74 e R\$ 788,83, respectivamente, enquanto as respectivas porcentagens de responsáveis com renda de até 3 salários eram 94,81% e 91,01%. Cabe ressaltar que, dentro das Regiões Metropolitanas estudadas, a RM de São Paulo e RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte apresentaram renda do responsável

³³ Arapeí, Areias, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Igaratá, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga e Silveiras.

³⁴ Jacareí, Aparecida, Caçapava, Santa Branca, São José dos Campos, Guaratinguetá, Tremembé, Taubaté, Cruzeiro, Pindamonhangaba e Lorena.

abaixo da média da macrometrópole para ambos setores, sendo que a RMVPLN apresentou a pior renda para os setores subnormais (MARQUES¹ et al., 2013).

Outra constatação importante refere-se a infraestrutura. Em média, 31,82% dos domicílios em setores subnormais e 28,41% em setores precários não apresentavam rede de esgoto ou fossa séptica, valendo ressaltar os expressivos números apresentados pelos setores subnormais da RM da Baixada Santista (43,01%) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (42,53%) e pelos setores precários da RM de Campinas (37,22%) (MARQUES¹ et al., 2013). A expressiva precariedade habitacional das RM de São Paulo e RM da Baixada Santista confirmou-se nos números apresentados em estudo realizado pela Fundação Seade (SEADE, 2010). O Estado de São Paulo tinha 32,6% de domicílios inadequados, enquanto a porcentagem apresentada pela RMSP era de 41,3% contra 31,9%, da RMBS. A RM da Baixada Santista destacou-se pela elevada proporção de domicílios em déficit habitacional (9,9%), enquanto a RMSP concentrou a maior porcentagem de inadequação (35,9%)³⁵. Em oposição à essas regiões, a Região Administrativa de São José dos Campos, a qual corresponde atualmente à RMVPLN, apresentava os menores valores de déficit (3,3%) e inadequação (17,9%) do estado (SEADE, 2010). Cabe destacar que, nos casos em que a inadequação habitacional relaciona-se com questões de infraestrutura urbana, em áreas de risco ou inadequadas para urbanização, ou mesmo passíveis de regularização fundiária, o morador não é capaz de solucioná-la, demandando políticas públicas que atuem nesse sentido e, eventualmente, que exista mais terra disponível e adequada para a moradia.

Se somados os valores da RMSP e RMBS aos da RM de Campinas, compõe-se um quadro mais grave das condições habitacionais no contexto estadual, apurando-se 63,6% do déficit habitacional e 74,0% da inadequação habitacional do Estado de São Paulo (SEADE, 2010). Os valores apresentados permitem inferir que existe, portanto, uma relação entre o adensamento populacional e a precariedade habitacional. Além disso, constatou-se a associação entre precariedade e renda, posto que as maiores porcentagens de déficit e inadequação pertencem às faixas de

³⁵ A Fundação SEADE teve como referência para o cálculo do déficit habitacional a metodologia proposta pela Fundação João Pinheiro (GENEVOIS; COSTA, 2001). No entanto, com a preocupação de não superestimar o déficit habitacional, a Fundação (2010) considera que há distinção entre o enquadramento como déficit e inadequação habitacional, as quais demandam políticas públicas diferenciadas. No primeiro caso, é necessária a substituição da unidade habitacional, enquanto, no caso de inadequação, reformas, ampliações e outras melhorias seriam soluções para o problema. Para saber mais sobre as diferenças metodológicas, recomenda-se os autores Genevois e Costa (2001), os quais comparam as metodologias adotadas.

até três salários mínimos (SEADE, 2010). Estas constatações condizem com os dados levantados pela Fundação João Pinheiro em relação ao déficit habitacional no Brasil, os quais indicavam que, aproximadamente 88% do déficit brasileiro, em 2015, era urbano e 84% concentrava-se na faixa salarial de até 3 salários (CBIC, 2018).

Em complementação a estes indicadores, é possível agregar também o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)³⁶ e o Índice de Gini³⁷ que, associados aos dados sobre o PIB e o PIB *per capita*, permitem revelar o processo de urbanização concentrador e excludente. Em 2015, foi elaborado o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista para o período entre 2013 a 2040, o qual descreveu as desigualdades sociais existentes neste território, além de analisar o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social do ano de 2010. De acordo com esse documento, aproximadamente 17,27% da população da macrometrópole paulista encontrava-se em vulnerabilidade social alta ou muito alta em setores urbanos ou em aglomerados subnormais, sendo que a RM de São Paulo apresentava o maior número bruto (aproximadamente 3,9 milhões de pessoas), enquanto a RMBS, o maior valor relativo (aproximadamente 22,13%). Cabe destacar que a RMVPLN apresentava a maior porcentagem de população em vulnerabilidade social muito alta nos setores rurais, dados que estão ilustrados na Tabela 8 (EMPLASA, 2015).

³⁶ O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social identifica a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza, levando em conta indicadores de renda, escolaridade e ao ciclo de vida familiar (SEADE¹, 2019).

³⁷ O objetivo do Índice de Gini é medir a desigualdade de um território, sendo que 0 significa a igualdade plena, enquanto 1 simboliza a desigualdade completa.

Tabela 8. População bruta e relativa de acordo com os grupos de vulnerabilidade social (IPVS/2010) por região.

Região	Grupo IPVS							
	Baixíssima, Muito Baixa e Baixa		Média		Alta e Muito Alta (setores urbanos aglomerados subnormais)		Muito Alta (setores rurais)	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Macrometrópole paulista	19.922.039	66,20%	4.824.626	16,03%	5.197.199	17,27%	147.771	0,49%
RMSP	12.439.819	63,91%	3.089.370	15,87%	3.890.773	19,99%	43.707	0,22%
RMBS	910.115	55,90%	356.025	21,87%	360.405	22,13%	1.685	0,10%
RMVPLN	1.328.353	59,99%	563.351	25,44%	266.901	12,05%	55.760	2,52%
RMC	2.231.693	80,78%	248.216	8,98%	281.902	10,20%	1.006	0,04%
RMS	1.098.466	77,26%	173.330	12,19%	139.800	9,83%	10.120	0,71%
AUP	937.575	73,24%	207.625	16,22%	133.275	10,41%	1.597	0,12%
AUJ	577.151	83,85%	45.785	6,65%	64.792	9,41%	625	0,09%
URB	241.653	64,52%	93.797	25,04%	33.572	8,96%	5.510	1,47%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de EMPLASA (2015).

O Plano de Ação da Macrometrópole Paulista examinou brevemente alguns municípios dessas regiões e constatou que os municípios-sede são concentradores de alta vulnerabilidade social, cabendo destacar a desigualdade social presente no município de São Paulo, o qual reunia a maior quantidade populacional nessa condição, mas que também apresentava o maior número de pessoas em baixíssima vulnerabilidade (EMPLASA, 2015). Além disso, os municípios com mais de 500.000 habitantes apresentavam maior porcentagem de pessoas em vulnerabilidade muito alta em áreas urbanas, enquanto aqueles com menos de 25.000 habitantes possuíam vulnerabilidade alta em áreas rurais (SEADE¹, 2019).

O Gráfico 5 ilustra as porcentagens de população nos grupos de vulnerabilidade social dos municípios-sede das regiões metropolitanas da macrometrópole paulista. Através desse, é possível perceber que os municípios mais populosos: São Paulo e Campinas, também apresentavam as maiores porcentagens de vulnerabilidades sociais discrepantes: muito altas e baixíssimas, retrato da desigualdade social presente nestes territórios.

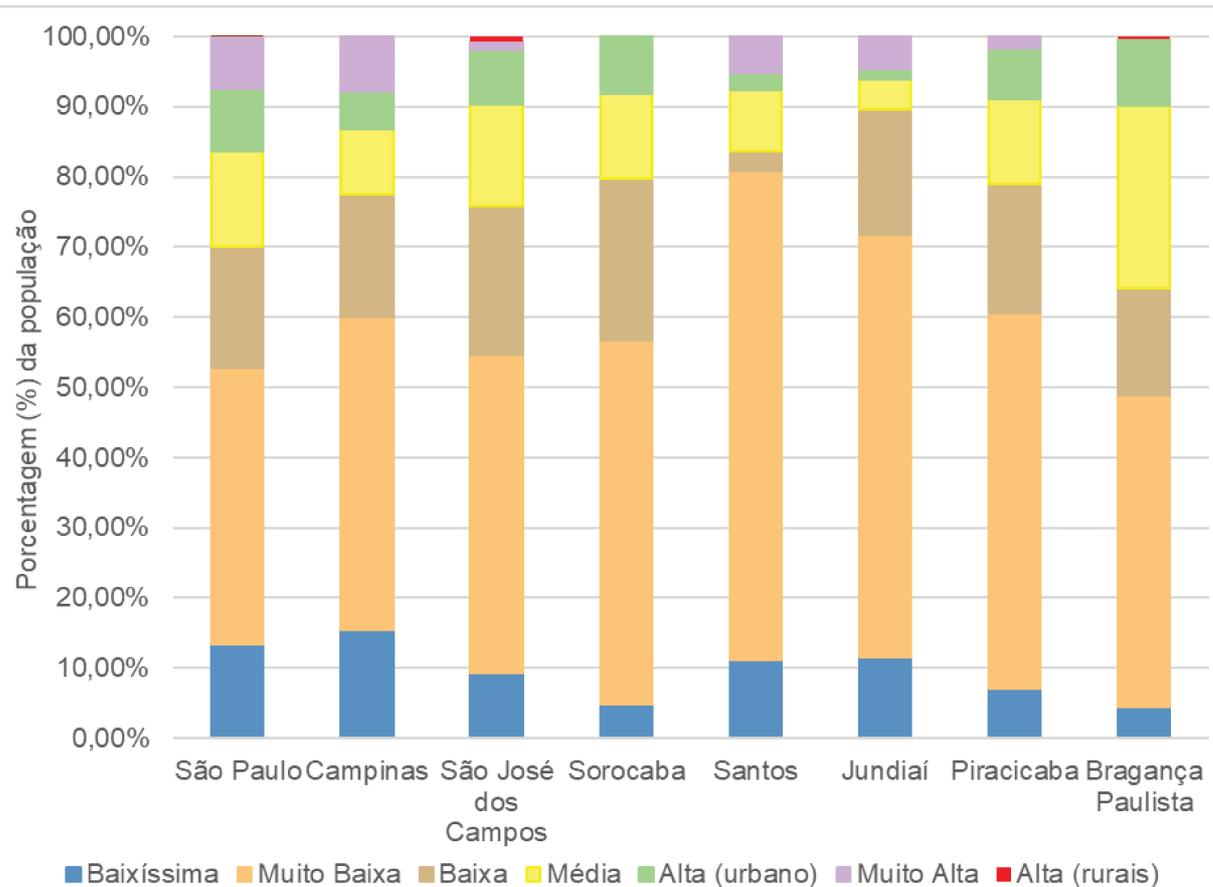


Gráfico 5. Porcentagem da população por grupos de vulnerabilidade nos municípios-sede das regiões metropolitanas da macrometrópole paulista (2010).

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Seade² (2019).

Um último indicador a ser destacado é o Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* (DATASUS, 2019). Diferente dos mapas acima, esse indicador não apresentou um padrão claro de distribuição e concentração territorial, conforme a Figura 5. Os valores observados variaram de 0,3708 a 0,6858, sendo o menor valor referente a Potim³⁸, município de pequeno porte com menos de 25.000 habitantes. Além disso, dentre os vinte maiores valores, representados na Tabela 9, constam quatro dos municípios-sede de regiões metropolitanas: São Paulo, Campinas, São José dos Campos e Santos.

³⁸ Apesar dessa classificação em relação à desigualdade, os demais indicadores não se destacaram, apresentando o segundo menor PIB per capita e um dos vinte menores IDHs do aglomerado.

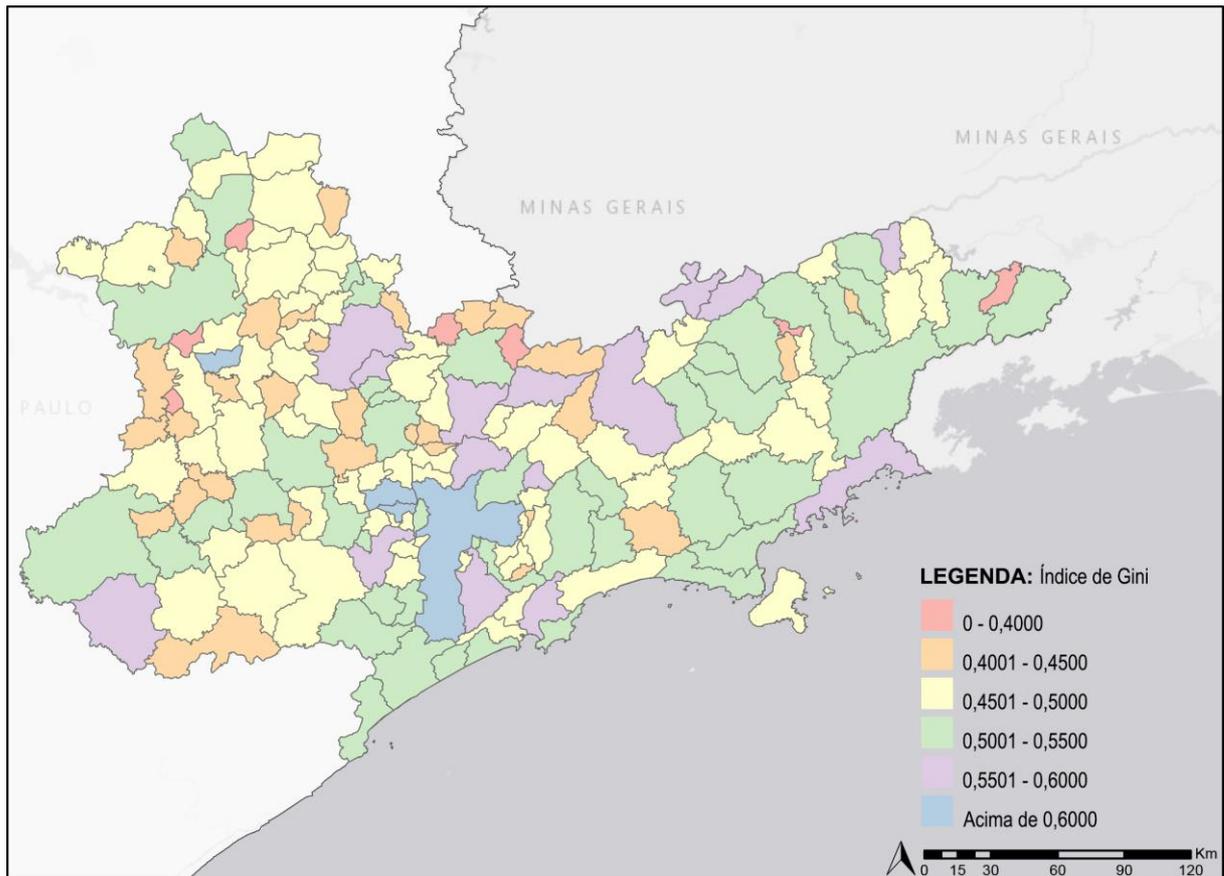


Figura 5. Macrometrópole paulista: Índice de Gini da renda domiciliar *per capita* (2010).
 Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DATASUS (2019).

Tabela 9. Municípios com maiores Índices de Gini na macrometrópole paulista.

Município	GINI (2010)	Região
Santana de Parnaíba	0,6858	RMSP
Mombuca	0,6513	AUP
São Paulo	0,6453	RMSP
Barueri	0,6201	RMSP
Ubatuba	0,5971	RMVPLN
Campos do Jordão	0,5914	RMVPLN
Cotia	0,5872	RMSP
Piracaia	0,5854	URB
São Miguel Arcanjo	0,5822	RMS
Mairiporã	0,5810	RMSP
Lavrinhas	0,5808	RMVPLN
Campinas	0,5782	RMC
Arujá	0,5769	RMSP
São José dos Campos	0,5633	RMVPLN
Santos	0,5624	RMBS
São Bento do Sapucaí	0,5567	RMVPLN
Valinhos	0,5529	RMC
São Bernardo do Campo	0,5525	RMSP
Atibaia	0,5512	URB
Mogi das Cruzes	0,5487	RMSP

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de DATASUS (2019).

De acordo com a Tabela 9, Santana do Parnaíba ilustrou o caso de maior desigualdade, apresentando o maior Índice de Gini do Estado de São Paulo, fato que contrastou com sua posição de oitavo maior IDH da macrometrópole, conforme a Tabela 10. Dentre os quatro maiores valores, os únicos superiores a 0,600, além do município mencionado, outros dois localizam-se na RMSP: São Paulo e Barueri. Cabe ressaltar que Santana de Parnaíba e Barueri caracterizam-se pela expressiva quantidade de condomínios fechados de alta renda, como os Residenciais Alphaville e Tamboré. Além disso, esses dois municípios estão entre os vinte maiores valores de PIB *per capita* (Tabela 11), demonstrando que não é a totalidade da população que se beneficia da riqueza gerada. O município de Cubatão também se destacou pelo seu elevado PIB *per capita*, o sexto maior do recorte, contrastando com índices alarmantes de precariedade habitacional, apontados acima. Ainda em relação ao Índice de Gini, merece destaque também o município de Mombuca que, apesar de possuir uma das vinte menores densidades e ser o quarto menor município do aglomerado, apresentou o segundo maior valor da macrometrópole e quarto maior do estado.

Tabela 10. Municípios com maiores Índices de Desenvolvimento Humano na macrometrópole paulista.

Município	IDH (2010)	Região
São Caetano do Sul	0,862	RMSP
Águas de São Pedro	0,854	AUP
Santos	0,840	RMBS
Jundiaí	0,822	AUJ
Valinhos	0,819	RMC
Vinhedo	0,817	RMC
Santo André	0,815	RMSP
Santana de Parnaíba	0,814	RMSP
Americana	0,811	RMC
São José dos Campos	0,807	RMVPLN
Campinas	0,805	RMC
São Bernardo do Campo	0,805	RMSP
São Paulo	0,805	RMSP
Rio Claro	0,803	AUP
Taubaté	0,800	RMVPLN
Sorocaba	0,798	RMS
Guaratinguetá	0,798	RMVPLN

(continua)

		(continuação)
Paulínia	0,795	RMC
Holambra	0,793	RMC
Nova Odessa	0,791	RMC

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Tabela 11. Municípios com maiores PIB *per capita* na macrometrópole paulista.

Município	PIB <i>per capita</i> em 2016 (Reais)	Região
Paulínia	314.637,69	RMC
Louveira	250.827,01	AUJ
Cajamar	178.670,47	RMSP
Barueri	177.735,30	RMSP
Jaguariúna	158.703,96	RMC
Cubatão	138.153,22	RMBS
Osasco	106.841,78	RMSP
Vinhedo	106.027,00	RMC
Araçariguama	103.080,36	RMS
Alumínio	99.392,72	RMS
Jundiaí	98.049,82	AUJ
Cordeirópolis	96.056,59	AUP
Ipeúna	93.626,98	AUP
Ilhabela	91.873,77	RMVPLN
Cabreúva	87.725,88	AUJ
Itupeva	84.277,15	AUJ
São Caetano do Sul	83.656,30	RMSP
Jarinu	70.617,60	AUJ
Holambra	66.380,04	RMC
Santana de Parnaíba	65.644,99	RMSP

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

A análise demonstrou a importância da observação do Índice de Gini, uma vez que o IDH e o PIB *per capita* não são suficientes para elucidar quais municípios apresentam questões mais preocupantes de desigualdade: municípios com bons indicadores de riqueza podem apresentar desempenho inferior quando analisados os índices sociais. Os mapas a seguir (Figura 6 e Figura 7) espacializaram os indicadores IDH e PIB *per capita*, permitindo constatar que cinco municípios-sede da macrometrópole apresentaram um IDH alto ao lado de um PIB *per capita* que denota um padrão de concentração semelhante ao que ocorre com o PIB e a população, com valores elevados concentrados na RMSP e no setor noroeste: RMC e AUJ.

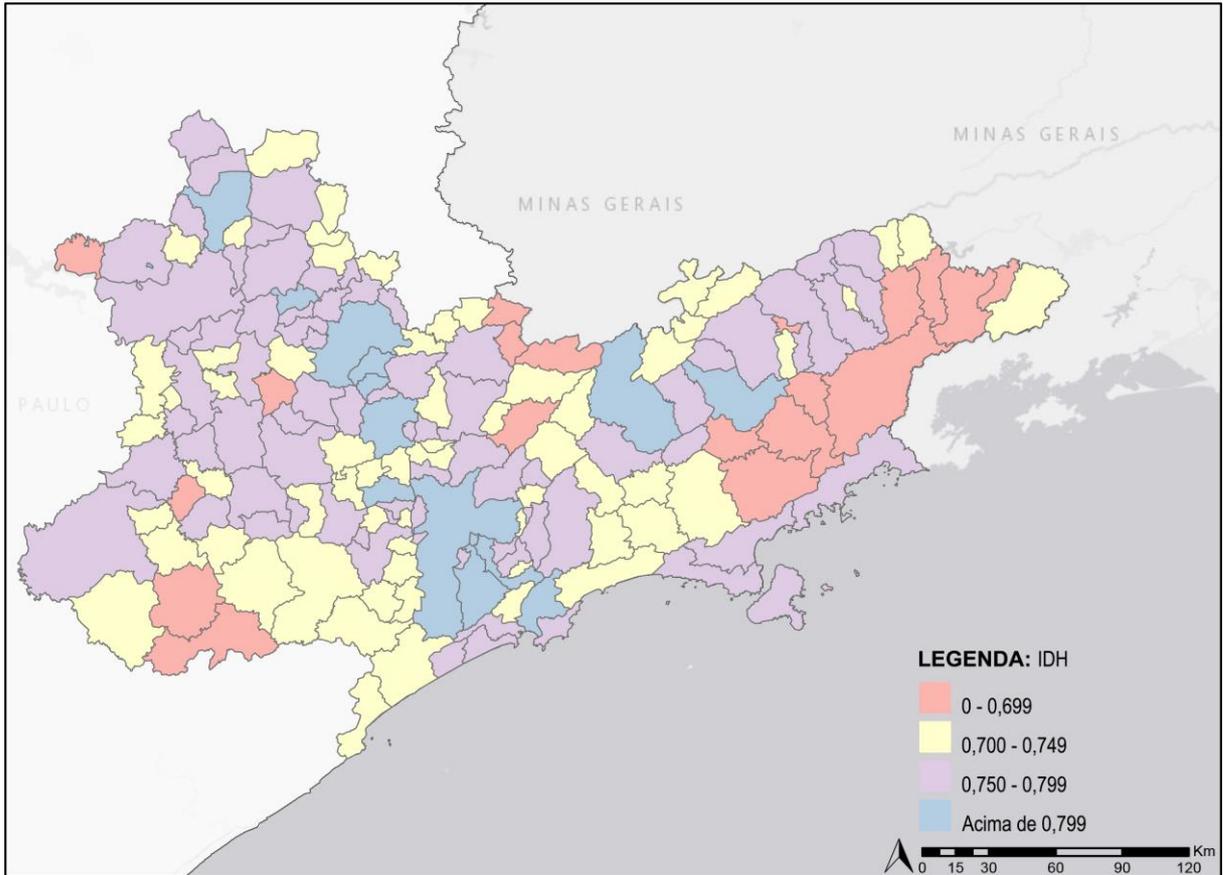


Figura 6. Macrometrópole paulista: Índice de Desenvolvimento Humano (2010).
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

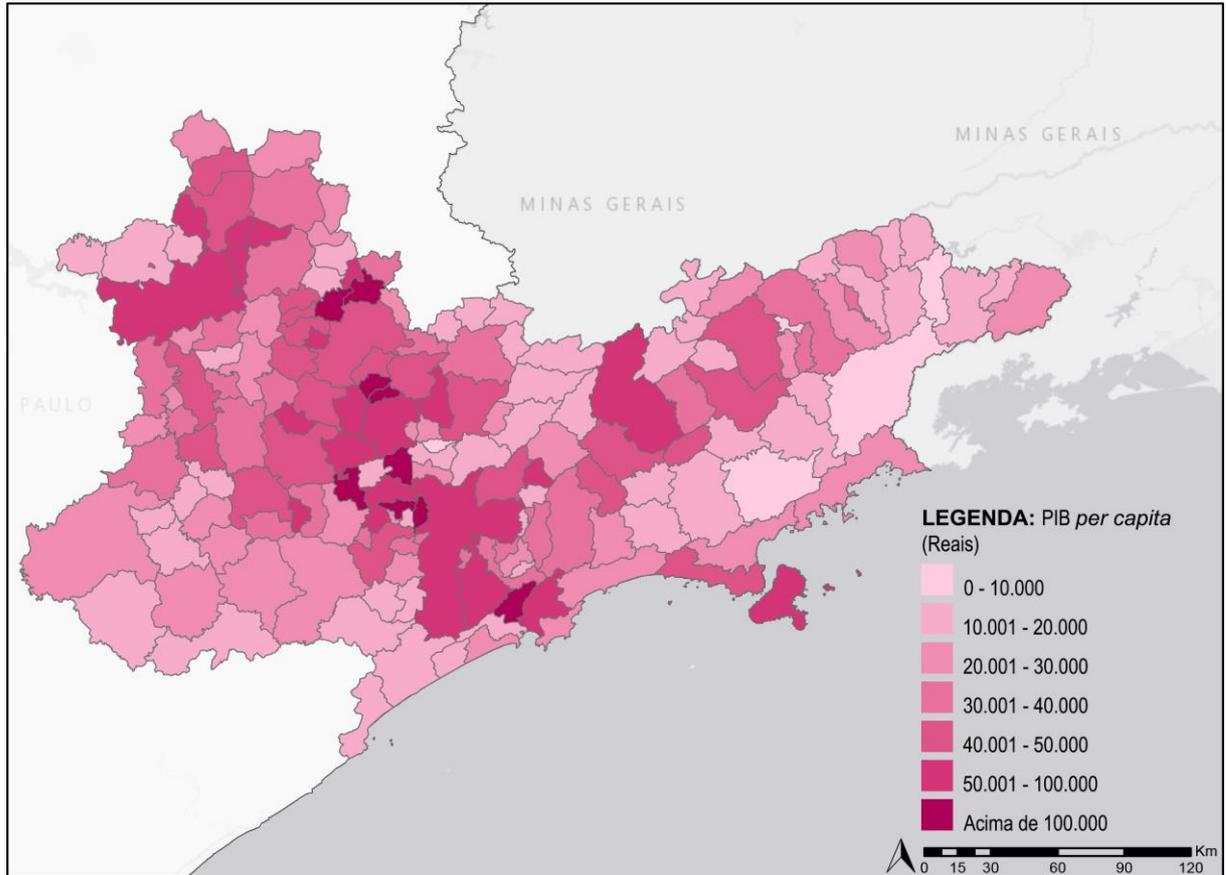


Figura 7. Macrometrópole paulista: Produto Interno Bruto *per capita* (2016).
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

2.1 Quais municípios deveriam estar mais preocupados com a democratização do acesso à terra?

Todos os municípios devem preocupar-se com a revisão de seus planos diretores, primeiramente, devido às obrigações impostas pelo Estatuto da Cidade. Além disso devem estar comprometidos com a previsão de instrumentos de democratização do acesso à terra, como as Zonas Especiais de Interesse Social, visto que as questões de desigualdade de acesso à terra ocorrem em diferentes escalas. No entanto, alguns municípios e regiões metropolitanas, devido aos elevados números populacionais, de densidade e expressivas carências habitacionais, merecem especial atenção e os dados apresentados subsidiam algumas expectativas para a análise. A demanda pelo acesso à terra sofre grande impacto com os elevados números populacionais e com a quantidade por metro quadrado de pessoas que essas regiões acomodam, somando-se à desigualdade e situações de vulnerabilidade social, os quais fazem com que muitos não tenham acesso aos meios formais de aquisição da terra e da moradia.

No que diz respeito aos aspectos populacionais, espera-se que os municípios que tenham quantidades de habitantes superiores estejam mais preocupados com a democratização do acesso à terra, nos quais, de maneira geral, encaixam-se todos municípios-sede da macrometrópole, exceto Bragança Paulista. Esses municípios caracterizaram-se também pelos elevados Produtos Internos Brutos, elucidando a grande riqueza produzida. Além do elevado tamanho populacional, os municípios-sede destacaram-se pela concentração de alta vulnerabilidade e desigualdade social, conforme apontaram as porcentagens da população por grupos de vulnerabilidade (ver Gráfico 5), cabendo destacar São Paulo e Campinas. O especial destaque a esses dois municípios é reafirmado pelo diagnóstico feito por Marques¹ et al. (2013), no qual ambos apresentaram os maiores valores absolutos de populações residentes em assentamentos precários em suas respectivas regiões. Os municípios-sede de Jundiaí e Santos também estiveram entre os vinte maiores valores absolutos de população em assentamentos precários (ver Tabela 6), dentre os municípios estudados pelo diagnóstico.

Em relação às densidades populacionais, espera-se que aqueles municípios que apresentam os maiores valores estejam preocupados com um planejamento urbano voltado à democratização desse acesso. Neste sentido, a

Região Metropolitana de São Paulo deverá receber especial atenção, pois abarcou as maiores densidades populacionais da macrometrópole, além de diversos municípios de grande tamanho populacional: Carapicuíba, Diadema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Osasco e Santo André, além do município de São Paulo. Eles apresentaram também os vinte maiores valores absolutos de população em assentamentos precários da macrometrópole paulista. A região metropolitana, de maneira geral, destacou-se pelo grande número absoluto de pessoas vivendo em assentamentos precários e em situação de vulnerabilidade social (ver Tabela 5 e Tabela 8). Em termos percentuais, essa região apresentou expressiva inadequação habitacional (SEADE, 2010), devendo prever políticas públicas que atuem neste sentido.

Alguns outros municípios destacaram-se pela vulnerabilidade social e precariedade habitacional presente em seus territórios. Na RMSP, São Bernardo do Campo, além de ser o quarto maior município em tamanho populacional, apresentou o quarto maior número absoluto de pessoas vivendo em assentamentos precários no aglomerado. O município de Embu das Artes também merece especial atenção por possuir número absoluto e relativo de pessoas vivendo precariamente, com alta densidade populacional, entre os vinte maiores do aglomerado. Taboão da Serra também apresentou elevado número absoluto de pessoas em assentamentos precários, além de possuir a maior densidade do aglomerado. Semelhante a Embu das Artes, o município de Hortolândia, na RMC, também chama atenção neste aspecto.

No que diz respeito ao número relativo de pessoas em assentamentos precários e em situação de vulnerabilidade social (ver Gráfico 4 e Tabela 8), a Região Metropolitana da Baixada Santista destacou-se pelos números observados, cabendo realçar o município de Cubatão, onde 45,37% da população vive sob precariedade habitacional, valor que configura também entre os maiores números absolutos observados no aglomerado. Os municípios de Guarujá e São Vicente, além do elevado tamanho populacional, também se enquadraram entre os maiores números absolutos e relativos de pessoas em assentamentos precários na macrometrópole. Além disso, a porcentagem de domicílios em déficit habitacional da RMBS é a maior do Estado de São Paulo, reforçando a necessidade de previsão de Zonas Especiais de Interesse Social de indução para o acesso da população de baixa renda à terra e moradia. A Região Metropolitana de Campinas, embora

apresente, em números absolutos, poucos destaques, revelou alguns municípios com elevadas porcentagens de população em precariedade, destacando-se Monte Mor (40,36%) e Engenheiro Coelho (38,49%).

Cabe ressaltar também que, embora as precariedades nas condições habitacionais estejam relacionadas com adensamento urbano (SEADE, 2010) e a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte tenha apresentado índices melhores relativos à precariedade, inadequação e déficit habitacional, merece atenção o fato de apresentar um das piores condições de renda e infraestrutura de esgotamento sanitário da macrometrópole para os setores subnormais (MARQUES¹ et al., 2013). Além disso, alguns municípios como Campos do Jordão, Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba apresentaram número relativo de pessoas sob situação de precariedade entre os vinte maiores observados no aglomerado.

Ao todo, vinte e oito municípios³⁹ não apresentaram populações residentes em assentamentos precários, embora não seja justificativa para a ausência de previsão de ZEIS, visto que o instrumento não apresenta apenas objetivos de regularização fundiária, mas vislumbra a reserva de terras para habitação de interesse social, dialogando com demandas futuras. Este fato deve ser observado nas justificativas de uma possível ausência de previsão do instrumento.

Além dessas expectativas em relação às regiões, a análise dos indicadores da macrometrópole reforçou a importância da observação da faixa de renda a que se destinam as Zonas Especiais de Interesse Social. As carências não se concentram apenas espacialmente, mas de acordo com a faixa de renda da população, impactando especialmente naquelas que apresentam renda inferior a 3 salários mínimos.

³⁹ Na RMSP: Guararema, Salesópolis, São Caetano do Sul, São Lourenço da Serra e Vargem Grande Paulista. Na RMVPLN: Arapeí, Areias, Cachoeira Paulista, Canas, Cunha, Igaratá, Jambuí, Lagoinha, Lavrinhas, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santo Antônio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São Luiz do Paraitinga e Silveiras. Na AUJ: Itupeva.

Capítulo 3. Panorama da revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista

O plano diretor, presente na trajetória brasileira do planejamento urbano desde a formulação dos planos de melhoramentos e embelezamento até os chamados planos de infraestrutura (VILLAÇA, 1999), foi definido pela Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana municipais. Em seu artigo 182, determina-se que a política urbana é de competência do Poder Público municipal e a função social é cumprida quando a propriedade atende às exigências determinadas no plano diretor, fazendo com que a existência de uma legislação atual e condizente com as demandas encontradas no município seja fundamental.

O plano diretor foi questionado por Villaça (1999) ao defender que esse é um instrumento de disseminação da ideologia das classes dominantes. Ainda que apresentassem mudanças de nome, metodologia e conteúdo ao longo do tempo, eles contribuíram para o exercício de dominação dessas classes. O plano diretor como resposta às demandas levantadas pela Reforma Urbana foi considerado um retrocesso que ofusca as questões centrais do movimento (VILLAÇA, 1999), posto que, além de não ter nascido das demandas populares, significou a prevalência de uma visão tecnocrática de planejamento urbano (SANTO AMORE, 2013). Embora crítico ao instrumento, Villaça (1999) também ressaltou que houve avanços na Constituição ao determinar que o plano diretor definisse as exigências para o cumprimento da função social da propriedade. Além disso, a partir da década de 1990, algumas cidades brasileiras utilizaram desses planos para rejeitar mecanismos tradicionais de planejamento e politizaram o instrumento, buscando justiça social e introduzindo os princípios da reforma urbana (VILLAÇA, 1999).

A regulamentação dos artigos que tratam da política urbana na Constituição Federal ocorreu apenas em 2001, quando foi promulgado o Estatuto da Cidade. Além da obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para municípios com população superior a vinte mil habitantes, determinada pela Constituição, após o Estatuto da Cidade, tornou-se obrigatório também para aqueles municípios integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou áreas de especial interesse turístico. Além disso, municípios inseridos na área de influência de

empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, bem como em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, também serão obrigados a aprovarem esta legislação de desenvolvimento urbano. O Estatuto da Cidade também dispõe sobre a revisão dos planos, a qual deverá ocorrer, no mínimo, a cada dez anos, garantindo no processo de elaboração do plano diretor, bem como de sua fiscalização, a participação popular.

Algumas críticas foram feitas em relação às contradições internas nos critérios de obrigatoriedade do plano diretor (RODRIGUES, 2004). O fato da elaboração do plano diretor ser obrigatória para municípios com população acima de 20 mil habitantes mostra o reconhecimento das características do processo de urbanização concentrador, contemplando, do ponto de vista populacional, a maior parte da população urbana. No entanto, do ponto de vista espacial, este critério exclui a maior parte dos municípios desta obrigação, posto que aqueles com população inferior a 20 mil habitantes representam aproximadamente 70% do total de municípios (RODRIGUES, 2004).

O prazo definido para a aprovação dos planos pelo Estatuto da Cidade foi outubro de 2006, momento em que se iniciou uma geração de planos diretores com uma concepção posterior a esta lei federal (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011). Um total de 1.683 municípios deveriam aprovar seus Planos Diretores Participativos e, com o objetivo de apoiar esta elaboração e capacitar equipes técnicas, o Conselho Nacional das Cidades realizou um Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo. O governo federal destinou recursos para aproximadamente 30% dos municípios enquadrados na obrigatoriedade de elaboração da lei. No entanto, além do apoio financeiro direto, a campanha tinha como finalidade a disseminação desta nova concepção de plano diretor, sendo investidos recursos em atividades de capacitação e sensibilização (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011).

Neste contexto, foi elaborado e publicado o guia “Plano Diretor Participativo: Guia de Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, o qual fez parte do “Kit do Plano Diretor Participativo”, utilizado como material didático nas oficinas de capacitação (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011). Esse guia deixa clara a intenção de que o Estatuto da Cidade não seria apenas uma imposição formal, mas

sim uma oportunidade de repensar as cidades através dos novos instrumentos propostos. Para atingir este objetivo, o guia apresenta os princípios e diretrizes para elaboração e revisão dos planos diretores, além de trazer temas específicos selecionados, como a política habitacional e a regularização fundiária, cujas especificidades são discutidas no âmbito do plano (ROLNIK; PINHEIRO, 2004).

Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) apresentaram os dados da pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Engenharia e Agronomia em parceria com o Ministério das Cidades que teve como intuito verificar a elaboração e revisão dos planos diretores em 1.553 municípios considerados obrigatórios no período de novembro de 2006 a fevereiro de 2007, considerando válidos os planos elaborados até 1996. A pesquisa demonstrou que 44,62% dos municípios contemplados aprovaram seus planos dentro do período estudado, sendo que a maior parte dessas aprovações ocorreu após o Estatuto da Cidade. Se forem considerados os municípios que já estavam em processo de elaboração ou que já tinham enviado seus planos às Câmaras Municipais, observou-se um número ainda maior, de 86,93%. Santos Júnior e Montandon (2011) também sinalizaram, com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC), o aumento considerável de planos diretores após a promulgação do Estatuto da Cidade: no ano de 2005, o número de municípios que apresentavam planos diretores era de 805, enquanto no ano de 2009, passou a ser de 2.318. Além disso, em 2009, 87% do total de municípios com mais de vinte mil habitantes e, portanto, obrigados a elaborarem plano diretor, declaravam já ter aprovado essa lei.

A partir dos dados apresentados e dada a obrigatoriedade de revisão dos planos diretores, supõe-se que em 2016, dez anos pós a promulgação de grande parte dos primeiros planos diretores pós-Estatuto da Cidade, os municípios iniciassem o processo de revisão desses planos. O recorte de pesquisa escolhido, a macrometrópole paulista, além de representar o processo de urbanização brasileiro concentrador e apresentar indicadores preocupantes nas questões habitacionais, é balizador na observação da revisão dos planos diretores. Exceto os municípios pertencentes a Unidade Regional Bragantina com população inferior a vinte mil habitantes, todos os demais municípios, independentemente de seu tamanho populacional, são obrigados a elaborarem planos diretores por estarem inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos.

Entre os 174 municípios da macrometrópole paulista, apenas seis⁴⁰ deles não se enquadram nos critérios de tamanho populacional e inserção em região metropolitana ou aglomerado urbano, sendo dispensados de elaboração de plano diretor⁴¹. Através de pesquisas feitas no site do IBGE² (2019) e no acervo de leis dos sites das prefeituras e câmaras municipais, durante os meses de outubro/2018 e janeiro/2019⁴², constatou-se que, embora 96,5% dos municípios fossem obrigados a elaborar seus planos a partir de 2001, trinta e cinco⁴³ não os fizeram, sendo que trinta e um encaixavam-se na obrigatoriedade de elaboração. Para os demais 139 municípios que aprovaram, ao menos, a primeira geração de plano diretor, constatou-se que vinte e quatro deles aprovaram suas leis somente a partir de 2009, estando ainda dentro do prazo de vigência dessa legislação. No entanto, cabe destacar que alguns municípios aprovaram, ainda sim, a segunda geração de seus planos diretores, conforme será apontado. O Gráfico 6 ilustra estes dados e permite observar que um expressivo número, 86 municípios, aprovaram suas leis até 2006, respeitando o prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

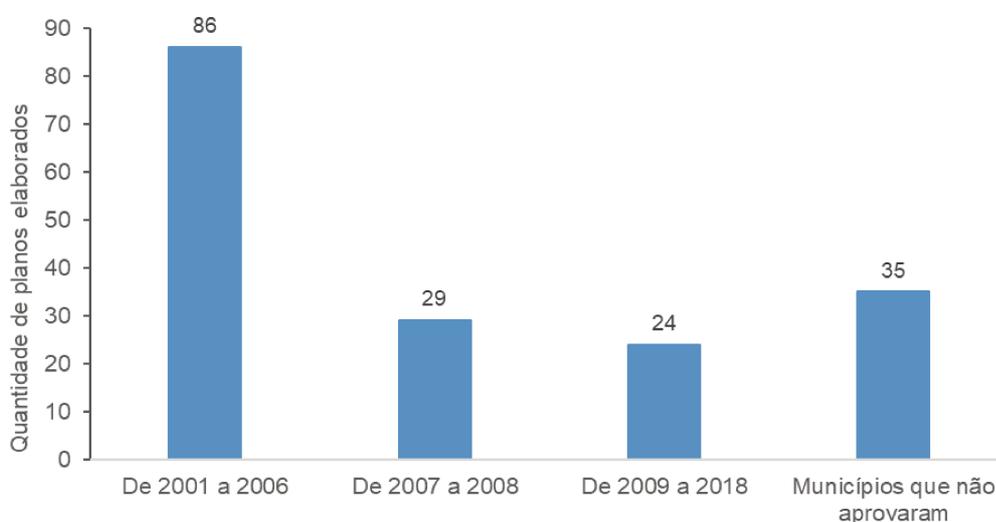


Gráfico 6. Quantidade de primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade por período na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

⁴⁰ Joanópolis, Nazaré Paulista, Pedra Bela, Pinhalzinho, Tuiuti e Vargem.

⁴¹ Embora dispensados da obrigatoriedade, Pedra Bela e Nazaré Paulista aprovaram a primeira geração de plano diretor, porém não realizaram a revisão.

⁴² Cada região metropolitana e aglomeração urbana será apresentada individualmente, sendo apontada a data limite de consulta feita pela pesquisa para cada região.

⁴³ Na RMBS: Bertioga e Cubatão. Na RMVPLN: Canas, Cruzeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Natividade da Serra, Paraibuna, Piquete, Potim, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antônio do Pinhal, São José do Barreiro, São Sebastião e Silveiras. Na RMS: Alambari, Araçariguama, Capela do Alto, Cesário Lange, Jumirim e Sarapuí. Na AUP: Águas de São Pedro, Charqueada, Corumbataí, Ipeúna, Mombuca, Rafard e Saltinho. Na URB, Bom Jesus dos Perdões, Joanópolis, Pinhalzinho, Tuiuti e Vargem.

Passados dez anos desta primeira geração, constatou-se a não revisão do plano diretor em 83 municípios que deveriam ter enfrentado os processos de revisão por estarem com suas leis vencidas. Desta forma, somados aos 35 que não elaboraram planos, verificou-se um panorama no qual 118 municípios não apresentam, hoje, legislação de desenvolvimento urbano vigente, seja pela falta de elaboração, seja pela ausência de revisão, cujas porcentagens estão ilustradas no Gráfico 7.

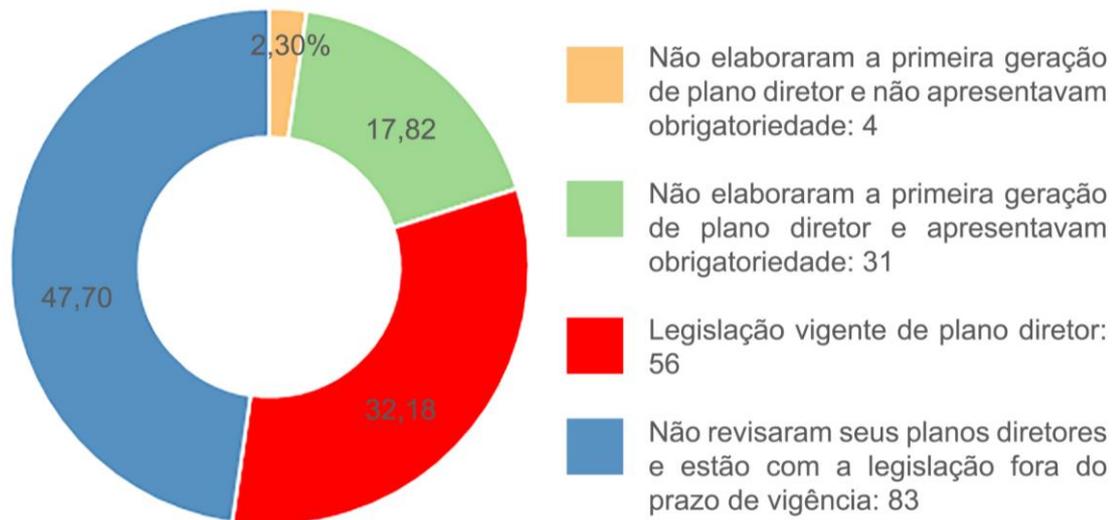


Gráfico 7. Panorama de planos diretores pós-Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

Analisando territorialmente os números apresentados, verificou-se que a Unidade Regional Bragantina é a que possui maior porcentagem de municípios sem legislação de desenvolvimento urbano vigente, totalizando 100%, sendo que metade não elaborou a primeira versão e os outros 50% não revisaram suas leis, de acordo com o Gráfico 8. Em seguida, a Região Metropolitana de São Paulo apresenta 71,79% de seus municípios nesta situação, apresentando também o maior número absoluto, ilustrado no Gráfico 9, sendo que todos esses elaboraram a primeira geração de plano diretor, mas não enfrentaram suas revisões. O segundo maior número absoluto é representado pela Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, a qual apresenta 15 municípios sem elaboração de plano diretor, maior número observado na macrometrópole paulista. Cabe ressaltar que dois municípios, Diadema (RMSP) e Itupeva (AUJ), embora tenham aprovado uma segunda geração de planos diretores, já estão vencidos, conforme será exposto adiante neste capítulo.

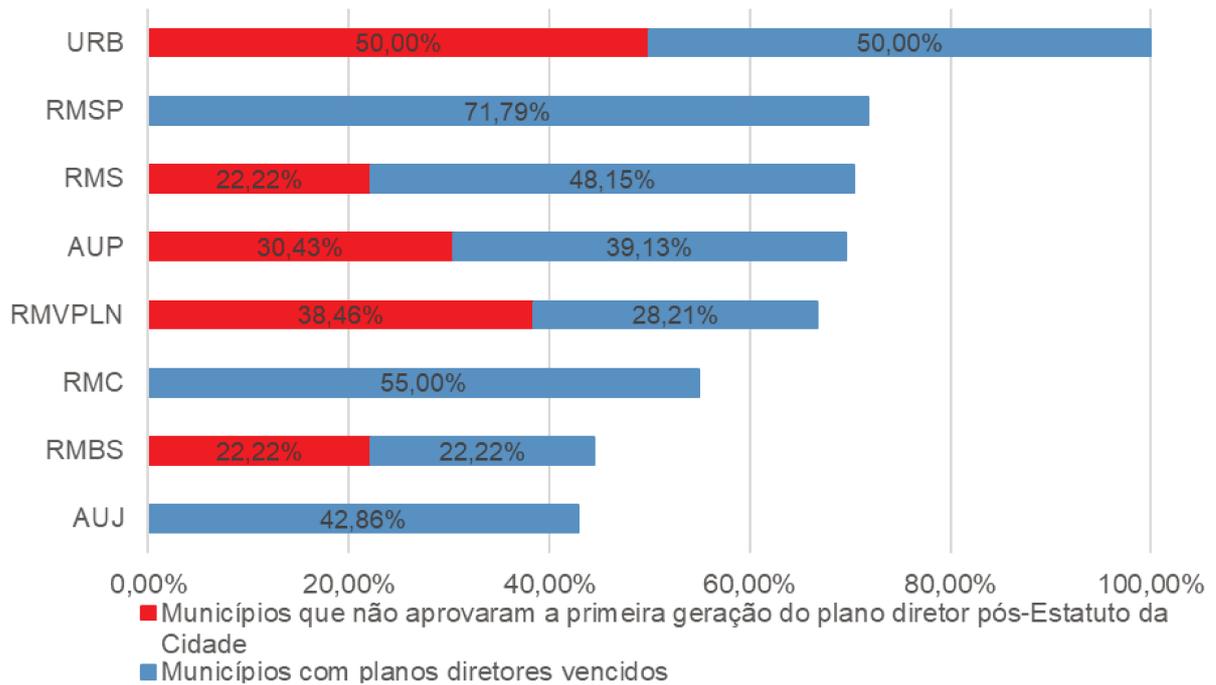


Gráfico 8. Porcentagem de municípios que apresentam plano diretor vencido ou que não aprovaram a primeira geração do plano diretor pós-Estatuto da Cidade por região.
Fonte: Elaboração própria.

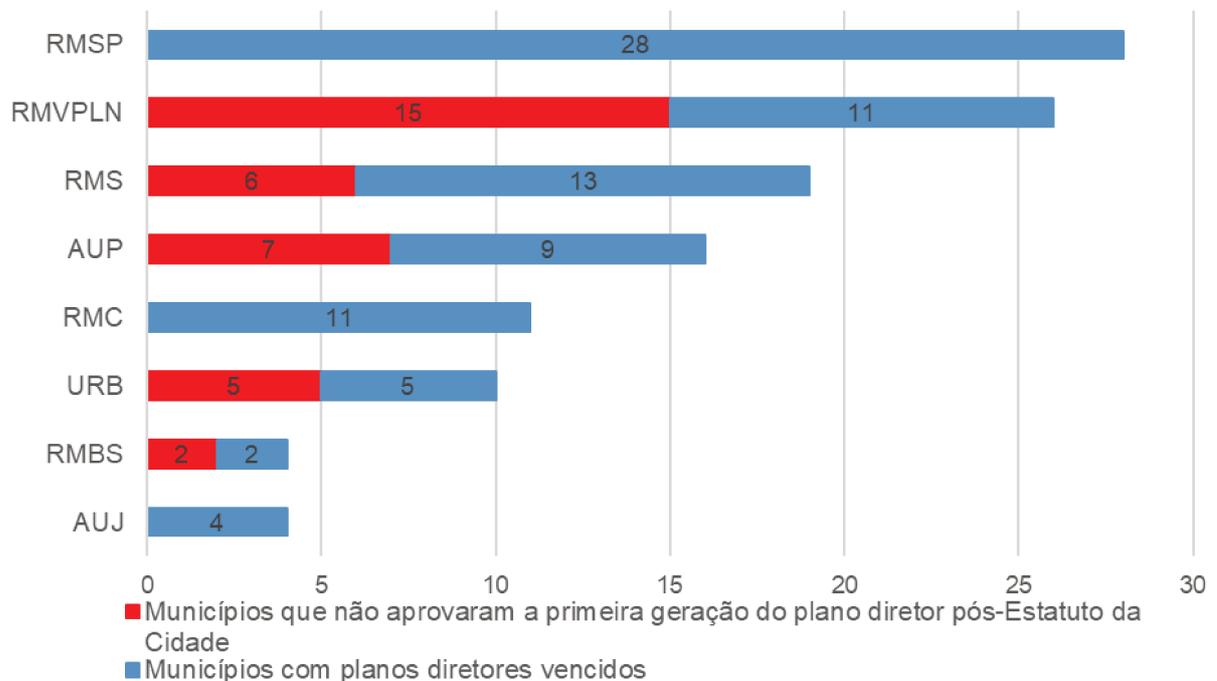


Gráfico 9. Número de municípios que apresentam plano diretor vencido ou que não aprovaram a primeira geração do plano diretor pós-Estatuto da Cidade por região.
Fonte: Elaboração própria.

A elevada quantidade de municípios com plano diretor fora do prazo de vigência é reflexo da baixa porcentagem de revisão dos planos diretores, a qual representa apenas 22,4% dos municípios da macrometrópole. Apenas 39 municípios aprovaram a segunda geração de planos diretores, dos quais cinco⁴⁴ deles aprovaram também a terceira geração desses. Dentre os 24 municípios que aprovaram sua primeira geração de plano diretor entre 2009 e 2018 (Gráfico 6), cinco deles⁴⁵ revisaram suas leis, ainda que a anterior estivesse válida no período atual. A distribuição dessa revisão por região está ilustrada na Figura 8.

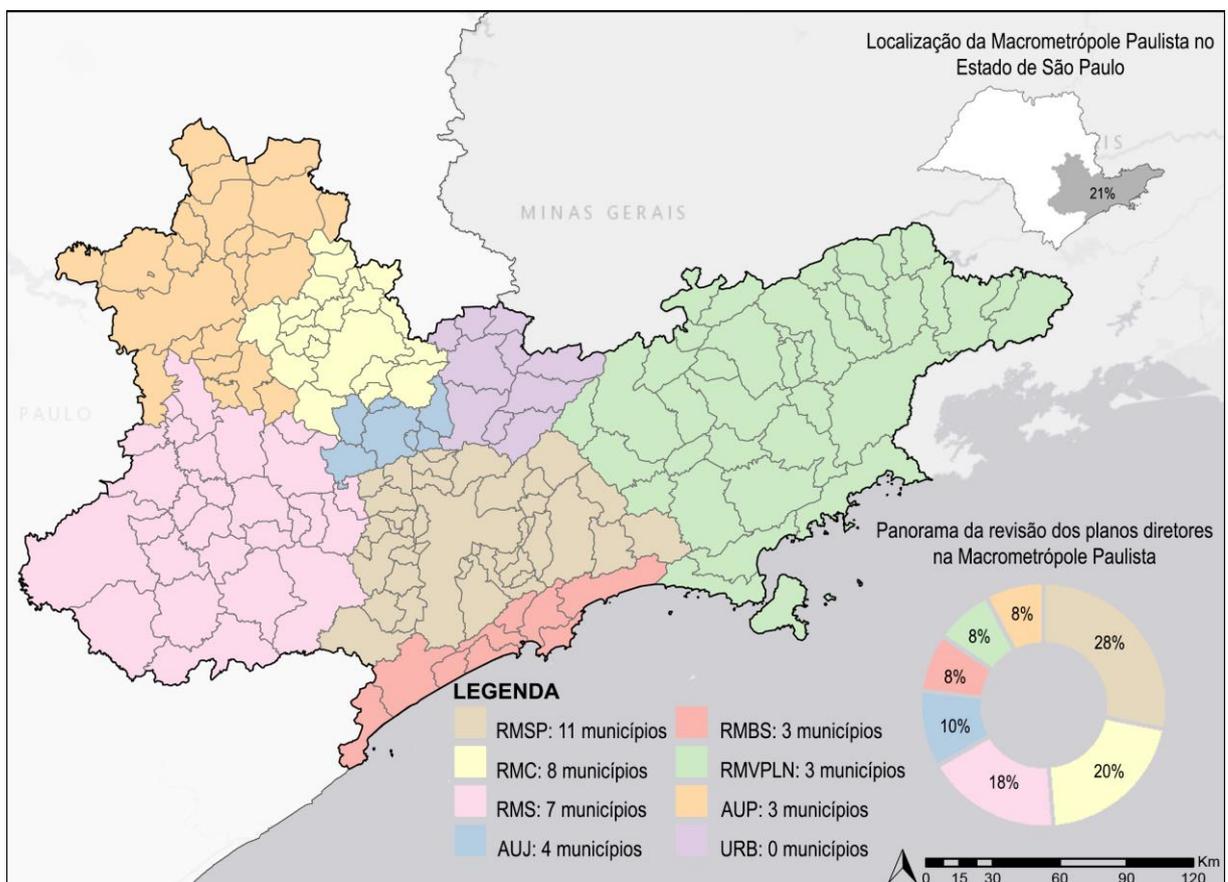


Figura 8. Revisão dos planos diretores na macrometrópole paulista por região.
Fonte: Elaboração própria.

O Gráfico 10 ilustra que, dentre as regiões estudadas, a Aglomeração Urbana de Jundiaí é a que apresenta maior porcentagem de planos diretores revisados, totalizando 57,14%, seguida pela Região Metropolitana de Campinas

⁴⁴ Estes municípios são Santos (RMBS), Monte Mor (RMC), Sorocaba (RMS), Jundiaí (AUJ) e Conchal (AUP).

⁴⁵ Estes municípios são Santos (RMBS), Lorena (RMVPLN), Taubaté (RMVPLN), Tapiraí (RMS) e Elias Fausto (AUP).

(40%). Cabe destacar que, embora a AUJ apresente o maior valor relativo, ela é a segunda menor da macrometrópole paulista, contando com apenas sete municípios. Por sua vez, A RMSP é a que apresenta, em números brutos, a maior quantidade de planos diretores revisados, totalizando 11, seguida pela RMC, a qual apresenta 8 planos revisados, sendo possível comparar os números absolutos na Tabela 12.

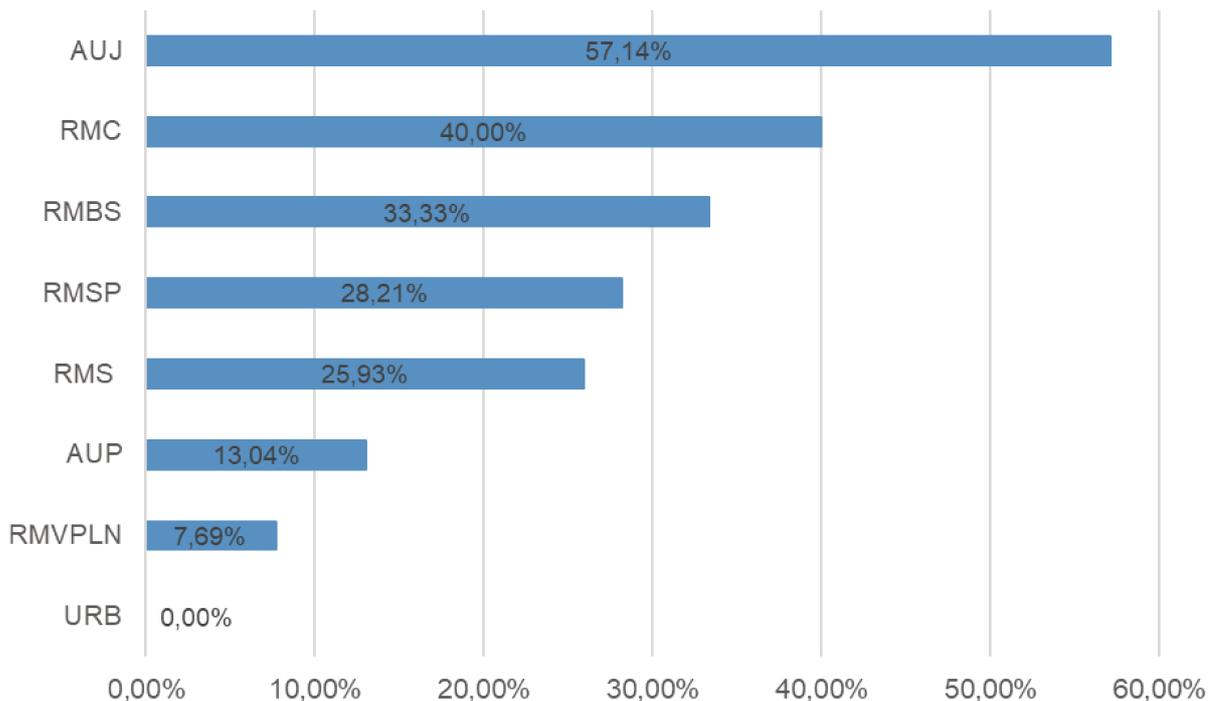


Gráfico 10. Porcentagem de municípios que revisaram seus planos diretores por região.
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 12. Número de municípios que revisaram seus planos diretores comparado ao número total por região.

Região	Municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade	Total de Municípios
RMSP	11	39
RMC	8	20
RMS	7	27
AUJ	4	7
RMBS	3	9
RMVPLN	3	39
AUP	3	23
URB	0	10
Total	39	174

Fonte: Elaboração própria.

Além deste panorama quantitativo, é pertinente construir um panorama qualitativo para compreender quais características possuem os municípios que foram capazes de elaborar e revisar seus planos diretores.

No que diz respeito ao tamanho populacional, considerando os dados de população estimada para 2018, dentre os 35 municípios que não apresentaram os primeiros planos pós-Estatuto da Cidade, 77,14% possuíam população inferior a 20 mil habitantes e, se considerarmos também os municípios de tamanho populacional inferior a 50 mil habitantes, temos um total de aproximadamente 88,57%. O município de Cubatão, por sua vez, é o maior do recorte a não aprovar sua lei de desenvolvimento urbano. Em relação aos 139 municípios que aprovaram a primeira geração, 43,88% deles apresentaram população superior a 100 mil habitantes, enquanto apenas 15,10% referiu-se a municípios com tamanho populacional inferior a 20 mil habitantes. Os números brutos estão ilustrados nos Gráfico 11 e Gráfico 12.

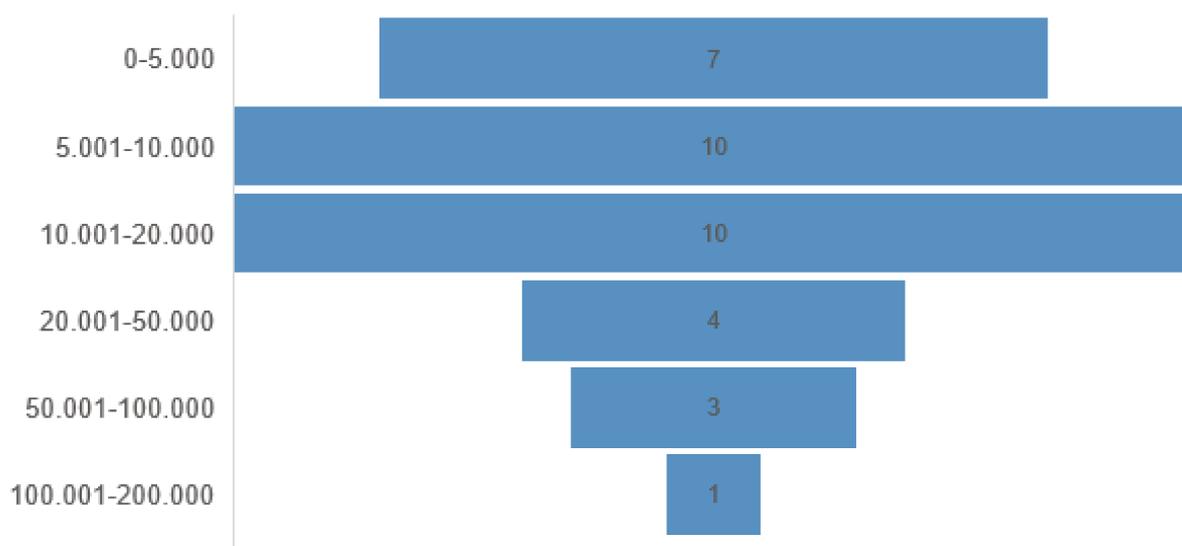


Gráfico 11. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

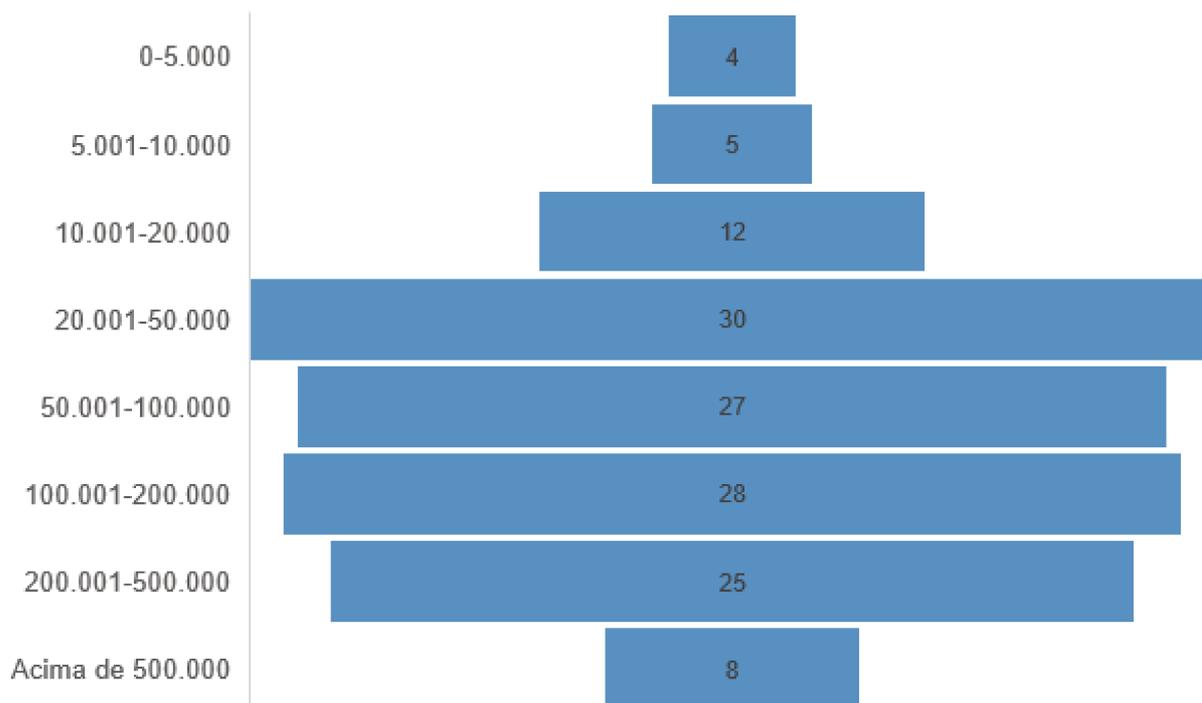


Gráfico 12. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista. Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Esses números revelam que, embora obrigados pelo fato de estarem inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, mais da metade dos municípios de tamanho populacional de até 20 mil habitantes existentes na macrometrópole não apresenta legislação específica que defina diretrizes para seu desenvolvimento urbano. As dificuldades operacionais enfrentadas por esses municípios, como a “falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho” (POZZOBON; MARINHO, 2004, p. 69) podem ser tidas como obstáculo para a prática de planejamento urbano. Além disso, em relação aos pequenos municípios, a baixa arrecadação de fontes próprias, a inexistência de ações de incentivo de elaboração de plano diretor e o desconhecimento do governo federal em relação à realidade desses municípios contribuem para esta situação (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015). Ao observarmos a Tabela 1, podemos concluir que mais de 70% dos municípios brasileiros apresentaram menos que 20 mil habitantes e, se considerarmos também aqueles com população inferior a 100 mil, temos um valor aproximado de 95%. Isto significa que a maior parte dos municípios pode enfrentar as dificuldades mencionadas e necessitar de apoio governamental para as práticas

de planejamento urbano, relacionadas à capacitação e assessoria e, até mesmo, na obtenção de recursos financeiros.

As observações são similares para os municípios que revisaram seus planos diretores: mais da metade (56,41%) deles apresenta população superior a 100 mil habitantes, enquanto apenas três deles (7,69%) – Salesópolis (RMSP), Tapiraí (RMS) e Elias Fausto (AUP) possui população inferior a 20 mil habitantes, conforme o Gráfico 13. Isto significa que, embora os municípios com população inferior a 20 mil habitantes sejam obrigados pelo fato de estarem inseridos em regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, a revisão dos planos diretores, bem como a elaboração, ocorre predominantemente nos municípios com mais de 100 mil habitantes, visto que os municípios que menos elaboraram ou revisaram seus planos diretores são aqueles que possuem até 20 mil habitantes.

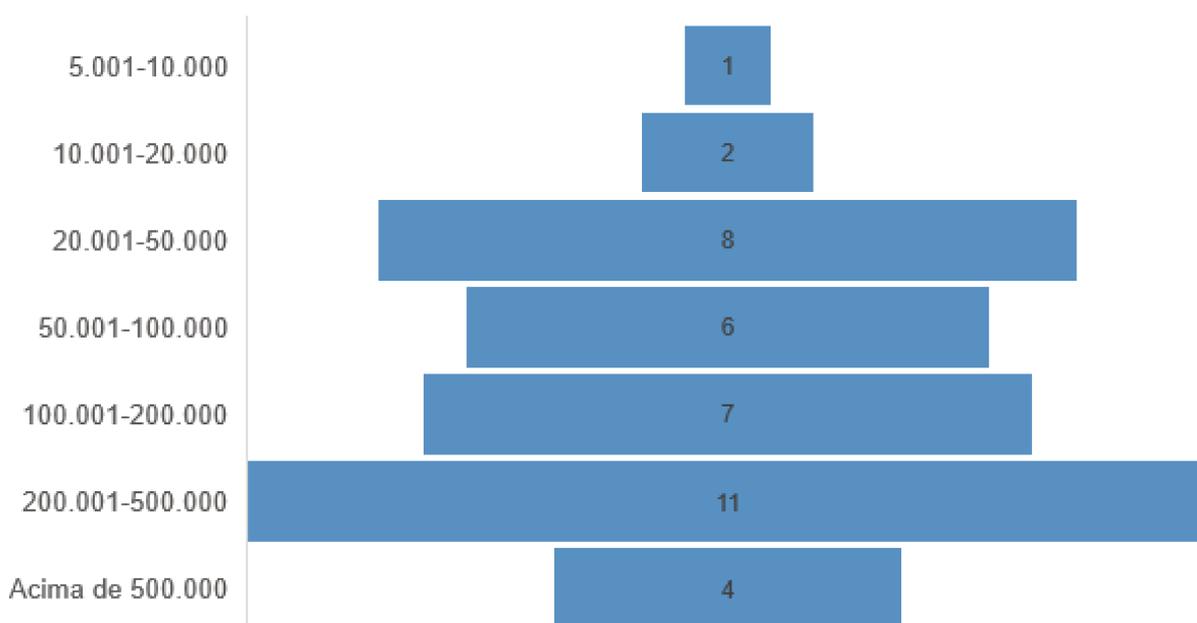


Gráfico 13. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Em relação aos 83 municípios que apresentam seu plano diretor vencido, cujos dados podem ser observados no Gráfico 14, é possível notar que 85,54% deles possuem tamanho populacional superior a vinte mil habitantes, contemplando inclusive três municípios com tamanho populacional superior a 500 mil habitantes: Guarulhos, Osasco e Santo André, municípios pertencentes à RMSP. Os demais doze municípios (14,46%) que apresentaram população inferior a vinte mil

habitantes, embora tenham elaborado a primeira geração da lei, não revisaram seus planos diretores.

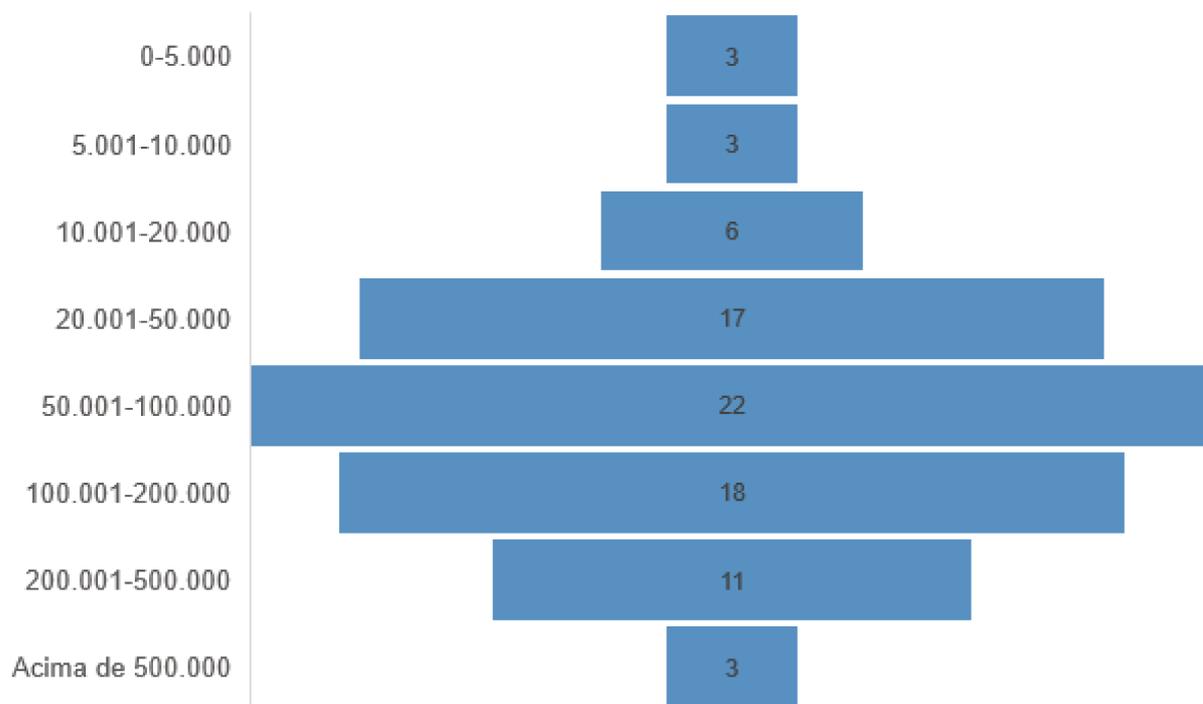


Gráfico 14. Distribuição de municípios que apresentam plano diretor vencido de acordo com seu tamanho populacional na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

No que diz respeito à densidade populacional, 65,71% dos municípios que não elaboraram os primeiros planos pós-Estatuto da Cidade possuíam as mais baixas densidades do recorte, sendo essa inferior ou igual a 100 habitantes/km². Apenas dois municípios, Ipeúna (AUP) e Cubatão (RMBS) apresentaram densidades entre 501 a 1.000 habitantes/km², conforme o Gráfico 15. Em relação àqueles que aprovaram a primeira geração, os municípios apresentaram, predominantemente, densidades entre 201 e 500 habitantes/km² (24,46%) e entre 0 a 100 habitantes/km² (23,74%). Todos os trinta e seis municípios com densidade superior a mil habitantes elaboraram a primeira geração de planos diretores, sendo os números ilustrados no Gráfico 16. Para os municípios que revisaram seus planos diretores, ilustrados no Gráfico 17, a distribuição, de acordo com a densidade, é mais homogênea, sendo que dois municípios com densidade superior a 10.000 habitantes/km² realizaram a revisão de seus planos: Diadema e São Caetano do Sul, ambos pertencentes à RMSP.

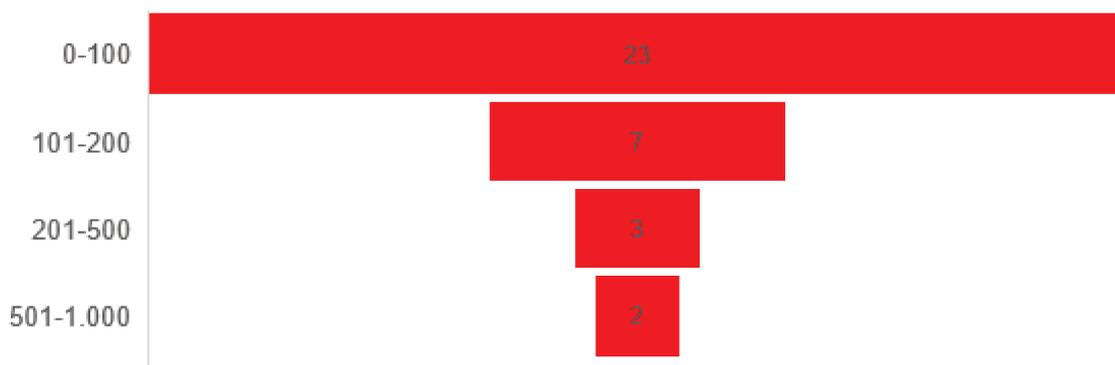


Gráfico 15. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km²) na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

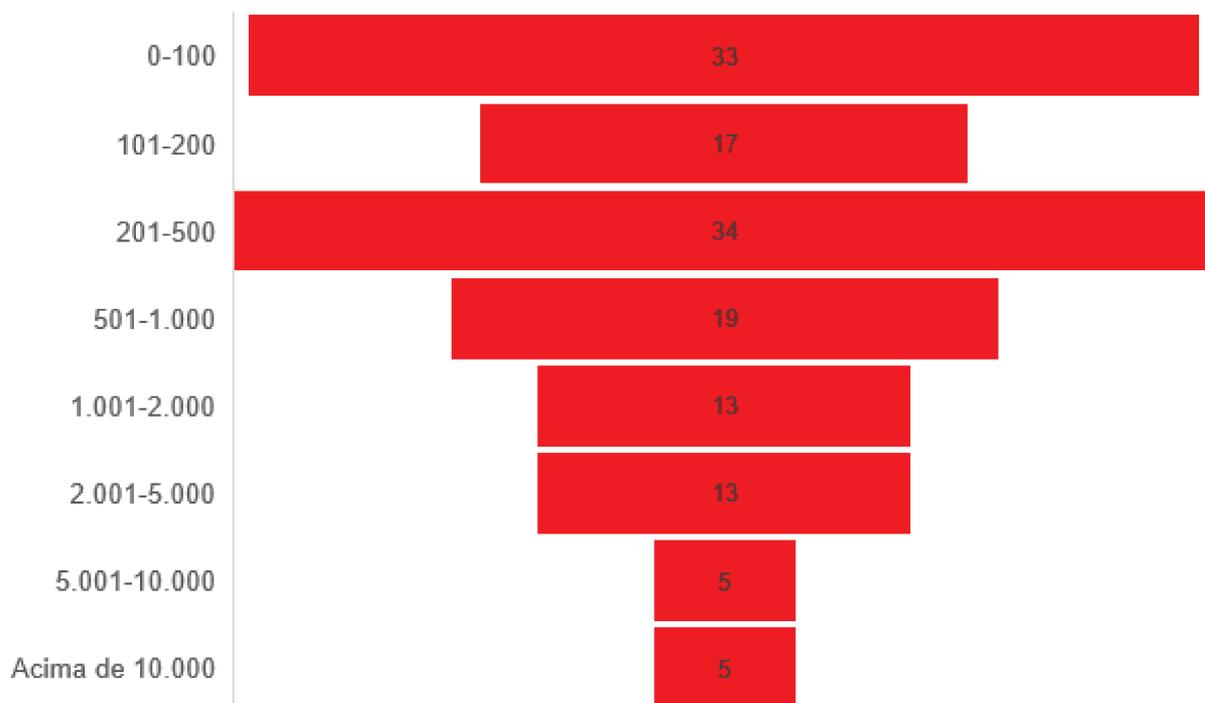


Gráfico 16. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km²) na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).



Gráfico 17. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com sua densidade populacional (hab/km²) na macrometrópole paulista. Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

A caracterização dos municípios que apresentam seu plano diretor vencido, no que diz respeito à densidade populacional (Gráfico 18), demonstra que esses apresentaram, predominantemente, densidades entre 201 e 500 habitantes/km² (27,71%) e entre 0 a 100 habitantes/km² (25,30%). Três municípios com densidade superior a dez mil habitantes estão com seus planos vencidos, sendo todos pertencentes à RMSP: Diadema, Osasco e Taboão da Serra.

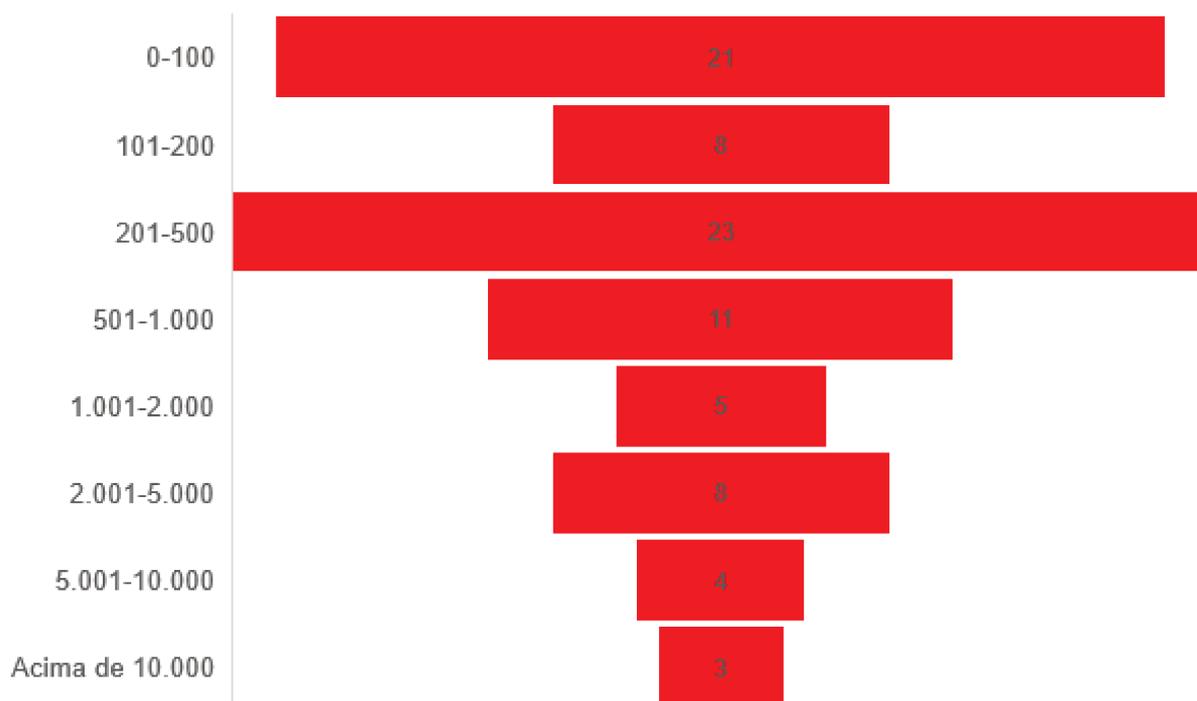


Gráfico 18. Distribuição de municípios que apresentam plano diretor vencido de acordo com sua densidade populacional (hab/km²) na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

Finalmente, a caracterização dos municípios de acordo com seu Produto Interno Bruto permite algumas observações. Dentre os municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor, a maior parte deles (74,28%) apresentou PIB inferior a um bilhão de reais (Gráfico 19). O município de Cubatão (RMBS) é o que apresentou maior PIB e não possui a primeira geração da lei aprovada. Inversamente ao cenário anterior, 69,78% dos municípios que aprovaram a primeira geração apresentaram PIB superior a um bilhão de reais, conforme o Gráfico 20. Enquanto isso, para os municípios que revisaram suas leis, 76,92% também possuíam PIB superior a um bilhão de reais, cujos números estão expressos no Gráfico 21.

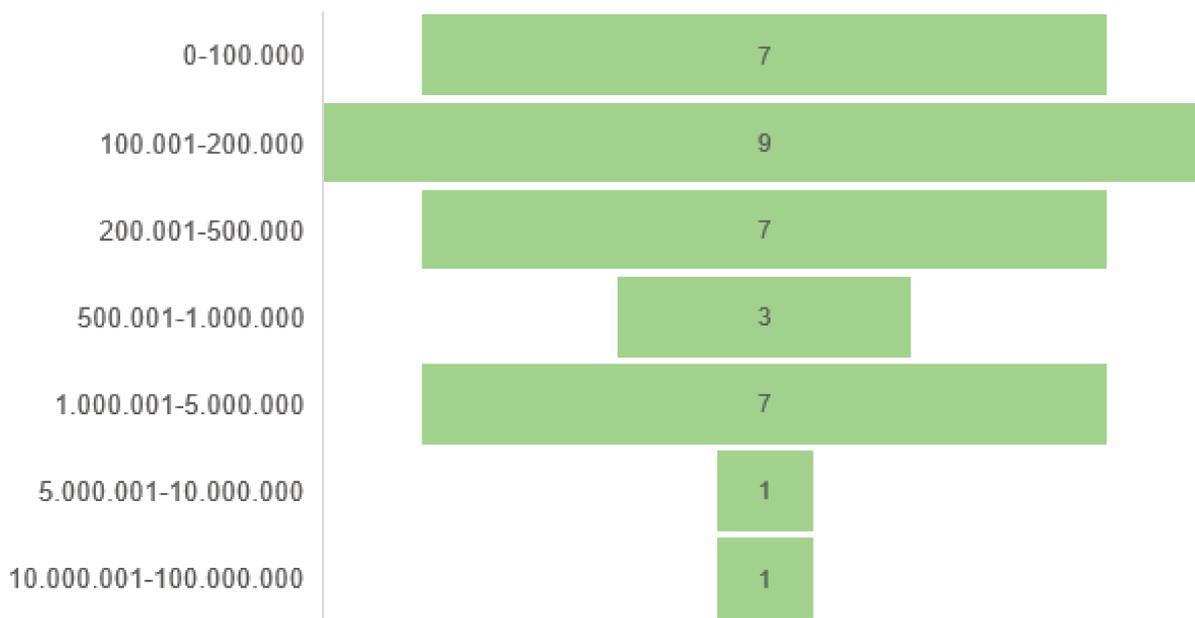


Gráfico 19. Distribuição de municípios que não aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

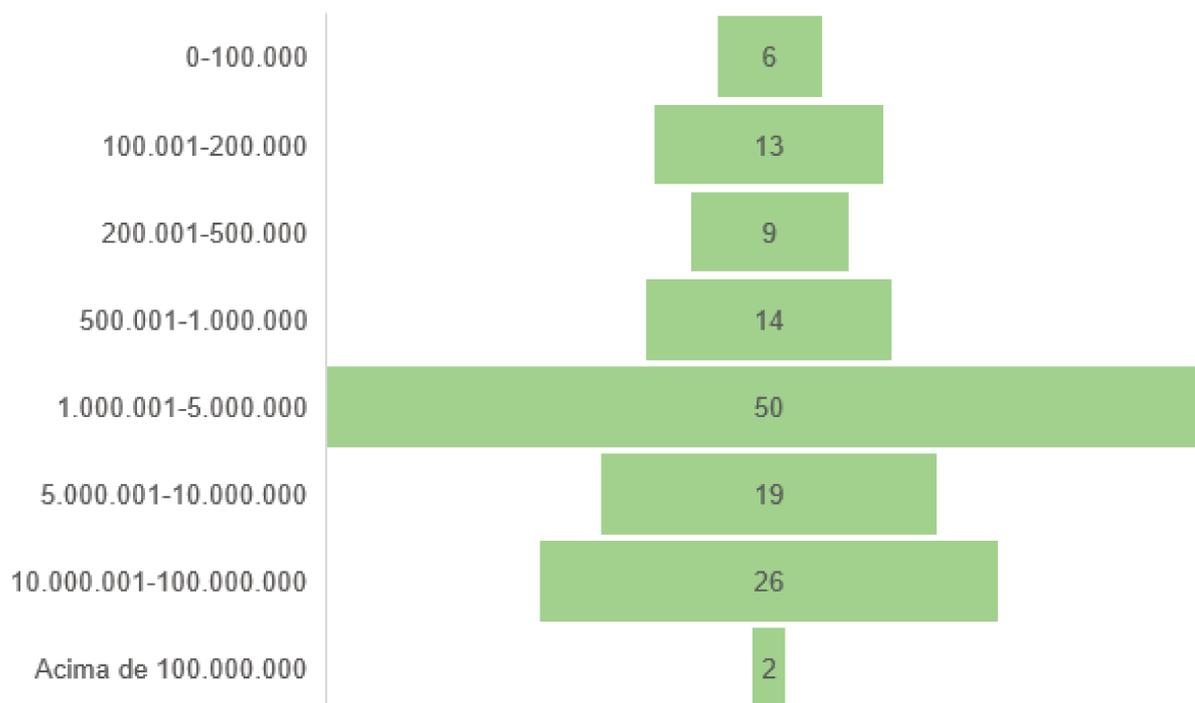


Gráfico 20. Distribuição de municípios que aprovaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria com base no IBGE² (2019).

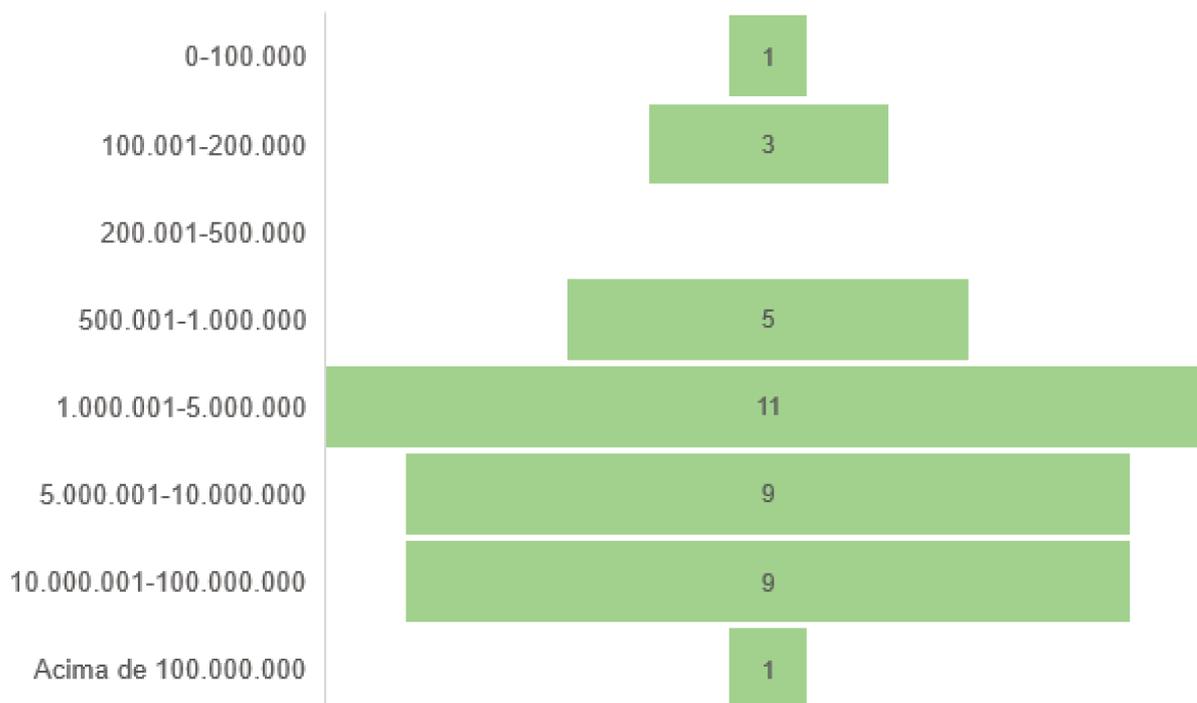


Gráfico 21. Distribuição de municípios que revisaram a primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade de acordo com seu Produto Interno Bruto (em Mil Reais) na macrometrópole paulista. Fonte: Elaboração própria com base no IBGE2 (2019).

A análise qualitativa demonstrou que tanto a elaboração, quanto a revisão dos planos diretores não é homogênea e varia, em geral, de acordo com a faixa populacional em que se insere os municípios. Para aqueles com população inferior a 20 mil habitantes, apenas 21 municípios aprovaram a primeira geração de plano diretor, o que significa 43,75% do total que se insere nesta faixa de tamanho populacional no recorte proposto. Para os municípios com população superior a 20 mil habitantes, 93,65% deles aprovaram suas leis. Esta observação também é válida para a revisão dos planos diretores, visto que apenas 3 municípios de tamanho populacional inferior a 20 mil habitantes revisaram seus planos diretores. Além disso, é possível observar também que, de maneira geral, os municípios mais ricos têm maiores números de aprovação e elaboração dos planos diretores.

A seguir, cada região metropolitana e aglomeração urbana será apresentada individualmente para que sejam expostos quais municípios apresentam seus planos diretores vencidos ou na validade, bem como para evidenciar aqueles que realizaram a revisão dos planos, correlacionando esta configuração com os municípios que foram elencados a receberem especial atenção no capítulo anterior.

Região Metropolitana de São Paulo

A Região Metropolitana de São Paulo foi estabelecida no ano de 1973 (EMPLASA², 2019), mais de duas décadas antes da promulgação do Estatuto da Cidade. Sendo assim, todos seus municípios foram obrigados a elaborar novos planos diretores até outubro de 2006 para atender à determinação de elaboração dada pelo fato de pertencerem a regiões metropolitanas. Além disso, apenas Pirapora do Bom Jesus, Salesópolis e São Lourenço da Serra apresentavam menos que 20 mil habitantes, fazendo com que a maioria dos municípios também se enquadrasse na obrigatoriedade dada pelo seu tamanho populacional, considerando a população observada em 2018.

Devido a exigência de revisão desses planos, dada por essa mesma lei, supõe-se que esses municípios estejam revisando seus planos ou já tenham aprovado uma nova versão dos mesmos. A maioria dos municípios da RMSP, aproximadamente 69,23% do total, aprovaram seus planos diretores até o prazo estabelecido pela legislação federal, ressaltando o expressivo número de planos aprovados no ano de 2006. Todos os municípios da região metropolitana apresentam primeira geração, enquanto Carapicuíba é o último município a sancionar seu plano diretor em 2011, como pode ser constatado na Tabela 13.

Tabela 13. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de São Paulo.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Arujá	2007	-
Barueri	2004	-
Biritiba-Mirim	2004	-
Caieiras	2006	2012
Cajamar	2007	-
Carapicuíba	2011	-
Cotia	2007	-
Diadema	2002	2008
Embu das Artes	2003	2012
Embu-Guaçu	2007	-
Ferraz de Vasconcelos	2006	-
Francisco Morato	2006	-
Franco da Rocha	2007	-
Guararema	2006	2016
Guarulhos	2004	-

(continua)

(continuação)		
Município	1ª Geração	2ª Geração
Itapecerica da Serra	2006	-
Itapevi	2008	-
Itaquaquecetuba	2006	-
Jandira	2006	-
Juquitiba	2007	-
Mairiporã	2006	-
Mauá	2007	-
Mogi das Cruzes	2006	-
Osasco	2004	-
Pirapora do Bom Jesus	2004	-
Poá	2006	-
Ribeirão Pires	2004	2014
Rio Grande da Serra	2006	-
Salesópolis	2007	2018
Santa Isabel	2007	-
Santana de Paranaíba	2006	-
Santo André	2004	-
São Bernardo do Campo	2006	2011
São Caetano do Sul	2006	2015
São Lourenço da Serra	2008	-
São Paulo	2002	2014
Suzano	2004	2017
Taboão da Serra	2006	-
Vargem Grande Paulista	2003	2013

Fonte: Elaboração própria.

As informações apresentadas permitem observar que, exceto Carapicuíba, todos os demais municípios deveriam ter revisado seus planos até o final de 2018, visto que a vigência desses é de dez anos. No entanto, até a data de consulta feita pela pesquisa (outubro/2018), apenas onze deles aprovaram a segunda geração, os quais estão representados na Figura 9. Dentre os trinta e nove municípios da RMSP, vinte e oito apresentam sua principal lei de desenvolvimento urbano fora do prazo de vigência, ressaltando que, dentre esses, encontra-se Diadema, primeiro a aprovar a segunda geração de seu plano diretor em 2008. Vale destacar que, dentre aqueles que revisaram suas leis, Guararema, Salesópolis, São Caetano do Sul e Vargem Grande Paulista não apresentaram populações em assentamentos precários de acordo com o levantamento de Marques² et al., 2013.

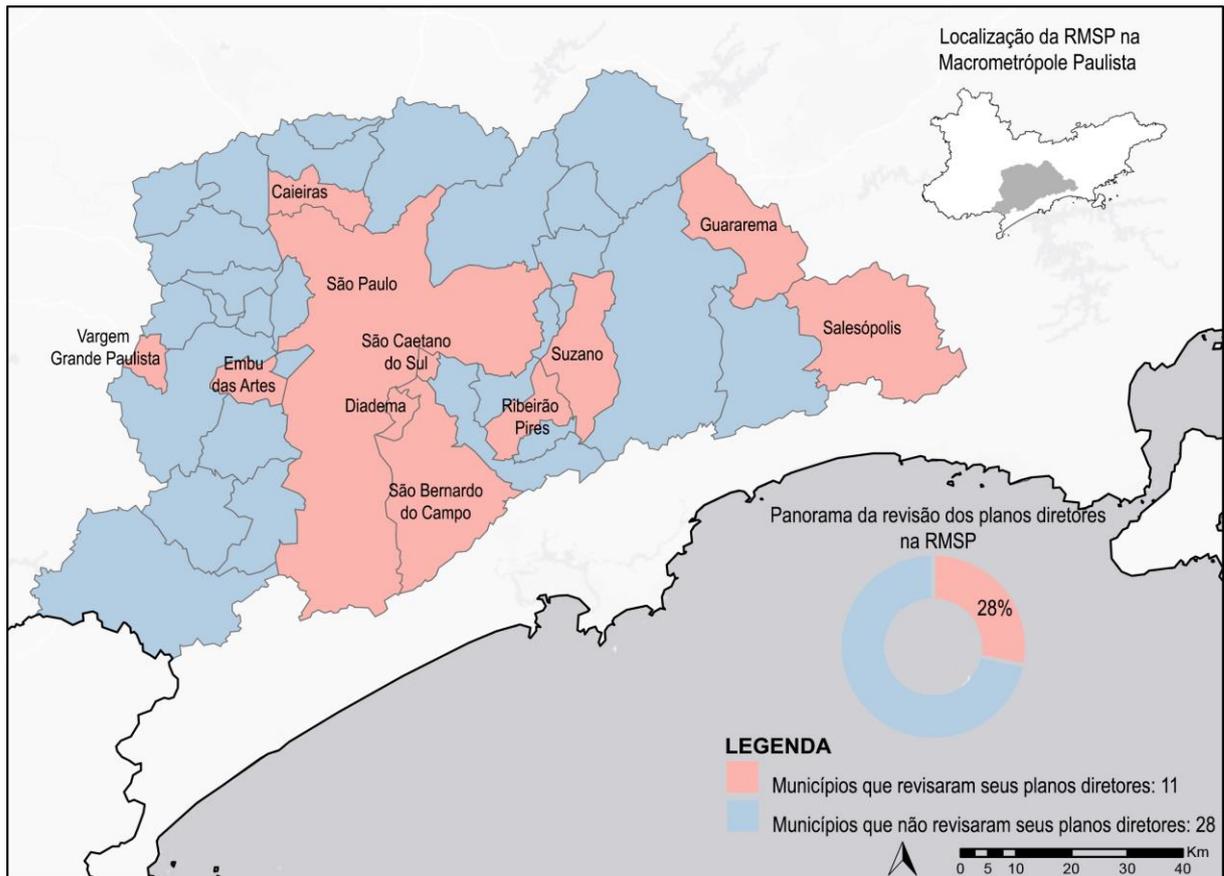


Figura 9. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de São Paulo.
Fonte: Elaboração própria.

A RM de São Paulo deveria receber especial atenção na análise, pois abarca municípios de grande tamanho populacional e elevadas densidades populacionais, devendo preocupar-se em manter atualizada sua principal legislação de desenvolvimento urbano. Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mauá, Osasco e Santo André, apresentaram elevado tamanho populacional e densidade populacional, além de estarem entre os vinte maiores valores absolutos de população em assentamentos precários da macrometrópole paulista (MARQUES² et al., 2013), no entanto, aprovaram apenas a primeira geração de seus planos diretores, não encarando sua revisão. Além disso, outro município que se encaixa nestas características é Diadema, o qual, embora tenha aprovado a segunda geração, encontra-se fora do prazo de validade. Outros municípios que foram destacados na análise de suas características de precariedade habitacional foram São Paulo, São Bernardo do Campo, Embu das Artes e Taboão da Serra, dos quais, apenas o terceiro apresenta sua lei de desenvolvimento urbano vencida, sendo que os demais revisaram e aprovaram a segunda geração de plano diretor.

Os municípios de Santa Isabel e Santo André aprovaram duas leis que tratam de planos diretores no período estudado, no entanto, algumas ressalvas devem ser feitas. Em Santa Isabel, a Lei Complementar nº. 106/2007 instituiu o primeiro plano diretor pós-Estatuto da Cidade. Quando já estava próximo da data de ser revisto, foi promulgada a LC 184/2016, a qual, embora tenha como ementa revisar o plano de 2007, apenas alterou a redação de artigos e substituiu anexos. Embora apresente um anexo que inclui a realização de oficinas com a participação popular, a LC 184/2016 não revoga expressamente o plano de 2007. O caso de Santo André é bastante similar: a Lei nº 8.696/2004 instituiu o primeiro plano diretor, enquanto, em 2012, uma nova lei (Lei nº 9.394/2012) foi promulgada, apresentando, como ementa, a alteração da anterior, sem revogá-la expressamente. Neste caso, nenhum anexo ou informação sobre a revisão do plano complementa a legislação. Embora sejam alterados diversos artigos em ambas leis, os municípios de Santa Isabel e Santo André não foram considerados como objetos de estudo desta pesquisa, dada a ausência da redação de uma nova lei de plano diretor na íntegra e ao fato de a primeira geração do plano não ter sido expressamente revogada pelas leis subsequentes. Sendo assim, apenas os onze municípios que redigiram novas leis para seus planos diretores – Caieiras, Diadema, Embu das Artes, Guararema, Ribeirão Pires, Salesópolis, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, São Paulo, Suzano e Vargem Grande Paulista – serão aqui considerados.

Região Metropolitana da Baixada Santista

Assim como a RMSP, a Região Metropolitana da Baixada Santista também foi estabelecida antes da promulgação do Estatuto da Cidade, em 1996 (EMPLASA³, 2019), fazendo com que sejam válidas, para todos os municípios, obrigações de elaboração e revisão dos planos diretores a partir de 2001.

No entanto, essa região, diferente da RMSP, conforme está ilustrado na Tabela 14, apresenta dois municípios que não aprovaram ainda a primeira geração de seus planos diretores até a data de consulta feita pela pesquisa (outubro/2018): Bertioga e Cubatão, cujas leis de plano diretor são do ano de 1998. São Vicente, Itanhaém e Santos são os últimos municípios a aprovarem a primeira geração do plano diretor em 2018, 2015 e 2011, respectivamente, fazendo com que não apresentem obrigatoriedade de revisão do plano para o período estudado. Os demais quatro municípios deveriam estar com seus planos revisados, fato que não ocorre, como pode ser constatado na Figura 10, visto que Mongaguá e Peruíbe não cumprem essa obrigação e apresentam seus planos vencidos.

Tabela 14. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Bertioga	-	-
Cubatão	-	-
Guarujá	2007	2013
Itanhaém	2015	-
Mongaguá	2006	-
Peruíbe	2007	-
Praia Grande	2006	2016
Santos	2011	2013
São Vicente	2018	-

Fonte: Elaboração própria.

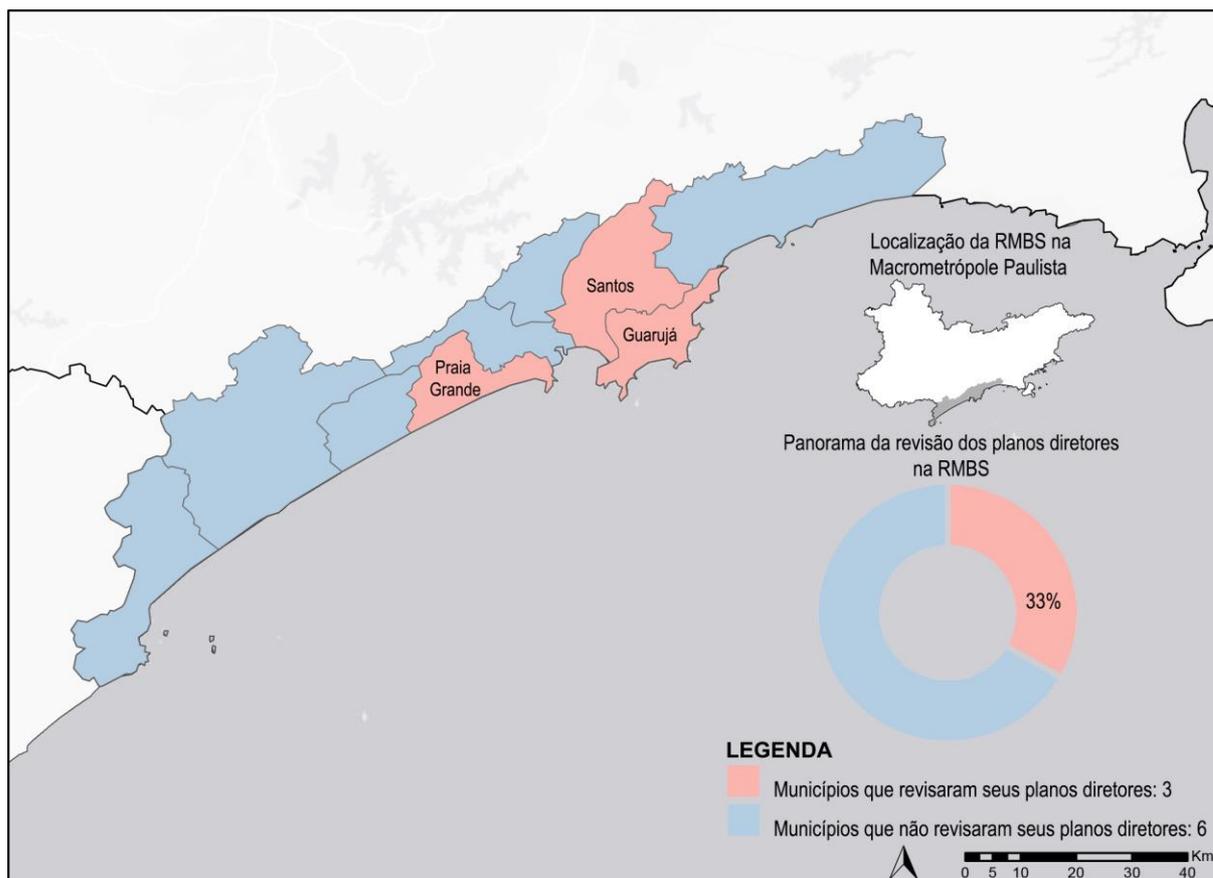


Figura 10. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana da Baixada Santista.
Fonte: Elaboração própria.

A partir deste levantamento, foram selecionados os três municípios que revisaram os planos até outubro de 2018: Guarujá, Praia Grande e Santos. A revisão desses planos iniciou-se, nessa região, no ano de 2013, quando Guarujá e Santos, ambos com os planos dentro do prazo de vigência, realizaram a revisão. Em relação a Santos, foi aprovada uma terceira geração, no ano de 2018, sendo também objeto de estudo desta pesquisa.

Cabe destacar a sobreposição de leis de ordenamento urbanístico em Santos. Em 1968, foi aprovada a Lei Municipal 3.529, a qual tinha como ementa instituir o Plano Diretor Físico. Essa legislação, embora tenha sido alterada por leis posteriores e tenha diversos de seus artigos revogados, continua vigente no município. Enquanto isso, a Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998 foi aprovada com o objetivo de instituir o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, sendo essa lei revogada e substituída pela LC nº 731/2011, primeira geração de plano diretor analisado pela pesquisa. A segunda geração foi

aprovada após dois anos (LC nº 821/2013), enquanto a terceira geração (LC nº 1.005/ 2018) vem revogar o plano diretor de 2013, cinco anos depois.

Dado o panorama das elevadas porcentagens de população em assentamentos precários e em situação de vulnerabilidade social na Baixada Santista, essa região deveria estar atualizada com a revisão de seus planos diretores. Dentre os municípios destacados, Cubatão, cuja porcentagem de população que vive sob precariedade é 45,37%, apresenta uma legislação de ordenamento territorial de 1998, mais de duas décadas desatualizada, para enfrentamento de questões habitacionais tão preocupantes. Vale ressaltar ainda que esse município, dentre aqueles que não aprovaram a primeira geração, apresentou o maior PIB observado. Os municípios de Guarujá e São Vicente, além do elevado tamanho populacional, também se enquadraram entre os maiores números absolutos e relativos de pessoas em assentamentos precários na macrometrópole e Santos também esteve entre os vinte maiores valores absolutos de população em assentamentos precários, sendo que os três apresentam suas leis de desenvolvimento urbano no prazo de vigência.

Região Metropolitana de Campinas

A Região Metropolitana de Campinas também foi estabelecida antes da promulgação do Estatuto da Cidade no ano de 2000 (EMPLASA⁴, 2019). Isso permite pressupor que todos os seus municípios tenham elaborado a primeira geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade e estejam no momento de revisão desses.

A maioria dos municípios da RMC, como é possível observar na Tabela 15, aprovaram seus planos diretores até o prazo estabelecido pela legislação federal e, assim como a RMSP, apresenta expressivo número de planos aprovados no ano de 2006. Enquanto doze municípios aprovaram seus planos no prazo estabelecido, Engenheiro Coelho foi o que mais tempo levou para promulgar o primeiro, aprovando o seu plano diretor apenas no ano de 2012, o qual permanece vigente até a data de consulta feita pela pesquisa (outubro/2018).

Tabela 15. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Campinas.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Americana	2008	2016
Artur Nogueira	2007	-
Campinas	2006	2018
Cosmópolis	2007	-
Engenheiro Coelho	2012	-
Holambra	2007	-
Hortolândia	2008	-
Indaiatuba	2001	2010
Itatiba	2004	2011
Jaguariúna	2004	2012
Monte Mor	2006	2010
Morungaba	2006	-
Nova Odessa	2006	-
Paulínia	2006	-
Pedreira	2008	-
Santa Barbara d'Oeste	2006	2017
Santo Antônio de Posse	2006	2018
Sumaré	2006	-
Valinhos	2004	-
Vinhedo	2007	-

Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados apresentados, é possível observar que exceto Engenheiro Coelho, todos os municípios deveriam estar com seus planos revistos até o final de 2018, fato que não foi constatado pela pesquisa, conforme ilustra a Figura 11. Entre os vinte municípios da Região Metropolitana de Campinas, oito revisaram seus planos diretores, o que, em termos relativos, a coloca na frente de todas as outras regiões metropolitanas da macrometrópole. Vale ressaltar que, enquanto Americana aprovou uma nova lei para seu plano diretor em 2016, ainda que seu prazo limite se encerrasse em 2018, onze municípios – Artur Nogueira, Cosmópolis, Holambra, Hortolândia, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Sumaré, Valinhos e Vinhedo – já estão com seus prazos vencidos para esta revisão. Os municípios de Campinas, Hortolândia, Monte Mor e Engenheiro Coelho foram elencados a receber especial atenção devido aos seus aspectos populacionais e de precariedade habitacional, sendo que a maioria deles, exceto Hortolândia, apresentam plano diretor dentro do prazo de vigência da lei.

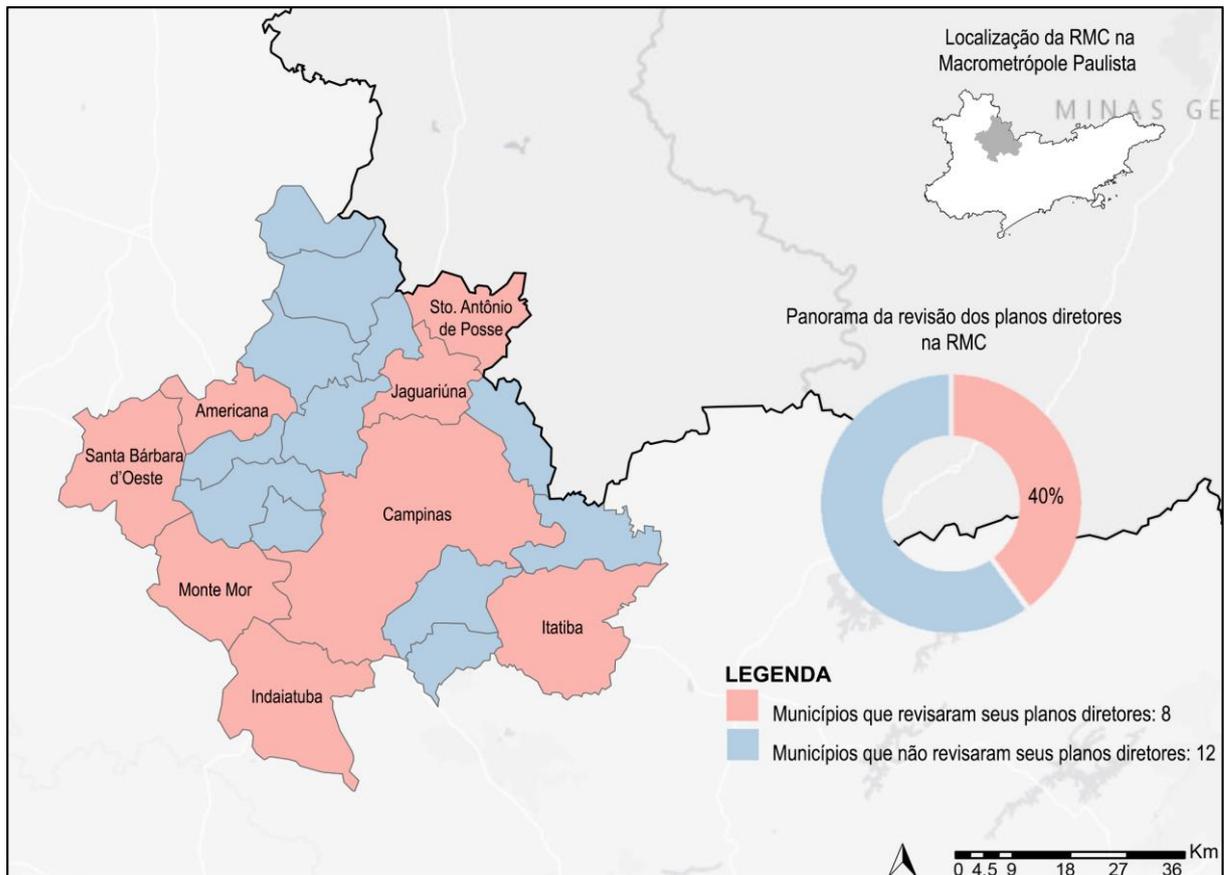


Figura 11. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de Campinas.
Fonte: Elaboração própria.

A partir deste 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 outubro de 2018: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Santa Bárbara d'Oeste e Santo Antônio de Posse. A revisão desses planos iniciou-se, nessa região, no ano de 2010, quando o município de Monte Mor aprovou a Lei Complementar nº 0016, de 05 de novembro de 2010. No entanto, no ano de 2015, esse município aprovou um novo plano (LC nº 0042, de 21 de dezembro de 2015), o qual correspondeu à terceira geração pós-Estatuto da Cidade, devendo ser analisado nesta pesquisa.

Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, diferente das demais, foi estabelecida em 2012 (EMPLASA⁵, 2019). Sendo assim, todos os seus municípios com mais de 20 mil habitantes já eram previamente obrigados a elaborar seus planos diretores em 2001 e os demais, a partir desse ano, seriam obrigados a elaborá-los, já que passaram a fazer parte de uma região metropolitana. Supunha-se que a primeira geração de planos pós-Estatuto da Cidade tinha datas posteriores àquelas observadas nas RM de São Paulo, Baixada Santista e Campinas, posto que aproximadamente 54% dos municípios da região metropolitana possuíam menos de 20.000 habitantes, considerando os dados referentes ao ano de 2018 (IBGE², 2019).

Essa hipótese foi confirmada, conforme ilustra a Tabela 16, onde é possível constatar que 12 municípios, aproximadamente 31% do total da região metropolitana, aprovaram seus planos diretores após 2009, estando dentro do prazo de vigência da lei. Ademais, é expressiva a aprovação de planos em 2006 e o grande número de municípios que não apresentaram primeira geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade aprovada.

Tabela 16. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Aparecida	2006	-
Arapeí	2014	-
Areias	2014	-
Bananal	2014	-
Caçapava	2007	-
Cachoeira Paulista	2006	-
Campos do Jordão	2003	-
Canas	-	-
Caraguatatuba	2011	-
Cruzeiro	-	-
Cunha	2006	-
Guaratinguetá	2006	-
Igaratá	2011	-
Ilhabela	2006	-
Jacareí	2003	-
Jambeiro	2015	-
Lagoinha	-	-

(continua)

(continuação)		
Município	1ª Geração	2ª Geração
Lavrinhas	-	-
Lorena	2010	2016
Monteiro Lobato	2017	-
Natividade da Serra	-	-
Paraibuna	-	-
Pindamonhangaba	2006	-
Piquete	-	-
Potim	-	-
Queluz	2016	-
Redenção da Serra	-	-
Roseira	-	-
Santa Branca	-	-
Santo Antônio do Pinhal	-	-
São Bento do Sapucaí	2016	-
São José do Barreiro	-	-
São José dos Campos	2006	-
São Luiz do Paraitinga	2010	-
São Sebastião	-	-
Silveiras	-	-
Taubaté	2011	2017
Tremembé	2008	2014
Ubatuba	2006	-

Fonte: Elaboração própria.

Embora todos os municípios sejam obrigados a elaborarem plano diretor após a instituição da região metropolitana, quinze municípios, o que significa 38% do total da região, não aprovaram a primeira geração. Dentre esses, foi encontrada informação sobre a existência de plano diretor para apenas dois: Cruzeiro, cujo plano data de 1994, e São Sebastião, que aprovou, em 1988, sua última lei de plano diretor. De acordo com dados de 2018, dentre aqueles que não apresentam plano diretor pós-Estatuto da Cidade, 80%, possuíam menos que 20 mil habitantes.

Dentre os municípios com população inferior a 20 mil habitantes, sete deles aprovaram o plano diretor após a instituição da região metropolitana, momento em que este ato se torna obrigatório para esses municípios. Enquanto isso, São Luiz do Paraitinga e Igaratá, que apresentam o mesmo tamanho populacional, os aprovaram antes do estabelecimento da RM, em 2010 e 2011, respectivamente.

Doze municípios deveriam estar com seus planos revistos até o final de 2018, fato que não foi constatado pela pesquisa, conforme ilustra a Figura 12. Dentre esses, até a data de consulta (outubro/2018), apenas Tremembé aprovou

uma nova lei em 2014, sendo o primeiro a realizar esta revisão. Vale ressaltar que Lorena e Taubaté, ainda que tenham apresentado planos dentro do prazo de revisão, aprovaram novas leis em 2016 e 2017, respectivamente.

O município de Caraguatatuba, semelhante com o caso de Santa Isabel e Santo André, aprovou, em 2018, uma legislação (LC 73/2018) que altera diversos artigos do plano diretor, sem revogá-lo. Suas respectivas leis não foram definidas como objetos de estudo desta pesquisa, a qual analisa os primeiros e segundos planos diretores pós-Estatuto da Cidade dos três municípios que revisaram os planos até outubro de 2018: Tremembé, Lorena e Taubaté.

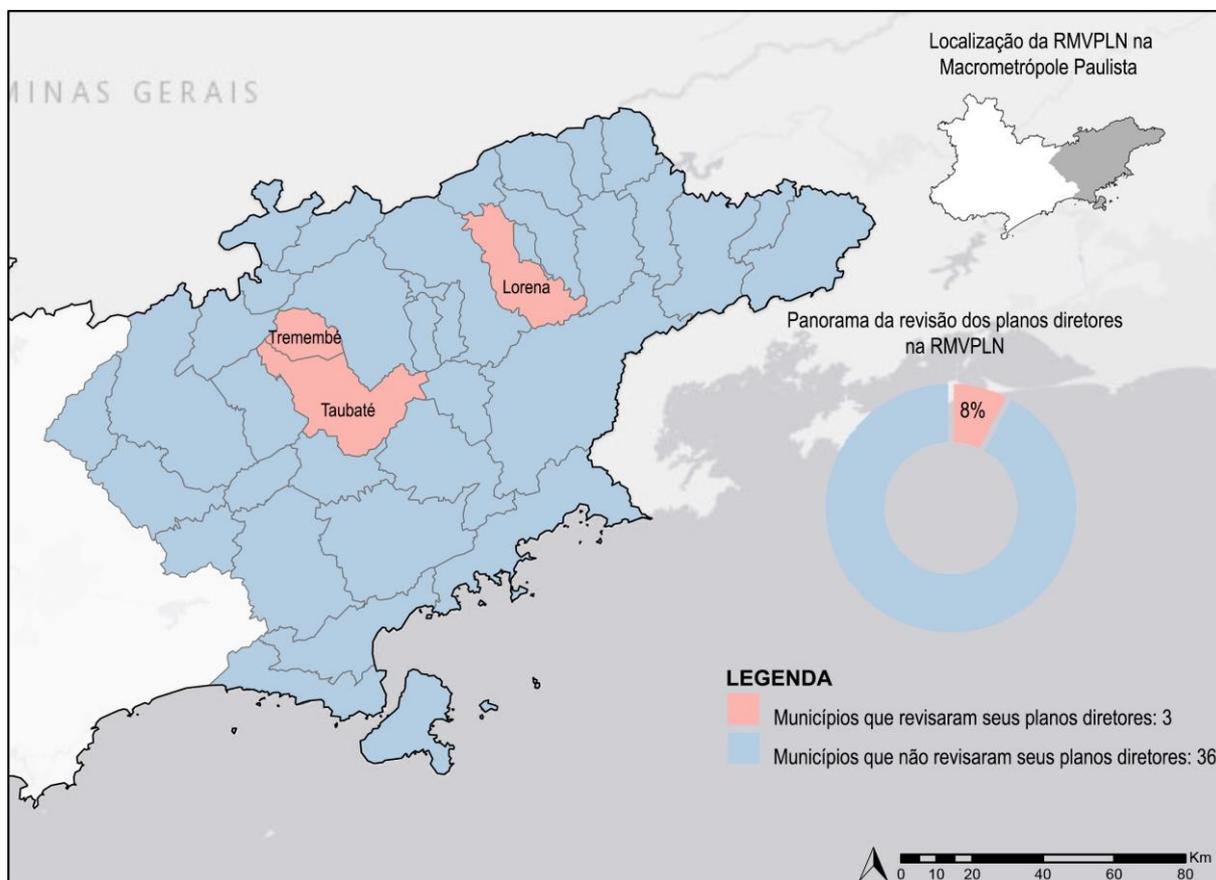


Figura 12. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Fonte: Elaboração própria.

Com exceção da Unidade Regional Bragantina, que não possui nenhum plano diretor revisado, a menor porcentagem de planos revistos observada na macrometrópole está na RMVPLN, posto que essa região, além da existência de poucos planos revisados, apresenta muitos municípios que não aprovaram essa lei. Dentre aqueles que não apresentam plano diretor, Canas, Lagoinha, Lavrinhas, Natividade da Serra, Paraibuna, Piquete, Potim, Redenção da Serra, Roseira, Santo

Antônio do Pinhal, São José do Barreiro e Silveiras não apresentaram populações em assentamentos precários de acordo com o levantamento de Marques² et al., 2013.

Apesar dos índices de precariedade, inadequação e déficit habitacional serem menos expressivos nesta região, ela concentrou os piores indicadores de infraestrutura de esgotamento sanitário da macrometrópole para os setores subnormais (MARQUES¹ et al., 2013), devendo prever, no plano diretor, políticas que atuem neste sentido. Cabe destacar que o município-sede da região apresenta plano diretor fora do prazo de validade. Além disso, alguns municípios como Campos do Jordão, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba apresentaram número relativo de pessoas sob situação de precariedade entre os vinte maiores observados, sendo que São Sebastião não apresenta a primeira geração aprovada e os demais apresentam essa geração fora do prazo de vigência. Dentre os municípios que devem receber especial atenção na análise, apenas Caraguatatuba apresentou legislação de desenvolvimento urbano vigente dentro do prazo de validade.

Região Metropolitana de Sorocaba

Assim como a RMVPLN, a Região Metropolitana de Sorocaba foi estabelecida no ano de 2014 (EMPLASA⁶, 2019), passando a obrigar todos os seus municípios a elaborarem planos diretores. No entanto, diferentemente da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, esperava-se que a maior parte dos municípios tinha aprovado seus planos diretores antes mesmo do estabelecimento da região metropolitana, pois apenas seis deles apresentavam menos que 20.000 habitantes no ano de 2018 (IBGE², 2019).

De fato, exceto Alumínio, último município a aprovar a primeira geração do plano diretor, todos aqueles que procuraram atender ao Estatuto da Cidade o fizeram antes do ano de 2014, de acordo com a Tabela 17. Aproximadamente 63% do total da região metropolitana aprovou sua legislação de desenvolvimento urbano dentro do prazo estabelecido pela legislação, sendo expressiva a aprovação de planos diretores neste período.

Tabela 17. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Região Metropolitana de Sorocaba.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Alambari	-	-
Alumínio	2018	-
Araçariguama	-	-
Araçoiaba da Serra	2006	2012
Boituva	2006	-
Capela do Alto	-	-
Cerquilha	2007	-
Cesário Lange	-	-
Ibiúna	2006	2016
Iperó	2006	-
Itapetininga	2007	2015
Itu	2006	-
Jumirim	-	-
Mairinque	2006	-
Piedade	2006	-
Pilar do Sul	2006	-
Porto Feliz	2006	-
Salto	2006	-
Salto de Pirapora	2006	2010
São Miguel Arcanjo	2006	-
São Roque	2006	-

(continuação)

(continuação)		
Município	1ª Geração	2ª Geração
Sarapuí	-	-
Sorocaba	2004	2007
Tapiraí	2011	2016
Tatuí	2006	-
Tietê	2006	-
Votorantim	2006	2015

Fonte: Elaboração própria.

Exceto Alumínio e Tapiraí, únicos municípios com população inferior a 20 mil habitantes e que possuem plano diretor, os demais municípios que aprovaram a primeira geração deveriam ter revisto seus planos até o final de 2018. Até a data de consulta feita pela pesquisa (janeiro/2019), no entanto, apenas sete tinham aprovado a segunda geração, representados na Figura 13. Cabe ressaltar que Tapiraí, ainda que apresentasse seu plano diretor do ano de 2011, dentro do prazo de revisão, aprovou uma nova legislação em 2016.

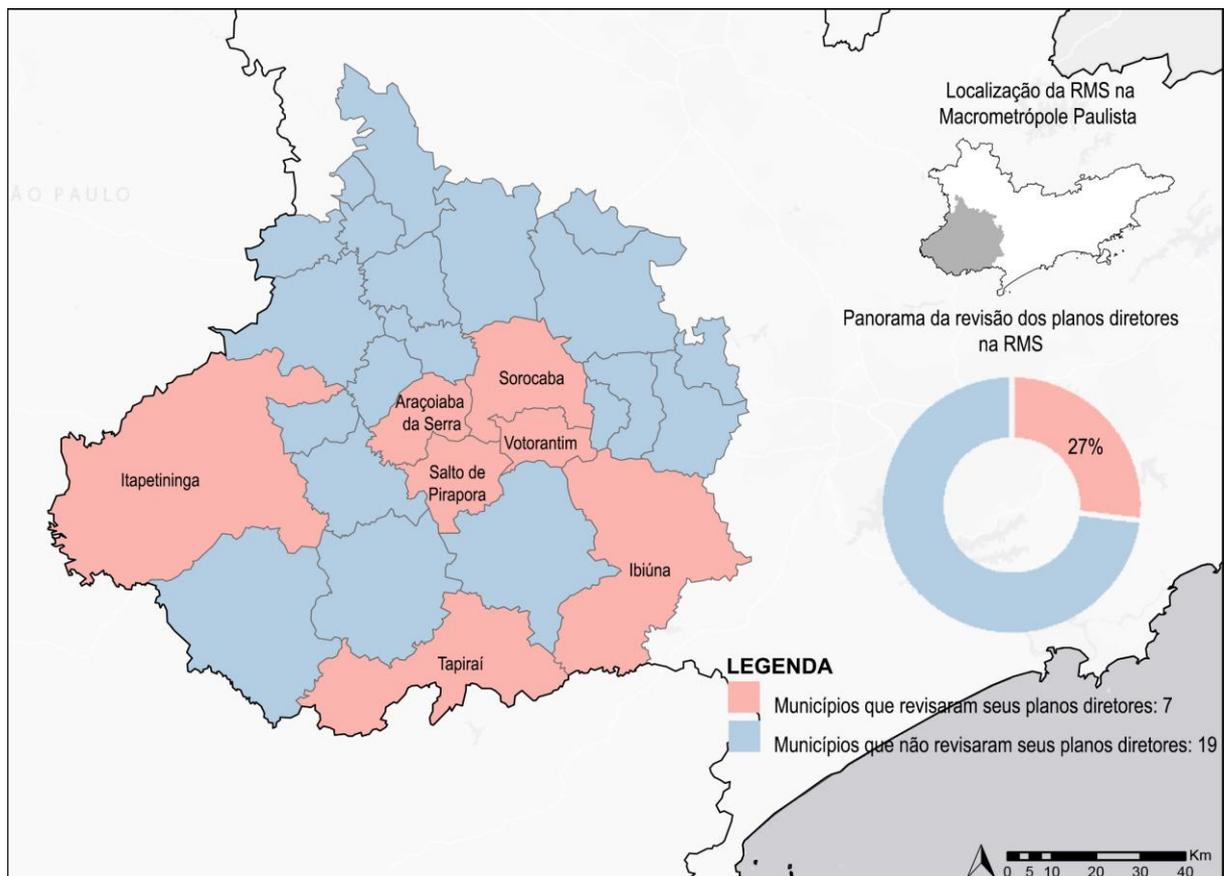


Figura 13. Revisão dos planos diretores na Região Metropolitana de Sorocaba.

Fonte: Elaboração própria.

Entre os 27 municípios da RMS, treze apresentam sua principal lei de desenvolvimento urbano fora do prazo de vigência, enquanto seis não apresentam a primeira geração de plano diretor aprovada. Esses seis municípios estão entre os oito menores municípios de tamanho populacional da região, sendo que apenas o município de Capela do Alto apresenta informação sobre a existência de alguma legislação de plano diretor, promulgada no ano de 1968.

Os sete municípios que apresentam primeira e segunda geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade aprovada – Itapetininga, Ibiúna, Araçoiaba da Serra, Salto de Pirapora, Sorocaba, Tapiraí e Votorantim – são objetos de estudo desta pesquisa. No caso do município de Itapetininga, uma ressalva deve ser feita: ainda que não seja considerada por essa pesquisa como uma terceira geração de plano diretor, uma nova lei (LC 85/2015) foi aprovada dois meses após a promulgação do plano diretor, sem revogar expressamente a anterior. Além disso, o município de Sorocaba aprovou, em 2014, a terceira geração de seu plano diretor, a qual faz parte da análise dessa pesquisa.

Aglomeraco Urbana de Jundiaí

Primeira aglomerao urbana do Estado de São Paulo, a Aglomerao Urbana de Jundiaí foi institucionalizada em 2011 (EMPLASA⁷, 2019), dez anos após a promulgao do Estatuto da Cidade, momento a partir do qual todos os municípios, independentemente do tamanho populacional, foram obrigados a elaborar planos diretores. Ademais, todos os municípios apresentavam populao superior a 20 mil habitantes no ano de 2018, reforçando mais uma vez essa obrigao.

Como  possível observar na Tabela 18, todos os municípios elaboraram a primeira gerao de planos diretores, aprovados dentro do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade e, conseqüentemente, todos deveriam ter revisto seus planos. No entanto, até a data de consulta feita pela pesquisa (janeiro/2019), apenas quatro deles, representados na Figura 14, aprovaram a segunda gerao. Mesmo assim, essa  a região que tem o maior número, em termos relativos, de planos diretores revisados.

Tabela 18. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Aglomerao Urbana de Jundiaí.

Município	1^a Gerao	2^a Gerao
Cabreúva	2004	2018
Campo Limpo Paulista	2006	-
Itupeva	2004	2007
Jarinu	2006	-
Jundiaí	2004	2012
Louveira	2006	2013
Várzea Paulista	2006	-

Fonte: Elaborao própria.

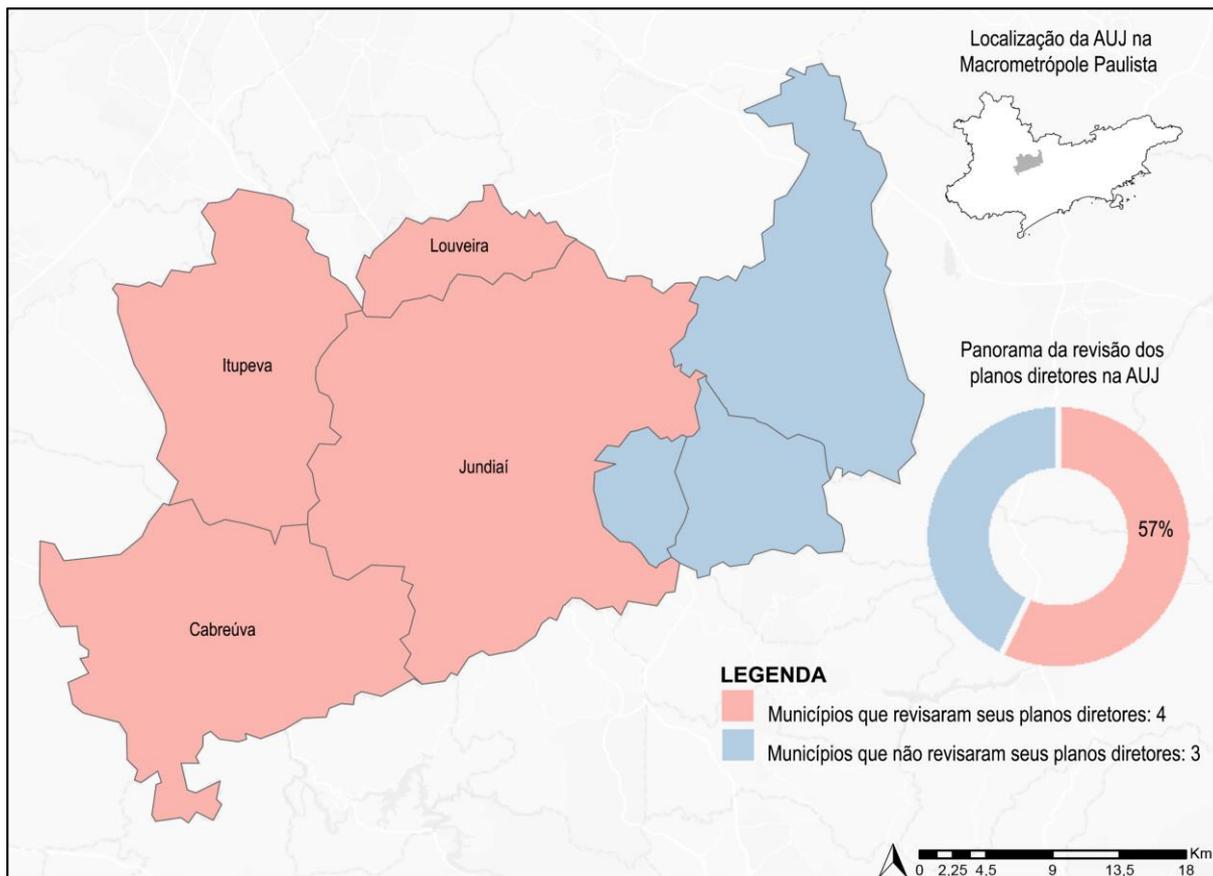


Figura 14. Revisão dos planos diretores na Aglomeração Urbana de Jundiaí.
Fonte: Elaboração própria.

Dentre os sete municípios da AUJ, quatro apresentam sua principal lei de desenvolvimento urbano fora do prazo de vigência, ressaltando que, dentre esses, encontra-se Itupeva, primeiro município a aprovar a segunda geração de seu plano diretor, em 2007. Por sua vez, Jundiaí aprovou três planos diretores no período de estudo, nos anos 2004, 2012 e 2016, sendo todos esses analisados pela pesquisa. Desta forma, Cabreúva, Itupeva, Jundiaí e Louveira⁴⁶ e as respectivas leis aprovadas serão considerados na análise.

⁴⁶ Cabe ressaltar que o município de Louveira também sancionou, em 2008, antes de aprovar a segunda geração do plano diretor, a Lei Municipal nº 2.009/2008, que modificou o plano anterior de 2006, sendo também analisado nessa pesquisa, porém não considerado como uma nova geração de plano diretor.

Aglomeraco Urbana de Piracicaba

A Aglomerao Urbana de Piracicaba foi institucionalizada em 2012 (EMPLASA⁸, 2019), posterior  promulgao do Estatuto da Cidade. Assim como na AUJ, todas os municípios, independentemente do tamanho populacional, foram obrigados a elaborar planos diretores. No entanto, essa região difere-se da anterior por apresentar dez municípios com populao inferior a 20 mil habitantes em 2018.

Embora exista uma expressiva aprovao no ano de 2006, a primeira gerao data de 2002, quando Santa Gertrudes aprovou seu plano diretor ps-Estatuto da Cidade, sendo Iracempolis o último município a sancionar essa legislao, como pode ser constatado na Tabela 19. Além disso, sete municípios não aprovaram a primeira gerao de seu plano diretor, existindo informaes sobre a existência desta lei apenas para Rafard, em 1972, e Saltinho, promulgado em 1995.

Tabela 19. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Aglomerao Urbana de Piracicaba.

Município	1ª Gerao	2ª Gerao
guas de São Pedro	-	-
Analândia	2006	-
Araras	2006	-
Capivari	2006	-
Charqueada	-	-
Conchal	2006	2016
Cordeirópolis	2011	-
Corumbataí	-	-
Elias Fausto	2013	2017
Ipeúna	-	-
Iracempolis	2016	-
Laranjal Paulista	2006	-
Leme	2006	-
Limeira	2009	-
Mombuca	-	-
Piracicaba	2006	-
Rafard	-	-
Rio Claro	2007	2017
Rio das Pedras	2006	-
Saltinho	-	-
Santa Gertrudes	2002	-
Santa Maria da Serra	2008	-
São Pedro	2010	-

Fonte: Elaborao própria.

As informações apresentadas permitem observar que cinco municípios – Limeira, São Pedro, Cordeirópolis, Elias Fausto e Iracemópolis – apresentam a legislação dentro do prazo de vigência, enquanto os demais onze deveriam ter revisto seus planos até o final de 2018. No entanto, a pesquisa demonstrou que, até a data de consulta (janeiro/2019), apenas três municípios aprovaram a segunda geração, os quais estão representados na Figura 15.

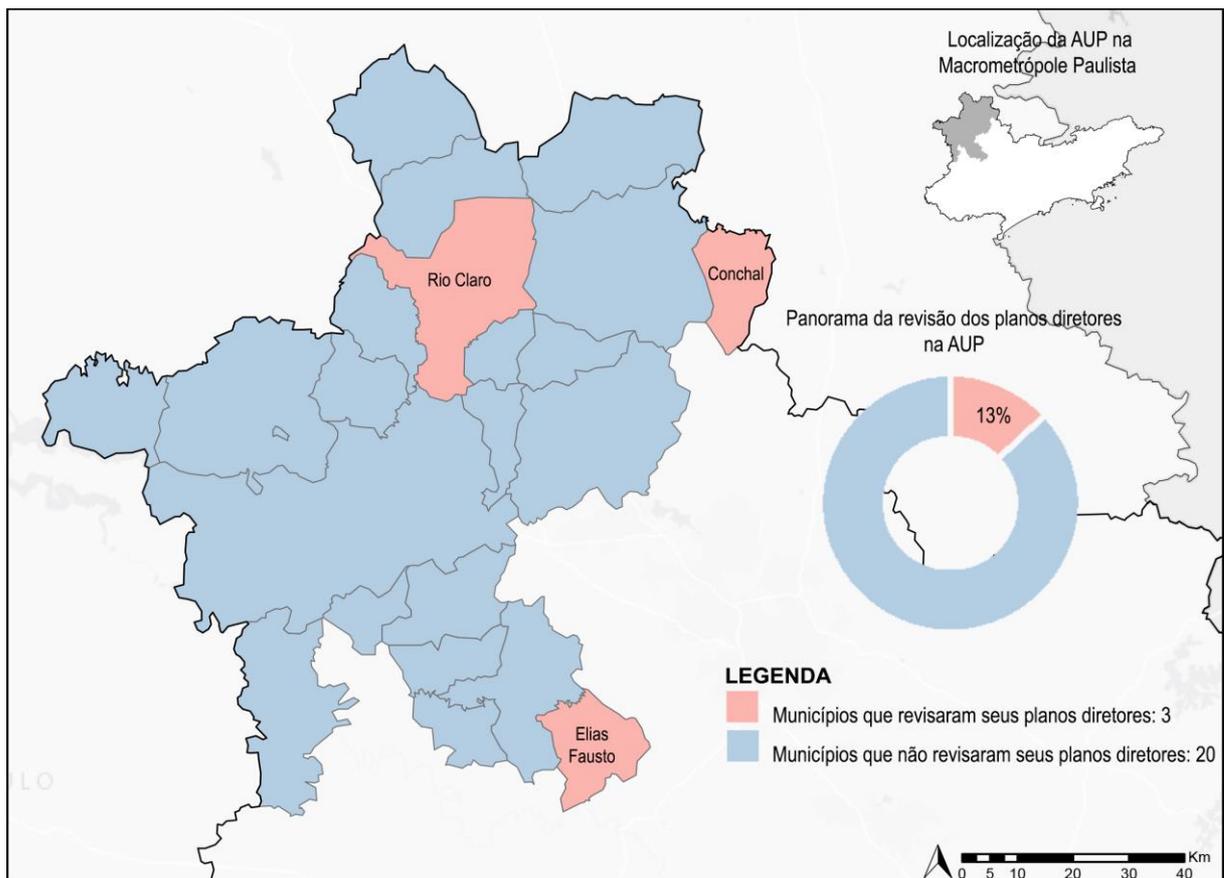


Figura 15. Revisão dos planos diretores na Aglomeração Urbana de Piracicaba.

Fonte: Elaboração própria.

Dentre os vinte e três municípios da AUP, nove apresentam sua principal lei de desenvolvimento urbano fora do prazo de vigência, visto que Elias Fausto aprovou um novo plano diretor em 2017 ainda que o prazo de revisão fosse apenas no ano de 2023. O município de Conchal aprovou uma terceira geração de plano diretor dois anos após a promulgação da segunda geração, sendo ambas objeto de estudo da pesquisa. Sendo assim, Conchal, Elias Fausto e Rio Claro e seus respectivos planos diretores aprovados serão analisados por esta pesquisa.

Unidade Regional Bragantina

A Unidade Regional Bragantina também faz parte dos territórios pertencentes a macrometrópole paulista embora ainda não esteja institucionalizada (EMPLASA¹, 2019). Como não se trata de uma região metropolitana ou aglomerado urbano, não recai a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor sobre todos os municípios. Porém, Bragança Paulista, Atibaia, Piracaia e Bom Jesus dos Perdões devem ter planos diretores aprovados dado seu tamanho populacional superior a 20 mil habitantes, observado no ano de 2018 (IBGE², 2019). Como é possível observar na Tabela 20, entre os quatro municípios citados, apenas Bom Jesus dos Perdões não aprovou seu primeiro plano pós-Estatuto da Cidade. Além disso, Nazaré Paulista e Pedra Bela, apesar de possuírem tamanho populacional inferior a 20.000 habitantes no ano de 2018 e, portanto, serem livres de obrigatoriedade de elaboração de plano diretor, aprovaram suas leis em 2006 e 2007 respectivamente.

Tabela 20. Datas dos primeiros e segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na Unidade Regional Bragantina.

Município	1ª Geração	2ª Geração
Atibaia	2006	-
Bom Jesus dos Perdões	-	-
Bragança Paulista	2007	-
Joanópolis	-	-
Nazaré Paulista	2006	-
Pedra Bela	2007	-
Pinhalzinho	-	-
Piracaia	2007	-
Tuiuti	-	-
Vargem	-	-

Fonte: Elaboração própria.

Todos os municípios que apresentam planos diretores deveriam tê-los revisto até o final de 2018, posto que foram elaborados em 2006 e 2007 e encontram-se fora do prazo de vigência. No entanto, até a data de consulta feita pela pesquisa (janeiro/2019), nenhum deles aprovou a segunda geração de plano diretor pós-Estatuto da Cidade. Desta forma, nenhum município de Unidade Regional Bragantina e suas respectivas leis compõem o recorte de estudo desta pesquisa.

3.1 Síntese dos municípios que aprovaram a segunda geração de planos diretores pós-Estatuto da Cidade

A Figura 16 ilustra os municípios que revisaram seus planos diretores na macrometrópole paulista, evidenciando que o eixo entre Campinas e São Paulo concentra grande parte dos municípios que seguiram o disposto no Estatuto da Cidade, enquanto as regiões norte e nordeste da macrometrópole apresentam poucos municípios com revisão. Além disso, nota-se que cinco municípios que são sedes de suas respectivas regiões – Santos, São Paulo, Campinas, Sorocaba e Jundiaí – revisaram seus planos diretores, conforme a Tabela 21, cabendo destacar que esses estiveram entre os vinte maiores municípios da macrometrópole paulista em relação ao tamanho populacional. Além desses, São Bernardo do Campo, Diadema, Praia Grande, Guarujá e Taubaté também são municípios que revisaram seus planos diretores e estão entre aqueles que apresentaram as vinte maiores populações da macrometrópole. Cabe ressaltar também que, dentre os municípios que revisaram, apenas Elias Fausto, Salesópolis e Tapiraí apresentaram tamanho populacional inferior a 20.000 habitantes, reforçando os baixos números de elaboração e revisão de planos diretores para pequenos municípios.

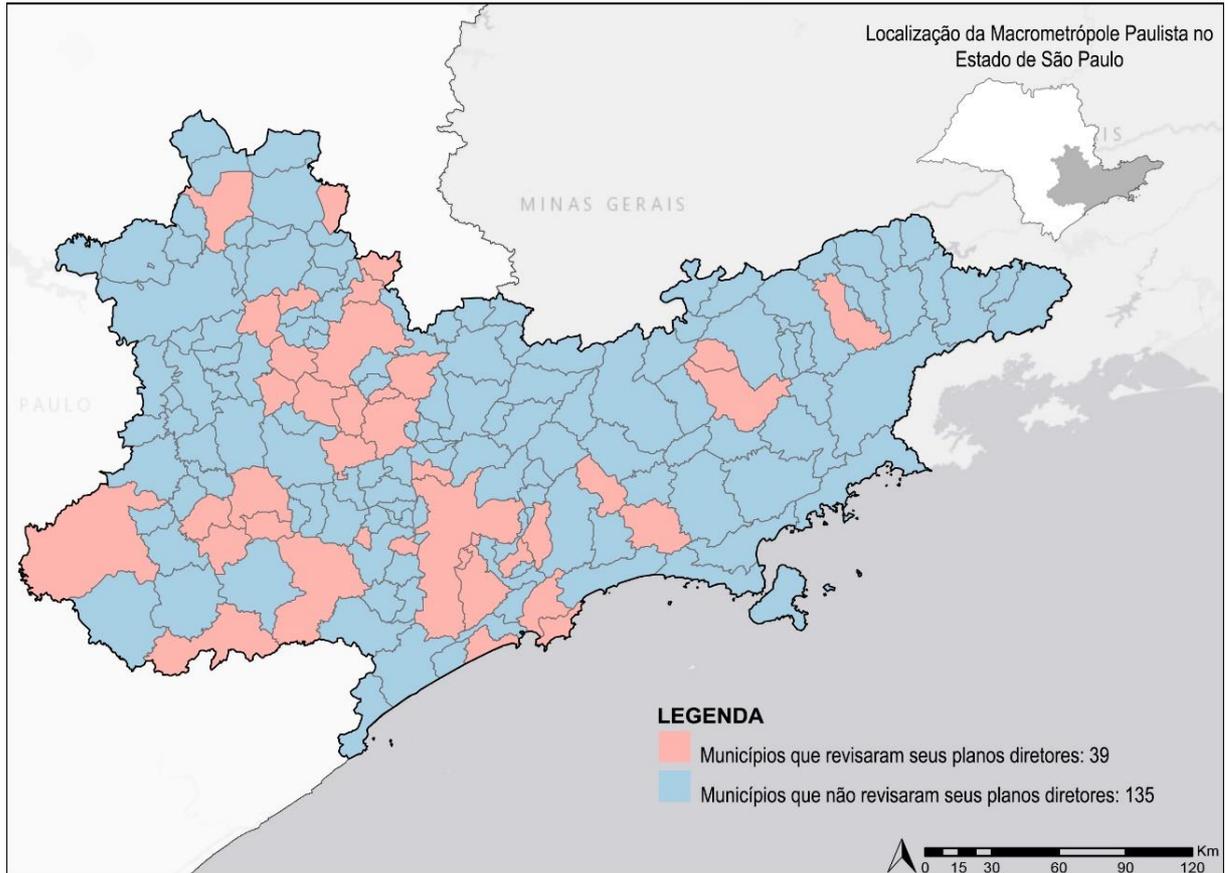


Figura 16. Municípios que revisaram seus planos diretores na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

Tabela 21. Síntese da revisão dos planos diretores: datas dos primeiros, segundos e terceiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade dos municípios que revisaram seus planos diretores na macrometrópole paulista.

Municípios	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração	Região
Caieiras	2006	2012	-	RMSP
Diadema	2002	2008	-	RMSP
Embu das Artes	2003	2012	-	RMSP
Guararema	2006	2016	-	RMSP
Ribeirão Pires	2004	2014	-	RMSP
Salesópolis	2007	2018	-	RMSP
São Bernardo do Campo	2006	2011	-	RMSP
São Caetano do Sul	2006	2015	-	RMSP
São Paulo	2002	2014	-	RMSP
Suzano	2004	2017	-	RMSP
Vargem Grande Paulista	2003	2013	-	RMSP
Guarujá	2007	2013	-	RMBS
Praia Grande	2006	2016	-	RMBS
Santos	2011	2013	2018	RMBS
Americana	2008	2016	-	RMC
Campinas	2006	2018	-	RMC

(continua)

(continuação)

Município	1ª Geração	2ª Geração	3ª Geração	Região
Indaiatuba	2001	2010	-	RMC
Itatiba	2004	2011	-	RMC
Jaguariúna	2004	2012	-	RMC
Monte Mor	2006	2010	2015	RMC
Santa Barbara d'Oeste	2006	2017	-	RMC
Santo Antônio de Posse	2006	2018	-	RMC
Lorena	2010	2016	-	RMVPLN
Taubaté	2011	2017	-	RMVPLN
Tremembé	2008	2014	-	RMVPLN
Araçoiaba da Serra	2006	2012	-	RMS
Ibiúna	2006	2016	-	RMS
Itapetininga	2007	2015	-	RMS
Salto de Pirapora	2006	2010	-	RMS
Sorocaba	2004	2007	2014	RMS
Tapiraí	2011	2016	-	RMS
Votorantim	2006	2015	-	RMS
Cabreúva	2004	2018	-	AUJ
Itupeva	2004	2007	-	AUJ
Jundiaí	2004	2012	2016	AUJ
Louveira	2006	2013	-	AUJ
Conchal	2006	2016	2018	AUP
Elias Fausto	2013	2017	-	AUP
Rio Claro	2007	2017	-	AUP

Fonte: Elaboração própria.

Os trinta e nove municípios listados acima e seus respectivos planos diretores serão objeto de investigação desta pesquisa para verificar se houve continuidade na previsão das Zonas Especiais de Interesse Social como instrumento para democratizar o acesso à terra e moradia na macrometrópole paulista, tendo em vista o momento de revisão dos primeiros planos diretores aprovados após a promulgação do Estatuto da Cidade.

Capítulo 4. Panorama da previsão do instrumento das ZEIS nos planos diretores revisados na macrometrópole paulista

O panorama da previsão do instrumento das ZEIS, além da análise quantitativa, foi constituído pelas observações qualitativas a respeito da abordagem do instrumento nos planos diretores municipais aprovados nos municípios pertencentes à macrometrópole paulista. A síntese final do Capítulo 1, “*O plano diretor e a efetividade das ZEIS*”, elucidou os pontos que merecem destaque na análise da abordagem do instrumento, com objetivo de verificar se esse vem sendo detalhado de maneira a potencializar sua efetividade. Os pontos analisados foram os seguintes: (1) a previsão de ZEIS de regularização e indução; (2) a demarcação dos perímetros no mapa; (3) qual a localização desses perímetros; (4) qual a faixa de renda a que se destina a produção habitacional em ZEIS; (5) a articulação das ZEIS com os demais instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade e, por fim, (6) a previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares.

Em relação aos conteúdos cartográficos, não foi possível investigar de maneira qualitativa todos os perímetros, visto que alguns municípios apresentam diversas áreas demarcadas. Desta forma, foram realçadas as observações que se destacaram, como a localização dessas áreas, se foram observados perímetros que não se caracterizavam como interesse social e demais informações que se fizeram essenciais para compreender a abordagem do instrumento em cada município investigado.

Para esta pesquisa, a simples menção das ZEIS nos capítulos ou seções que tratam dos instrumentos de política urbana ou de regularização fundiária foi considerada como previsão de ZEIS. Nestes casos, foram feitas as observações pertinentes quanto à limitação da eficiência do instrumento quando esse não está detalhado no plano diretor. A opção por esta forma de análise permite verificar se, embora apenas mencionada de maneira genérica em uma primeira geração de plano diretor, o instrumento ganhou maior detalhamento no momento de sua revisão. Além disso, a menção das ZEIS no plano diretor pode resultar na elaboração de legislação específica que trate sobre o tema ou na demarcação de perímetros, como podemos chamar, de “ZEIS *a posteriori*”, aquelas que serão

demarcadas de acordo com o interesse do mercado imobiliário para viabilizar empreendimentos de interesse social.

Embora o objetivo principal seja verificar se houve continuidade na previsão das Zonas Especiais de Interesse Social nos planos diretores, ao longo da pesquisa, esta informação mostrou-se insuficiente para construir um panorama sólido da previsão do instrumento. Para todos os municípios estudados, verificou-se se existe legislação específica que regulamente as ZEIS, pesquisando pelo termo “interesse social” nos sites de Câmaras Municipais ou nos acervos de legislação de cada município, com o objetivo de constatar se, de fato, o município não prevê o instrumento ou se esse apenas está desvinculado do plano diretor. Além disso, as Leis de Uso e Ocupação do Solo foram investigadas para os municípios que não mencionaram o instrumento em nenhuma das gerações de plano diretor, com o objetivo de verificar se este foi previsto nesta legislação⁴⁷. Outro instrumento de planejamento urbano verificado foi o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), visto que a existência desse pode fornecer evidência de um maior comprometimento com a política de habitação, através da quantificação do déficit habitacional e da definição de objetivos e diretrizes para solução da precariedade habitacional.

Os resultados observados para cada município permitiram construir os Quadro 1, Quadro 2 e Quadro 3 com a síntese em relação à abordagem das ZEIS nos planos diretores. Cada aspecto analisado no plano diretor será discutido em seguida, visando compreender como ocorre a abordagem das ZEIS nos municípios estudados.

⁴⁷ Embora fosse interessante comparar o conteúdo das LUOS com o plano diretor, visando analisar se ambos são coerentes nas definições, categorias e perímetros propostos para as ZEIS, em função do tempo limitado da pesquisa, para os municípios que já previram o instrumento em seu plano diretor não foram verificadas as LUOS. A justificativa para isso é que o instrumento já foi definido na principal lei de desenvolvimento urbano, objeto principal de estudo.

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor	
RMSP	Caieiras	2006	Sim	Em tese	Anexo indisponível.	Não	Instrumentos do E.C.	Sim	
	Diadema	2002	Sim	Sim	Anexo ilegível.	Não	PEUC/ IPTU Progressivo e Direito de Preempção.	Não	
	Embu das Artes	2003	Sim	Sim	Áreas de indução articuladas à regularização.	Não	PEUC/IPTU Progressivo, Direito de preempção, Consórcio Imobiliário e demais Instrumentos do E.C.	Sim	
	Guararema	2006	Sem categoria	Não	-	Não	Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.	Não	
	Ribeirão Pires	2004	Sim	Em tese	Anexo indisponível.	Sim	Diversos instrumentos do E.C.	Sim	
	Salesópolis	2007	Definição genérica	Não	Poder Executivo deveria encaminhar à Câmara Municipal Projeto de Lei de delimitação dos perímetros.	Sim (1)	Não (2)	Não	
	São Bernardo do Campo	2006	Sim	Em tese	Anexo indisponível.	Sim (1)	Direito de Preempção.	Sim (1)	
	São Caetano do Sul	2006	Não						
	São Paulo	2002	Sim	Sim	Distribuídas por todo território, inclusive em área central.	Sim	PEUC/IPTU Progressivo e demais Instrumentos do E.C.	Sim	
	Suzano	2004	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	Não (2)	Não	
RMBS	Vargem Grande Paulista	2003	Não						
	Guarujá	2007	Sim	Somente áreas ocupadas	-	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo e Consórcio Imobiliário.	Sim (1)	
	Praia Grande	2006	Sim	Sim	Localizações imprecisas das áreas de indução.	Não	Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.	Não	
	Santos	2011	Não						

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor
RMC	Americana	2008	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	Não (2)	Não
	Campinas	2006	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Não	PEUC/ IPTU Progressivo.	Não
	Indaiatuba	2001	Não					
	Itatiba	2004	Definição genérica	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Jaguariúna	2004	Não					
	Monte Mor	2006	Sim	Somente áreas ocupadas	-	Não	PEUC/IPTU Progressivo e Direito de preempção.	Não
	Santa Bárbara d'Oeste	2006	Sem categoria	Sim	Anexo ilegível.	Não	Direito de Preempção, Transferência do direito de construir e instrumentos de regularização fundiária.	Não
	Santo Antônio de Posse	2006	Não					
RMVPLN	Lorena	2010	Não					
	Taubaté	2011	Não					
	Tremembé	2008	Sim	Em tese	Anexo indisponível.	Não	Não (2)	Não
RMS	Araçoiaba da Serra	2006	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Ibiúna	2006	Sim	Em tese	Anexo ilegível.	Não	Não (2)	Não
	Itapetininga	2007	Sim	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Salto de Pirapora	2006	Sem categoria	Não	-	Sim (1)	Não (2)	Sim (1)
	Sorocaba	2004	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Tapiraí	2011	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Votorantim	2006	Sim	Sim	Conectam-se à malha urbana, inclusive próximos à área central.	Não	Não (2)	Não

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor
AUJ	Cabreúva	2004	Definição genérica	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Itupeva	2004	Não					
	Jundiaí	2004	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não
	Louveira	2006	Sim	Em tese	Anexo ilegível.	Sim	Não (2)	Não
AUP	Conchal	2006	Definição genérica	Não	-	Não	Não (2)	Não
	Elias Fausto	2013	Sim	Em tese	-	Não	Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir.	Não
	Rio Claro	2007	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não

(1) Regulamentado através de Lei Específica de ZEIS.

(2) Não relaciona diretamente nenhum instrumento às ZEIS.

Quadro 1. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor	
RMSP	Caieiras	2012	Sim	Sim	Conectam-se à malha urbana e às áreas de regularização, distantes da área central.	Não	PEUC/IPTU Progressivo e Consórcio Imobiliário prioritários em ZEIS de indução.	Não	
	Diadema	2008	Sim	Sim	Diversos tamanhos. Distribuídas por todo território, inclusive em área central.	Sim	Consórcio Imobiliário. Incidência de PEUC/ IPTU Progressivo e Direito de Preempção coincidem com diversas AEIS.	Não	
	Embu das Artes	2012	Sim	Sim	Áreas de indução articuladas à regularização, inclusive mais próximas à área central.	Sim	Direito de Preempção, Consórcio Imobiliário e demais Instrumentos do E.C.	Sim	
	Guararema	2016	Sem categoria	Sim	Áreas predominantemente ocupadas, a maioria por conjuntos habitacionais. Dois perímetros muito distantes da área central.	Não	Não (2)	Não	
	Ribeirão Pires	2014	Sem categoria	Sim	Localizações periféricas, exceto uma edificação abandonada na área central.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo e Consórcio Imobiliário.	Não	
	Salesópolis	2018	Sem categoria	Somente áreas ocupadas	-	Sim (1)	Direito de Preempção em ZEIS de indução (1).	Não	
	São Bernardo do Campo	2011	Sim	Sim	Distribuídas por todo território, inclusive em área central.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo e Direito de Preempção em ZEIS de indução.	Sim (1)	
	São Caetano do Sul	2015	Não						
	São Paulo	2014	Sim	Sim	Distribuídas por todo território, inclusive em área central.	Sim	Não (2)	Sim	
	Suzano	2017	Sim	Sim	Localizações periféricas, exceto um perímetro próximo à área central.	Não	Não (2)	Não	
Vargem Grande Paulista	2013	Não							

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor
RMBS	Guarujá	2013	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo e Consórcio Imobiliário.	Sim (1)
	Praia Grande	2016	Sim	Sim	Localizações imprecisas das áreas de indução.	Não	Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir	Não
	Santos	2013	Sim	Sim	Anexo ilegível.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo e Direito de Preempção.	Sim (1)
RMC	Americana	2016	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	Não (2)	Não
	Campinas	2018	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não
	Indaiatuba	2010	Não					
	Itatiba	2011	Sim	Sim	Extensos perímetros em localizações periféricas.	Sim	Não (2)	Não
	Jaguariúna	2012	Não					
	Monte Mor	2010	Sim	Não	-	Não	PEUC/ IPTU Progressivo e Direito de Preempção.	Não
	Santa Bárbara d'Oeste	2017	Sem categoria	Sim	Localizações periféricas.	Não	Não (2)	Não
	Santo Antônio de Posse	2018	Não					
RMVPLN	Lorena	2016	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não
	Taubaté	2017	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo. Direito de Preempção em ZEIS de indução.	Não
	Tremembé	2014	Sim	Sim	Localizações periféricas.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo, Direito de Preempção, Consórcio imobiliário e demais instrumentos do E.C.	Não

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor	
RMS	Araçoiaba da Serra	2012	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não	
	Ibiúna	2016	Sim	Em tese	Referência ao plano anterior.	Não	Não (2)	Não	
	Itapetininga	2015	Sem categoria	Em tese	Anexo ilegível.	Sim	Não (2)	Não	
	Salto de Pirapora	2010	Sem categoria	Sim	Localizações periféricas.	Sim (1)	Não (2)	Sim (1)	
	Sorocaba	2007	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não	
	Tapiraí	2016	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não	
	Votorantim	2015	Sim	Sim	Conectam-se à malha urbana, inclusive próximos à área central.	Não	Não (2)	Não	
AUJ	Cabreúva	2018	Sem categoria	Não	-	Não	Não (2)	Não	
	Itupeva	2007	Sim	Sim, predominam áreas ocupadas	-	Sim (1)	Não (2)	Não	
	Jundiaí	2012	Somente regularização	Somente áreas ocupadas	-	Não	Não (2)	Não	
	Louveira	2013	Sim	Sim, predominam áreas ocupadas	-	Não	Direito de preempção.	Não	
AUP	Conchal	2016	Definição genérica	Não	-	Não	Não (2)	Não	
	Elias Fausto	2017	Não						
	Rio Claro	2017	Sem categoria	Somente áreas ocupadas	-	Sim	Não (2)	Não	

(1) Regulamentado através de Lei Específica de ZEIS.

(2) Não relaciona diretamente nenhum instrumento às ZEIS.

Quadro 2. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

	Município	Ano	Indução e Regularização	Demarcação	Localização	Renda familiar	Articulação com instrumentos	Conselho Gestor
RMS RMBS	Santos	2018	Sim	Sim	Anexo ilegível.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo.	Sim (2)
RMS RMC	Monte Mor	2015	Sim	Não	-	Não	PEUC/IPTU Progressivo e Direito de Preempção.	Não
RMS	Sorocaba	2014	Sem categoria	Não	-	Sim	Não (4)	Não
AUJ	Jundiaí	2016	Sim	Sim	Distribuídas por todo território, inclusive em área central.	Sim	PEUC/ IPTU Progressivo, Direito de Preempção em ZEIS 2 e Transferência do Potencial Construtivo em ZEIS 1 e 2.	Não
AUP	Conchal	2018	Definição genérica	Não	-	Não	Não (4)	Não

(1) Regulamentado através de Lei Específica de ZEIS.

(2) Não relaciona diretamente nenhum instrumento às ZEIS.

Quadro 3. Sistematização sobre a previsão das ZEIS nos terceiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

4.1 Previsão de ZEIS de Regularização e Indução

O primeiro passo para a análise e construção do panorama do instrumento das ZEIS buscou, primeiramente, a identificação daqueles municípios que previram as ZEIS, sejam essas de regularização ou indução, nas gerações dos planos diretores. Através da comparação entre a Figura 17 e Figura 18, é possível observar, em termos quantitativos, que a porcentagem de municípios que previram o instrumento em seus planos aumentou, passando de aproximadamente 77% para 85%. Embora tenha sido considerado que o município de Conchal previu ZEIS na primeira geração de seu plano diretor, passou a incluir o instrumento através de lei complementar apenas nove anos após a primeira redação do plano (LC 398/2015).

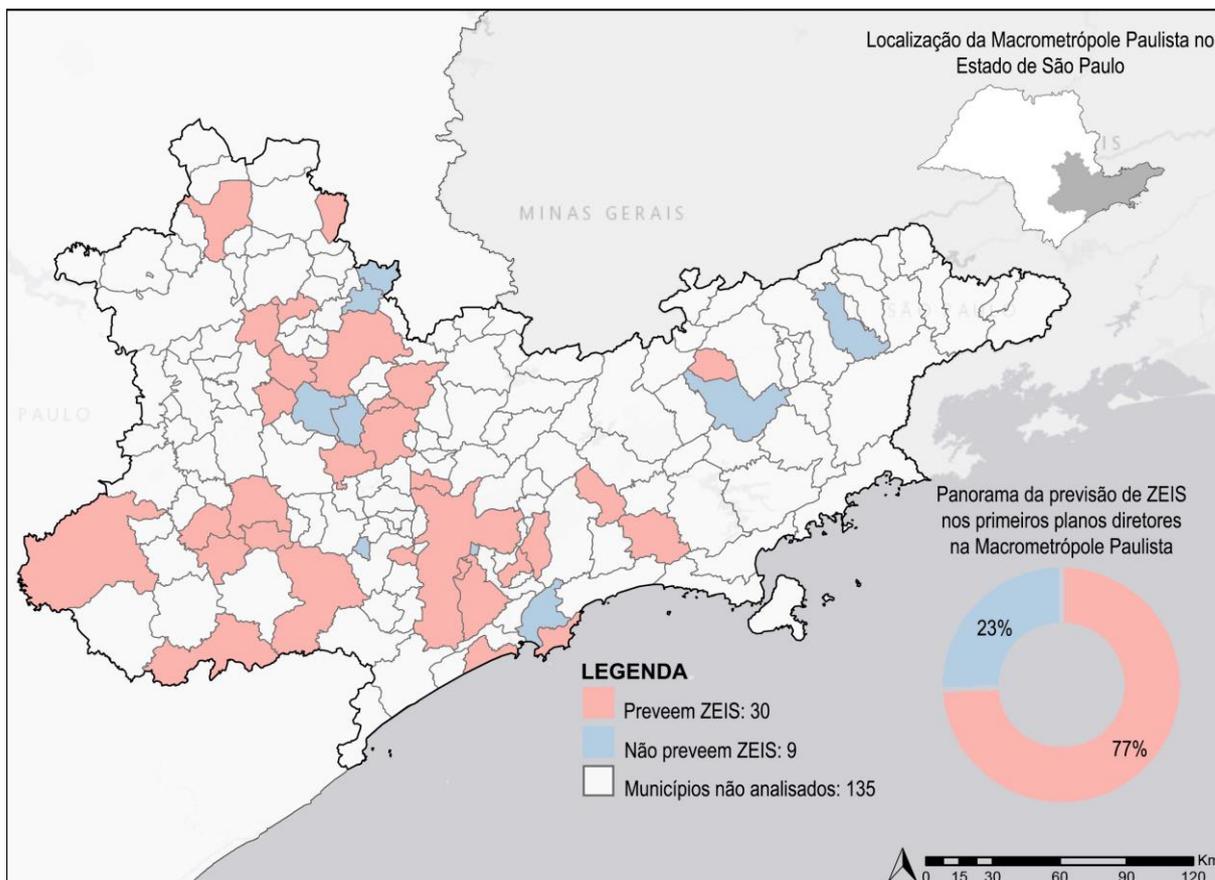


Figura 17. Previsão das ZEIS na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

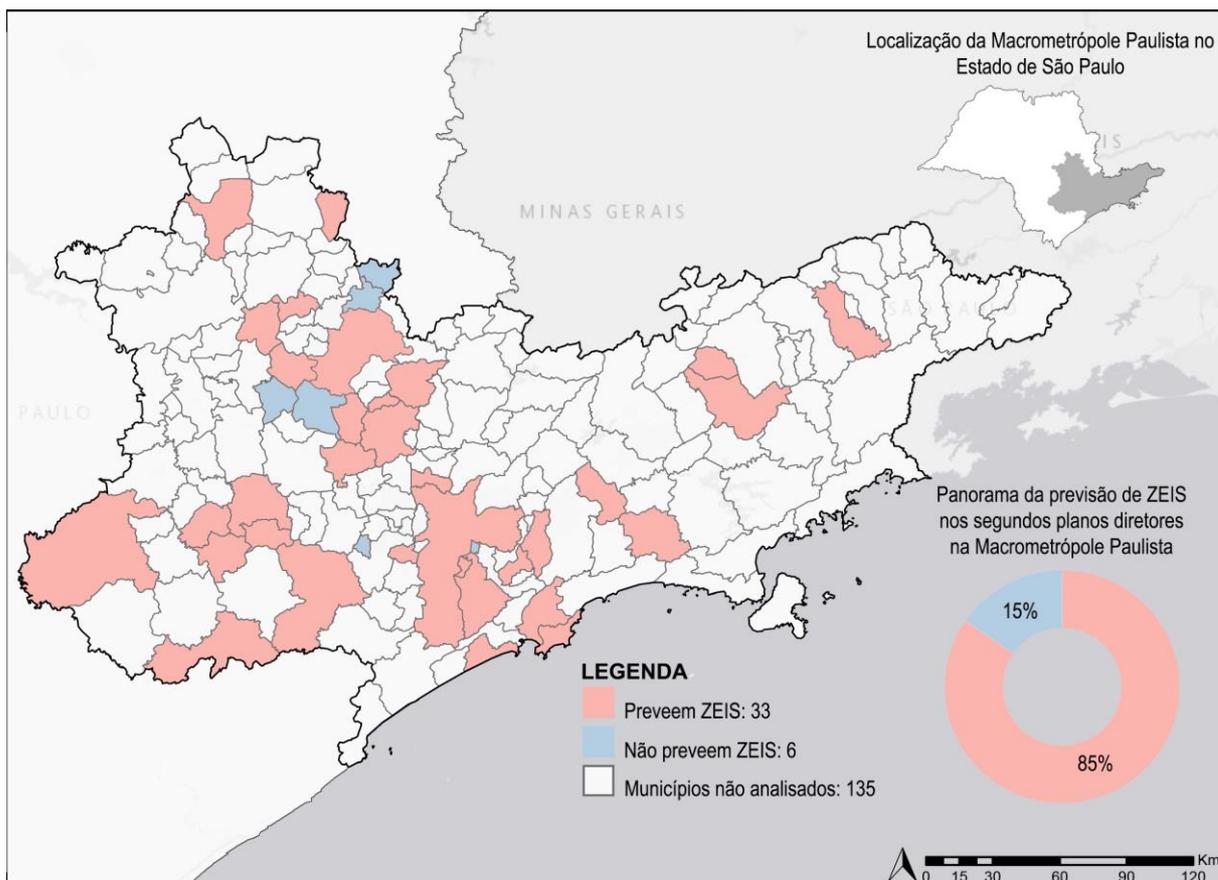


Figura 18. Previsão das ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista. Fonte: Elaboração própria.

A partir dos dados apresentados, é possível dividir os municípios em quatro categorias: municípios que sempre previram as ZEIS, aqueles que nunca previram, bem como municípios que colocaram o instrumento no momento de revisão e aqueles que retiraram, conforme o Quadro 4. Considerando que 39 municípios revisaram seus planos diretores e que cinco deles também aprovaram a terceira geração de seu plano diretor, ao todo, 83 planos foram analisados.

Municípios que sempre previram ZEIS	<p>RMSP: Caieiras, Diadema, Embu das Artes, Guararema, Ribeirão Pires, Salesópolis, São Bernardo do Campo, São Paulo e Suzano.</p> <p>RMBS: Guarujá e Praia Grande</p> <p>RMC: Americana, Campinas, Itatiba, Monte Mor e Santa Bárbara d'Oeste.</p> <p>RMVPLN: Tremembé.</p> <p>RMS: Araçoiaba da Serra, Itapetininga, Ibiúna, Salto de Pirapora, Sorocaba, Tapiraí e Votorantim.</p> <p>AUJ: Louveira, Jundiai e Cabreúva</p> <p>AUP: Rio Claro e Conchal</p>
Municípios que nunca previram ZEIS	<p>RMSP: São Caetano do Sul e Vargem Grande Paulista.</p> <p>RMC: Indaiatuba, Jaguariúna e Santo Antônio de Posse</p>
Municípios que previram ZEIS apenas na revisão	<p>RMBS: Santos</p> <p>RMVPLN: Lorena e Taubaté.</p> <p>AUJ: Itupeva</p>
Municípios que retiraram ZEIS na revisão	AUP: Elias Fausto

Quadro 4. Categorias de municípios e a previsão das ZEIS nos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Alguns municípios que não apresentam ZEIS não fazem qualquer menção ao instrumento, como São Caetano do Sul (1ª e 2ª gerações), Lorena (1ª geração), Taubaté (1ª geração) e Itupeva (1ª geração). O município de Vargem Grande Paulista, por sua vez, nas duas gerações de plano diretor indicou que lei específica delimitará áreas para habitação de interesse social, porém não institui em si o instrumento das ZEIS, além do fato que tal lei não foi encontrada no site da câmara municipal. Enquanto isso, o primeiro plano diretor de Santos, determinava que fosse elaborada lei que disciplinasse as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, novamente, não prevendo o instrumento em seu plano, sendo a única menção às ZEIS.

Algumas especificidades merecem ser destacadas nos casos dos municípios de Indaiatuba, Jaguariúna e Santo Antônio de Posse, que, embora não tenham indicado ZEIS nos seus planos diretores, foram mencionadas nas leis de uso e ocupação do solo. No que diz respeito ao município de Indaiatuba, a revisão da lei delegou a tarefa de definir zonas e critérios de uso e ocupação das ZEIS à

legislação que disciplina o uso e ocupação do solo (LC 10/2010). Esta, por sua vez, mencionou a ZEIS, mas não especificou a divisão em duas categorias do instrumento. Ademais, foram descritos, no texto da lei e delimitados no anexo, dois perímetros de zoneamento de interesse social, identificados como áreas de indução, verificadas através de comparação com a imagem de satélite do Google Maps (2019)⁴⁸. O caso do município de Jaguariúna é bastante similar ao anterior, visto que no anexo da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC 97/2004)⁴⁹, um perímetro de ZEIS foi descrito, referindo-se à área que abriga os empreendimentos Jaguariúna I e Jaguariúna II do PMCMV, ambos assinados pela CEF em 2011 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017). Além disso, esse perímetro está mais próximo da área central do que nos casos analisados anteriormente. Finalmente, Santo Antônio de Posse⁵⁰ havia mencionado, na segunda geração do plano que, um dos objetivos da política de habitação era garantir o acesso à habitação de interesse social em terra urbanizada, através de zoneamento específico, referindo-se às ZEIS que seria definida na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Nessa lei (LC 001/2018), são demarcados perímetros ocupados e vazios, sendo os últimos, de maneira geral, localizados perifericamente.

O único município que retirou o instrumento das ZEIS na revisão de seu plano diretor é Elias Fausto. Na primeira geração aprovada de plano diretor, o município previu AEIS destinadas à habitação da população de baixa renda, porém retirou o instrumento no momento da revisão, não havendo nenhuma menção a zonas especiais de interesse social ou justificativa para tal retirada. Embora tenha sido considerado que o município de Campinas tenha previsto o instrumento nas duas gerações de plano, devido à previsão Zonas Especiais de Regularização de Interesse Social na segunda geração, esse município merece destaque devido ao grande retrocesso que representa no reconhecimento das ZEIS como instrumento de democratização do acesso à terra. Em seu primeiro plano diretor, Zonas Especiais de Interesse Social foram previstas, sendo definidos e demarcados os dois principais tipos do instrumento. Os empreendimentos habitacionais de interesse

⁴⁸ Em uma dessas áreas, foi implantado o Residencial Indaiatuba do Programa Minha Casa Minha Vida, em 2013 (CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, 2017), enquanto a segunda área permanece desocupada e é muito próxima do conjunto habitacional, sendo que ambas se localizam na periferia da cidade e distantes da área central.

⁴⁹ Para essa pesquisa, foram consideradas as alterações da Lei de Uso e Ocupação do Solo (LC 97/2004) feitas pela LC 233/2013.

⁵⁰ Em 2011, ainda que não estivessem previstas ZEIS no plano diretor, a Lei nº 2580/2011 declara uma área como tal.

social (EHIS) poderiam apenas ser aprovados se localizados em determinadas áreas das macrozonas, nas quais incluíam-se as ZEIS de indução. No entanto, antes mesmo da promulgação da revisão do plano diretor (LC 189/2018), a abordagem do instrumento começou a ser alterada pela Lei Complementar nº 70, de 15 de maio de 2014. Essa lei dispôs sobre incentivo a projetos habitacionais populares e estabeleceu que os empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) poderiam ser aprovados em qualquer área urbana das macrozonas. Esta determinação foi abarcada pelo novo plano diretor, fazendo com que as ZEIS de indução deixassem de ser previstas, instituindo apenas um tipo denominado de Zonas Especiais de Regularização de Interesse Social. Além disso, o plano não apresenta nenhum detalhamento em relação a faixa de renda e não propõe a associação das ZEIS aos demais instrumentos urbanísticos. Cabe destacar que áreas de Regularização Fundiária de Interesse Específico também são previstas, sendo essas delimitadas em um número superior ao destinado ao interesse social.

Para os municípios que previram ZEIS, algumas observações devem ser feitas a respeito do conteúdo dos planos diretores analisados, iniciando pelas diferentes denominações utilizadas para referir-se às Zonas Especiais de Interesse Social. Nos municípios de Diadema, Monte Mor, Salto de Pirapora e Sorocaba, em ambas gerações de plano e na primeira geração de Tapiraí e Elias Fausto, por exemplo, utilizou-se o termo “AEIS” ou “Áreas Especiais de Interesse Social”, enquanto, em Americana, foi utilizado “Unidades de Zona Especial de Interesse Social” ou “UZEIS” para referir-se ao instrumento. As segundas gerações de plano diretor de Guararema e Salesópolis também utilizaram o termo “AEIS”, no entanto, embora descrevam nos objetivos do instrumento regularização e provisão habitacional, não apresentam categorias de ZEIS compatíveis. O município de Santa Bárbara d'Oeste, em ambas gerações de plano diretor, destoou bastante da denominação comumente utilizada, instituindo Macrozonas de Interesse Social (MIS), que poderiam ser consideradas como ZEIS dada a similaridade conceitual. Embora o plano tenha utilizado a palavra “macrozona”, observa-se, no anexo da segunda geração, que foram delimitados pequenos polígonos independentes no tecido urbano, fugindo um pouco do espectro conceitual das macrozonas como polígonos de grande extensão territorial.

As Zonas Especiais de Interesse Social, além das categorias de regularização e indução, podem sofrer alguns desdobramentos, como a existência

de algumas categorias de ZEIS para determinadas macrozonas ou áreas específicas, como no caso das áreas de indução classificadas como ZEIS 3 no município de São Paulo (1ª e 2ª gerações), correspondentes aos perímetros demarcados na área central e as ZEIS 4, localizados em Áreas de Proteção aos Mananciais ou de Proteção Ambiental. Além disso, o município de Diadema, em sua segunda geração de plano diretor, ilustrou outro caso de desdobramento: em 2008, foi aprovada uma nova categoria de AEIS destinada à regularização urbanística e fundiária de EHS não regularizados, buscando resolver a questão da produção de loteamentos auto-empresendidos não regularizados nas AEIS 1, instituídas pelo primeiro plano diretor (BALTRUSIS, 2007).

O município de Ribeirão Pires também merece alguns destaques em relação às adequações que fez ao instrumento com o objetivo de compatibilizá-lo com a Lei Estadual nº 13.579/2009, que define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings. Nos anos de 2011 e 2012, momento anterior à revisão do plano, algumas alterações foram feitas por duas leis complementares (Lei nº 5.555/2011 e Lei nº 5.660/2012), fazendo com que o texto do plano diretor passasse, então, a abarcar as categorias de zoneamento propostas pela Lei Estadual, substituindo as Zonas Especiais de Interesse Social, propostas na redação original do plano diretor, por Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) e Subáreas de Ocupação Especial (SOE). O anexo que passou a vigorar⁵¹, a partir das alterações, delimitava apenas as Áreas de Recuperação Ambiental, isto é, aquelas que serão submetidas à regularização fundiária. A revisão do plano diretor também previu as novas categorias propostas pelas leis complementares, demarcando, no entanto, não somente as áreas definidas como ARA, mas também as SOE. Neste caso, é possível considerar, que o município previu o instrumento das ZEIS, visto que, ao comparar o anexo com imagens de satélite do *Google Maps* (2019), verificou-se a delimitação de diversos perímetros vazios, tanto em ARA quanto em SOE, além das áreas ocupadas. Ainda que as duas categorias utilizadas em Ribeirão Pires tenham objetivos similares às ZEIS e sejam de extrema importância para o território municipal, inserido em área de proteção de mananciais, é preciso ressaltar que sua previsão no plano diretor afasta a discussão da utilização das ZEIS como indutora do cumprimento da função social da propriedade.

⁵¹ Devido à alteração feita pela Lei nº 5.555/2011, o anexo original da Lei nº 4.791/2004 não foi encontrado para fins de comparação.

Conforme apontado, os municípios de Guararema e Salesópolis não apresentaram com clareza as categorias de indução e regularização, apesar do município descrever nos seus objetivos a regularização e a provisão habitacional. Esses não são os únicos municípios sem categorias de ZEIS instituídas a considerar que outros sequer preveem áreas destinadas à produção habitacional.

Na primeira geração dos planos diretores 15% dos 39 planos analisados não previram ZEIS de indução, destinadas a promoção habitacional. Dentre esses municípios, apenas dois deles, Jundiaí e Rio Claro, previram, ao menos, a categoria de regularização; enquanto isso, os demais – Salesópolis, Itatiba, Cabreúva e Conchal – mencionaram ZEIS de maneira genérica e sem nenhuma categoria proposta. Se contabilizarmos também os municípios que não mencionaram o instrumento em seus planos, temos que 38% não possuíam ZEIS de indução e deixaram de prever áreas vazias para a provisão habitacional. Outros 15% dos municípios⁵², embora tenham incluído objetivos voltados à regularização e provisão habitacional, não apresentaram as duas categorias de ZEIS expressas na lei. Desta forma, menos da metade dos municípios na primeira geração do plano diretor (46%) previram expressamente categorias para ZEIS de Indução e Regularização, sendo estes dados territorialmente ilustrados na Figura 19.

É relevante ressaltar que o município de Louveira, embora tenha previsto uma categoria de indução em sua primeira geração de plano diretor, trata das ZEIS 2 como áreas cujo objetivo é relocação de população de baixa renda, desconsiderando as discussões, por exemplo, sobre a produção habitacional para atendimento às demandas futuras. Outra ressalva importante é que, embora tenha sido considerado que o município de Votorantim tenha previsto as duas categorias de ZEIS na primeira geração de seu plano diretor, esse município inclui tais categorias através de lei complementar (Lei nº 2.004/2008) dois anos após a promulgação de seu plano. Finalmente, para o município de Jundiaí, embora não sejam previstas ZEIS de indução na primeira geração do plano, a legislação apresenta uma subseção que trata dos vazios urbanos, os quais devem apresentar área superior a 5.000 m² e contemplar imóveis não edificadas, não utilizados ou subutilizados, sendo prevista a incidência do PEUC nesses perímetros.

⁵² Guararema, Santa Bárbara d'Oeste, Araçoiaba da Serra, Salto de Pirapora, Sorocaba e Tapiraí.

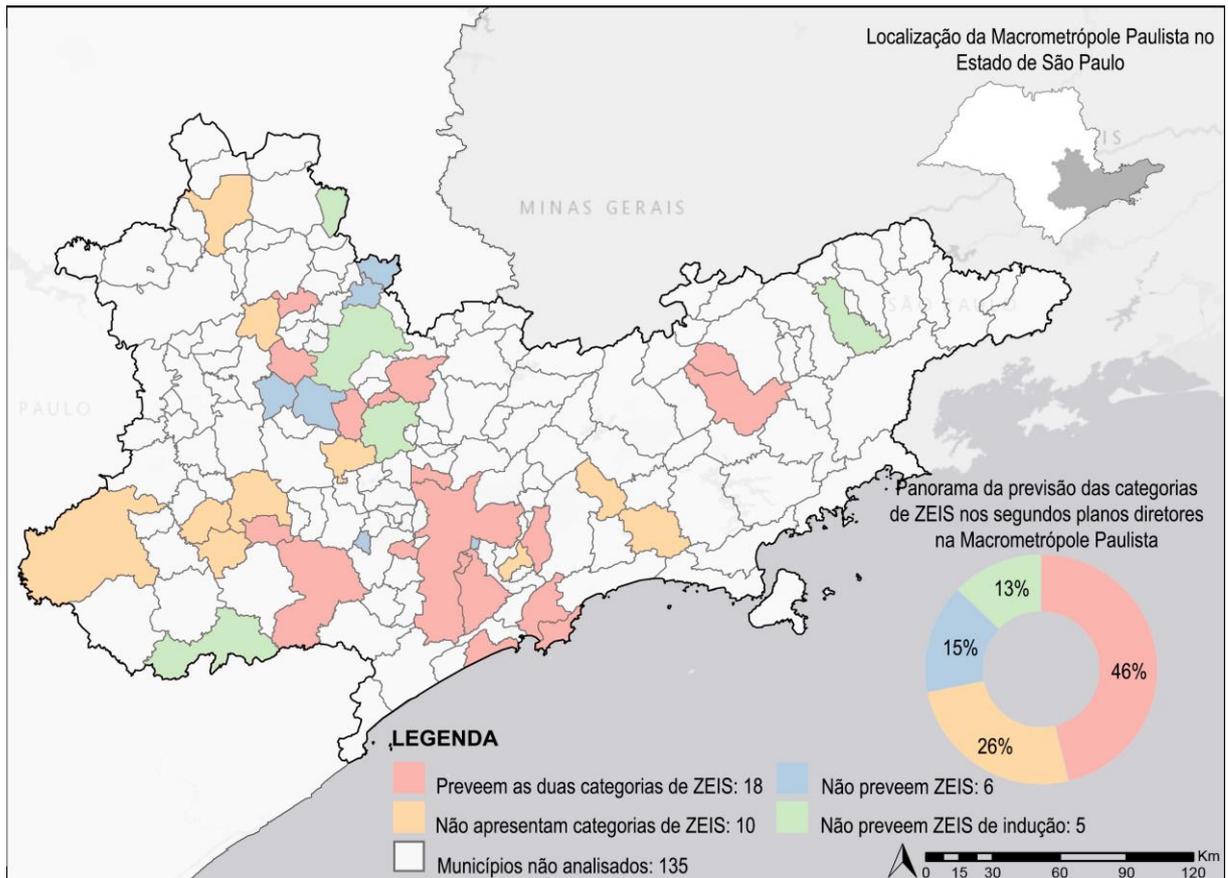


Figura 20. Previsão das categorias de ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

Embora não esteja diretamente relacionado com as categorias e denominações, outro aspecto importante a ser ressaltado é que alguns municípios⁵⁴, além da previsão do instrumento, também ressaltaram a importância da elaboração do plano de urbanização de ZEIS, bem como o conteúdo mínimo que esse deve prever. Ainda que este aspecto não tenha sido ressaltado pela revisão de literatura como essencial para a eficiência na aplicação do instrumento, as informações sobre os planos de urbanização e seus conteúdos fazem com que tais municípios avancem no detalhamento do instrumento e facilitem o início dos processos de regularização e urbanização.

⁵⁴ Na primeira geração de plano diretor: Caieiras e Salesópolis. Na segunda geração de plano diretor: Itatiba, Tremembé, Taubaté, Tapiraí e Louveira. Na terceira geração de plano diretor: Jundiaí. Em ambas gerações de plano diretor: Diadema, Embu das Artes, Ribeirão Pires e São Paulo. Além disso, alguns municípios tratam sobre o plano de urbanização em suas leis específicas de ZEIS: São Bernardo do Campo, São Paulo, Guarujá, Taubaté e Salto de Pirapora.

4.2 Demarcação dos perímetros de ZEIS: existe lugar para os pobres na cidade?

As Zonas Especiais de Interesse Social, conforme observado anteriormente, estão presentes na maioria dos planos diretores, em termos quantitativos. No entanto, a simples previsão do instrumento não é suficiente e a análise da abordagem das ZEIS permite identificar se a maneira como essas estão detalhadas favorece sua efetividade e fortalece seus potenciais. Após sua previsão nos planos diretores, o primeiro passo para que o instrumento seja aplicável é a demarcação dos perímetros. No entanto, observou-se que diversos municípios não realizaram essa demarcação em seus planos diretores.

Conforme ilustrado na Figura 21, na primeira geração, 26% não indicaram as áreas destinadas à regularização e indução, enquanto 10% demarcaram apenas áreas ocupadas. Sete municípios (18%), em tese, demarcaram ZEIS, mas o anexo encontrou-se ou ilegível ou indisponível para a consulta, impossibilitando uma afirmação mais contundente sobre o tema. No caso do município de Elias Fausto, embora o plano não tenha relacionado a demarcação de ZEIS em nenhum anexo e não tenha disponibilizado nenhum mapa junto com a lei que permitisse verificar se essas foram, de fato, demarcadas, supõe-se que sim. Diversas leis complementares⁵⁵ demarcaram áreas de ZEIS e fizeram referência aos anexos do plano diretor; ainda que os anexos dessas legislações citadas também não tenham sido disponibilizados. Desta forma, entre os 39 municípios que revisaram seus planos, apenas 23% deles demarcaram os perímetros, contemplando áreas vazias para a produção habitacional.

⁵⁵ LC 067/2014; LC 078/2015; LC 88/2016; Lei nº 3.215/2016 e Lei nº 3.216/2016

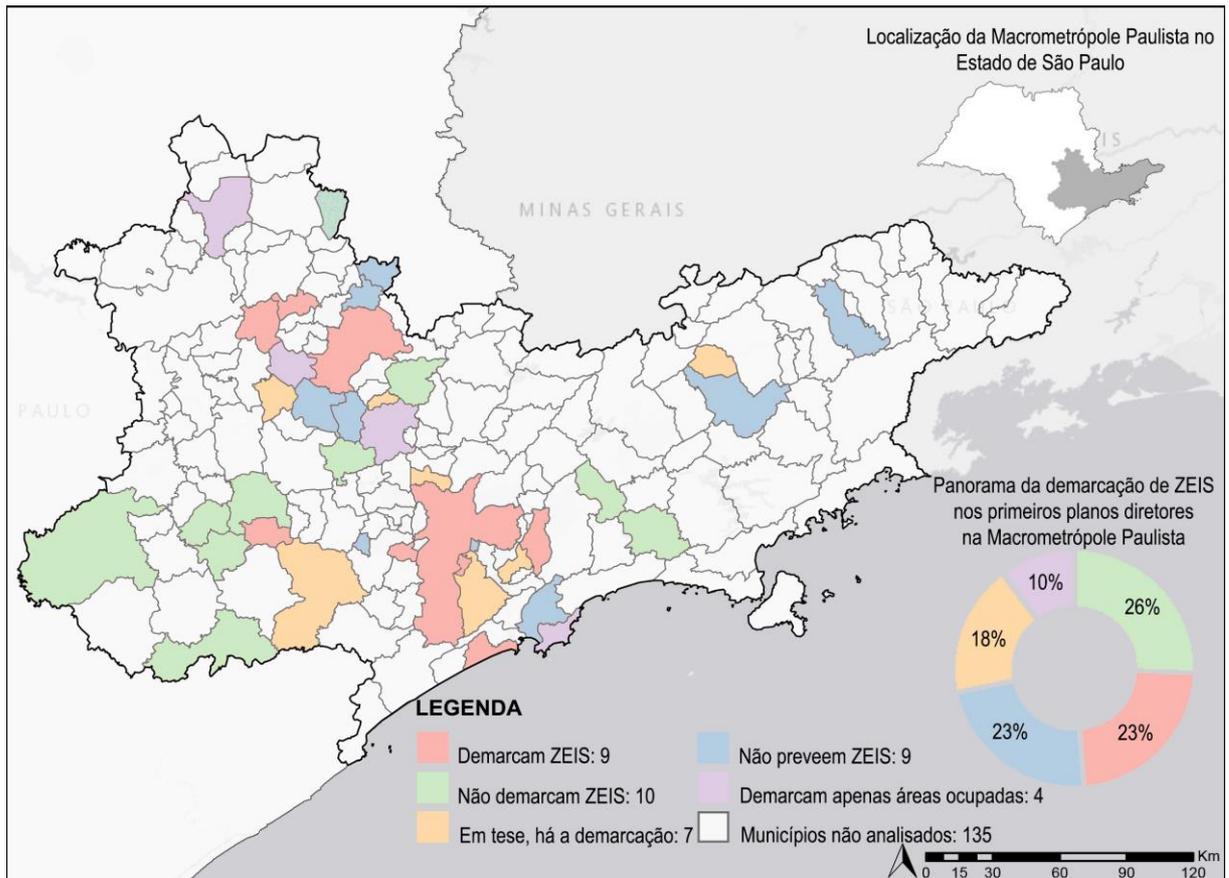


Figura 21. Demarcação de ZEIS na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Este panorama é mais positivo para a segunda geração de planos diretores (Figura 22), posto que apenas cinco (13%) municípios não indicaram as áreas destinadas à regularização e indução, enquanto outros seis (15%) demarcaram apenas áreas de regularização. Embora Itupeva e Louveira tenham demarcado os dois tipos de ZEIS, cabe destacar que ambos municípios indicaram, predominantemente, perímetros de regularização. A quantidade de municípios (5%) que apresentou anexo ilegível ou indisponível para a consulta também foi reduzida da primeira geração, possivelmente por serem planos mais atuais e que ainda apresentam os anexos disponíveis. Dentre os municípios que apresentaram anexo ilegível, Santos merece destaque, visto que a segunda e a terceira gerações de plano elaboradas fazem referência a uma lei específica que regulamentava as ZEIS, a LC 53/1992, estabelecendo que seu anexo continua vigente⁵⁶ para determinar a demarcação das áreas de ZEIS. Entretanto, não é considerado que, embora esse

⁵⁶ A última alteração realizada no anexo da LC 53/1992 foi feita pela LC 591/2006, cujo mapa também está ilegível.

anexo e suas posteriores alterações estejam disponíveis no site de consulta das leis, esses estão ilegíveis, sendo possível apenas observar que algumas áreas são de fato demarcadas como ZEIS. O número de municípios que demarcaram os perímetros de ZEIS na segunda geração é superior ao dobro da primeira geração, totalizando 51% dos planos diretores revisados.

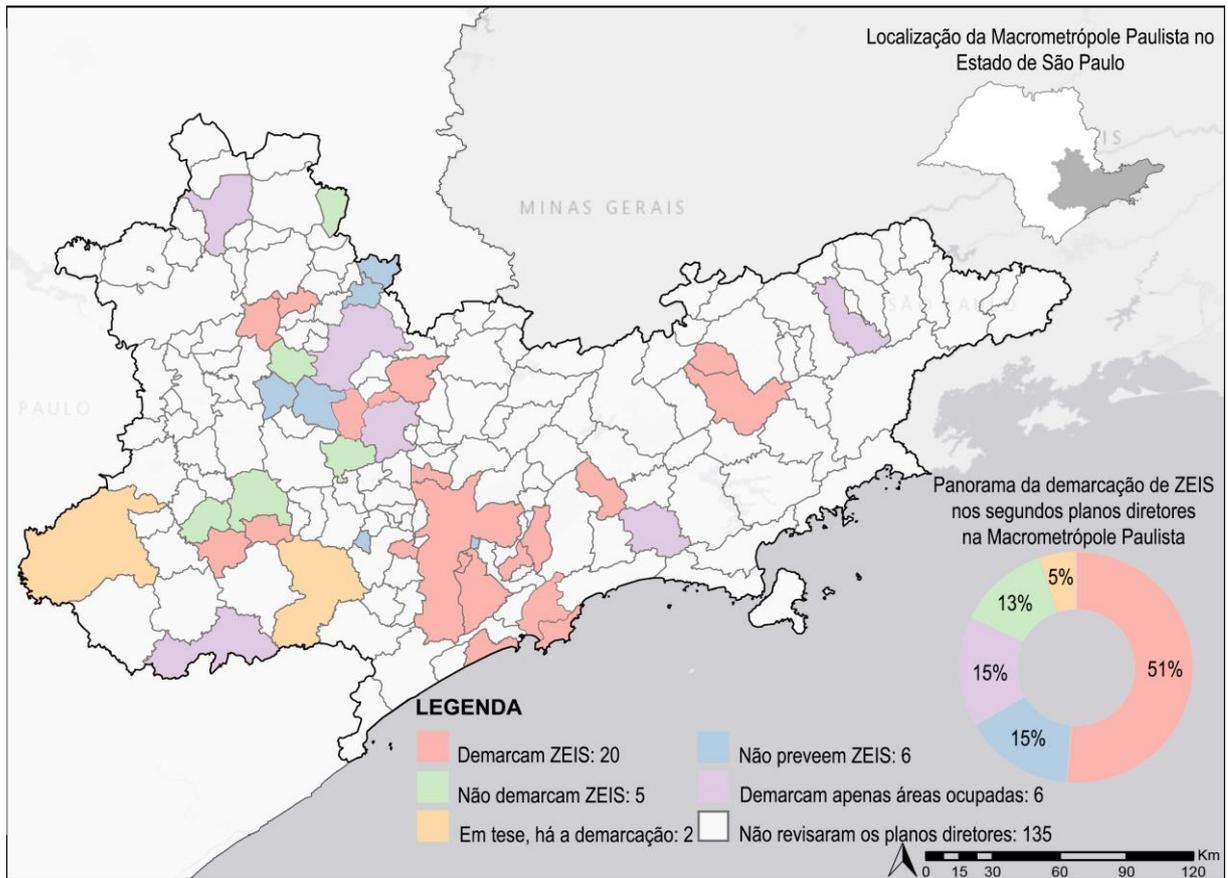


Figura 22. Demarcação de ZEIS na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Além deste panorama geral, algumas observações devem ser feitas para determinados municípios, iniciando por Praia Grande, no qual as áreas de indução foram demarcadas de maneira imprecisa. Em ambas gerações de plano diretor, embora todas as categorias propostas tenham sido delimitadas, para as ZEIS de indução, foram demarcadas extensas áreas, não identificando os lotes vazios destinados para a produção habitacional, impossibilitando um levantamento mais preciso em relação à disponibilidade de terra e dificultando a aplicação do instrumento.

O município de Monte Mor também apresenta algumas questões importantes, no tocante à demarcação das ZEIS. Em sua primeira geração de plano, foram previstas cinco categorias do instrumento, incluindo lotes não regularizados, vazios e áreas de expansão a serem utilizados para promoção habitacional, loteamentos em área de expansão urbana ou “Núcleos Urbanos Isolados” a serem regularizados e loteamentos regulares a serem consolidados. Dentre essas, destacam-se as duas últimas citadas, as categorias AEIS 4 e AEIS 5, respectivamente, pois são as únicas demarcadas, ainda que na legenda do mapa constem todos os tipos propostos. As gerações de plano diretor subsequentes acrescentaram uma nova possibilidade de enquadramento no conceito de AEIS ao permitir também desdobros e desmembramentos, com áreas resultantes de até 125 metros quadrados, quando consolidados. No entanto, o fato da segunda e terceira geração de planos diretores não demarcarem nenhuma das áreas destinadas a AEIS e de não determinarem que essas devam ser delimitadas por alguma lei posterior as tornam inoperantes (SILVA, 2016). Embora esta pesquisa tenha considerado que o município previu o instrumento, conjecturando que esse poderia ser detalhado em leis posteriores, cabe destacar que tampouco a lei que dispõe sobre a criação de ZEIS (Lei nº 1.755/2013) realizou tal demarcação, indicando apenas alguns bairros do município, sugerindo que sejam áreas de regularização. A definição de “bairros” como ZEIS é muito ampla para caracterizar os perímetros passíveis de regularização e a própria denominação utilizada não dialoga com as categorias citadas no plano diretor e os diversos tipos de AEIS, demonstrando desconexão com o conteúdo do plano.

A análise do conteúdo cartográfico destes planos também permitiu identificar a exclusão de áreas de regularização fundiária no momento de revisão do plano diretor, como ocorre em Americana. Nesse município, verificou-se que nenhuma nova área de regularização fundiária foi delimitada, enquanto nove áreas que estavam presentes no plano de 2008 não seguiram demarcadas na revisão. Questiona-se, diante desta configuração, se essas áreas já teriam sido regularizadas e, portanto, excluídas da condição de ZEIS e se esta seria a melhor solução, visto que a população de baixa renda deixa de ser protegida em uma situação onde a pressão imobiliária sobre terras regularizadas pode se intensificar.

Outra situação bastante recorrente, observada na análise da delimitação dos perímetros de ZEIS, foi a demarcação de áreas que não são caracterizadas pelo

interesse social. Através de uma comparação dos anexos dos planos diretores com imagem de satélite do *Google Maps* do ano de 2019, foi possível verificar que em alguns municípios como Santa Bárbara d'Oeste (2ª geração), Tremembé (2ª geração), Votorantim⁵⁷ (1ª e 2ª gerações) e Rio Claro (1ª e 2ª gerações) foram demarcadas áreas que contemplam chácaras de recreio, cujo padrão das residências, incluindo tamanho dos lotes e existência de piscinas, evidencia não se tratar de regularização de interesse social. No caso do município de Votorantim, algumas demarcações também contemplaram usos que não são predominantemente residenciais, como no caso de um perímetro contendo um posto de combustível e uma loja de materiais de construção. Nota-se uma certa busca para adequação dos perímetros ao seu objetivo no município de Votorantim, quando, na segunda geração de plano diretor, foram reduzidos e excluídos alguns perímetros, sendo um deles uma vasta área que contemplava chácaras de recreio.

Em alguns planos diretores, a distinção entre a regularização de interesse social e de interesse específico⁵⁸ é bastante sutil, sendo que o próprio plano diretor favorece o tratamento igualitário a ambos tipos de regularização. No município de Salto de Pirapora, em 2018, foi aprovada uma nova lei⁵⁹ (LC 5/2018), apresentando uma importante alteração no tocante ao conteúdo sobre AEIS: a seção que tratava das Áreas de Especial Interesse Social passou a incorporar em seu título o Interesse Específico. Desta forma, afastou-se o instrumento do seu objetivo primordial, da regularização fundiária de interesse social, para abarcar situações que incluem famílias de faixas de renda mais altas. Ademais, através de comparação com imagens de satélite do *Google Maps* (2019), foi possível constatar que diversas áreas demarcadas⁶⁰ apresentaram, de fato, um padrão das edificações que denuncia não se tratar de regularização de interesse social, contemplando áreas periféricas que ainda não estão consolidadas e permitindo a expansão urbana em áreas rurais.

⁵⁷ Anexo da primeira geração do plano diretor foi alterado pela Lei nº 2.134/2010.

⁵⁸ De acordo com a Lei Federal 13.465/2017, entende-se por Reurb de Interesse Social (Reurb-S) a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda; enquanto a Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) refere-se a regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada como de baixa renda.

⁵⁹ Embora conste no site da Prefeitura Municipal como revisão da lei de 2010, ela apenas altera o plano diretor, sem revogá-lo expressamente.

⁶⁰ O anexo original da LC 12/2010 não estava disponível para consulta, sendo considerado para análise o mapa anexo à LC 5/2018.

Na segunda geração de plano diretor de Louveira, juntamente com as categorias de indução e regularização das ZEIS, também são mencionadas Zonas de Urbanização Específica (ZUE), embora não seja feita nenhuma distinção quanto às faixas de renda contempladas pelos diferentes tipos de zoneamento. As ZEIS de regularização foram demarcadas em quantidade inferior às ZUE, sendo importante destacar que, embora as ZEIS tenham sido destinadas à baixa renda, elas também abarcaram perímetros, cujo padrão das edificações não se enquadra em regularização de interesse social. Esta situação é agravada na demarcação de ZUE, na qual, além de chácaras de recreio em áreas não consolidadas, foram indicadas áreas com usos não residenciais, como grandes galpões industriais.

Situação similar ao município de Louveira ocorreu na segunda geração do plano diretor de Itupeva, na qual são mencionados o Setor de Regularização Fundiária (SRF) e o Setor de Especial Interesse Social (SEIS)⁶¹. Em relação à primeira categoria, essas áreas referem-se a assentamentos ou parcelamentos irregulares e dividem-se em três categorias: Interesse Social, Com Ocupação Predominantemente de Baixa Renda e Interesse Específico, sendo elencados alguns núcleos pertencentes a essas categorias. É importante destacar que não ficou clara a distinção entre as categorias, no que diz respeito à renda que contemplam, permitindo que áreas não enquadradas como de baixa renda usufruam do mesmo tratamento dado àquelas que realmente o são. O Setor Especial de Interesse Social, também mencionado no capítulo sobre instrumentos de política urbana, pode ser associado às ZEIS de indução, sendo elencado um perímetro destinado à produção habitacional. Em relação ao conteúdo cartográfico⁶², foram demarcados o SRF e SEIS, contemplando, predominantemente, áreas ocupadas e que não se caracterizaram como áreas de interesse social, além de não realizar a distinção a qual categoria de regularização fundiária os perímetros pertencem⁶³.

⁶¹ As disposições que tratam sobre os Setores de Regularização Fundiária (SRF) e Setores de Especial Interesse Social (SEIS) foram incluídas pela LC 330/2012.

⁶² Alterado pela LC 330/2012.

⁶³ O anexo da Lei nº 1879/2011 delimita outros perímetros de SRF, ainda que não os denomine dessa forma na lei, identificando alguns deles.

4.3 Localização dos perímetros de ZEIS: qual o “lugar dos pobres na cidade”?

Outro aspecto fundamental para que as ZEIS cumpram seus objetivos é a localização destas áreas. Conforme apontado por diversos autores (GOULART; TERCI; OTERO, 2016; MASTRODI; ZACCARA, 2016; CORIOLANO; ROGRIGUES, OLIVEIRA, 2013; STROHER, 2017; LIMA, 2012), as ZEIS, frequentemente, reforçam a segregação espacial e confinam os estratos socioeconômicos mais fragilizados em áreas periféricas. Desta forma, além de demarcados os perímetros, espera-se que esses possuam boas localizações e atuem na reversão dos processos de periferização, com o objetivo de democratizar o acesso à terra urbana, dotada de infraestrutura.

No entanto, contrariando os objetivos de uma agenda de justiça social, conforme observado nos Quadro 1, Quadro 2 e Quadro 3, poucos municípios demarcaram Zonas Especiais de Interesse Social em áreas centrais ou próximas a elas, corroborando com as críticas apresentadas ao instrumento. Excepcionalmente, em ambas gerações de plano diretor, o município de São Paulo demarcou ZEIS em áreas centrais. Ribeiro, Daniel e Abiko (2016) apontaram que foi delimitado um total de 139,7 km², o que equivalia a 9,2% da área do município e correspondia a 964 perímetros de ZEIS. Em relação aos perímetros destinados à produção habitacional, 17,4 km² foram demarcados, dos quais 5,9 km² são ZEIS 3, localizadas em áreas dotadas de infraestrutura. Esses autores também quantificaram as áreas destinadas a ZEIS delimitadas na revisão do plano, as quais passaram a ocupar 177,5 km², sendo, novamente, as ZEIS 1 as responsáveis pela maior parte das áreas demarcadas. Vale destacar que alguns perímetros de ZEIS 3, demarcados pela lei de 2002, foram transformadas em ZEIS 5 no plano diretor atual, evidenciando uma estratégia de atração ao mercado imobiliário. O município de Votorantim também demarcou perímetros que se conectam à malha urbana e mais próximos à área central. No entanto, poucas áreas desocupadas foram demarcadas, sendo que essas apenas ocorrem em perímetros já ocupados com terrenos vagos adjacentes ou em áreas ainda não totalmente consolidadas contendo lotes vazios.

Para a segunda geração, além dos municípios citados, alguns outros pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, como Diadema, Embu das Artes e São Bernardo do Campo apresentaram perímetros localizados mais próximos à área central. Embu das Artes, em ambas gerações, destacou-se por articular a

demarcação das áreas de indução em proximidade àquelas destinadas à regularização fundiária. No município de Caieiras, os perímetros localizam-se distantes da área central, porém conectam-se à malha urbana consolidada; enquanto isso, nos municípios de Ribeirão Pires e Suzano, ainda que a localização seja predominantemente periférica, apresentaram alguns perímetros próximos à área central. Para os demais municípios, tanto na primeira quanto na segunda geração, o padrão de localização das ZEIS é predominantemente periférico, inclusive para Campinas, sendo que as ZEIS de indução, ainda que periféricas, foram desconsideradas no momento de revisão do plano.

Ainda em relação à primeira geração de plano diretor, o município de Guarujá proibiu a implantação de ZEIS no Setor de Urbanização Qualificada, caracterizada pelo “uso residencial, de atividades econômicas diversificadas e de infraestrutura consolidada” (GUARUJÁ, 2007) e que contemplava grande extensão da faixa litorânea do município. Embora tal proibição seja retirada na revisão do plano, nenhuma nova área foi demarcada no perímetro central, mantendo um padrão de demarcação periférico apresentado na lei anterior, inclusive para as áreas de indução.

Outro destaque importante diz respeito à segunda geração de plano diretor de Taubaté, a qual determinou que as áreas de indução da Macrozona Urbana fossem ocupadas prioritariamente, em detrimento da Macrozona de Expansão Urbana. Ainda que o plano diretor evidencie certa consciência da importância da provisão habitacional em áreas dotadas de infraestrutura, esse é falho ao demarcar diversos perímetros de indução em Macrozona de Expansão Urbana, totalmente desconectados da malha urbanizada.

4.4 Faixa de renda: para quem se destinam as ZEIS?

Para que as ZEIS sejam efetivas no atendimento à população de baixa renda, a sua abordagem nos planos diretores deve contemplar a faixa de renda a que se destina a produção habitacional ou regularização fundiária. No entanto, ficou evidente que a faixa de renda apareceu pouco detalhada em diversos planos diretores. Na primeira geração, 54% dos municípios não apresentaram nenhum detalhamento em relação à faixa de renda a que se destina a produção habitacional, sendo que apenas seis (15%) detalharam em seus planos a faixa de renda e outros três (8%) apresentaram esta informação em lei específica que trata de ZEIS, conforme a Figura 23.

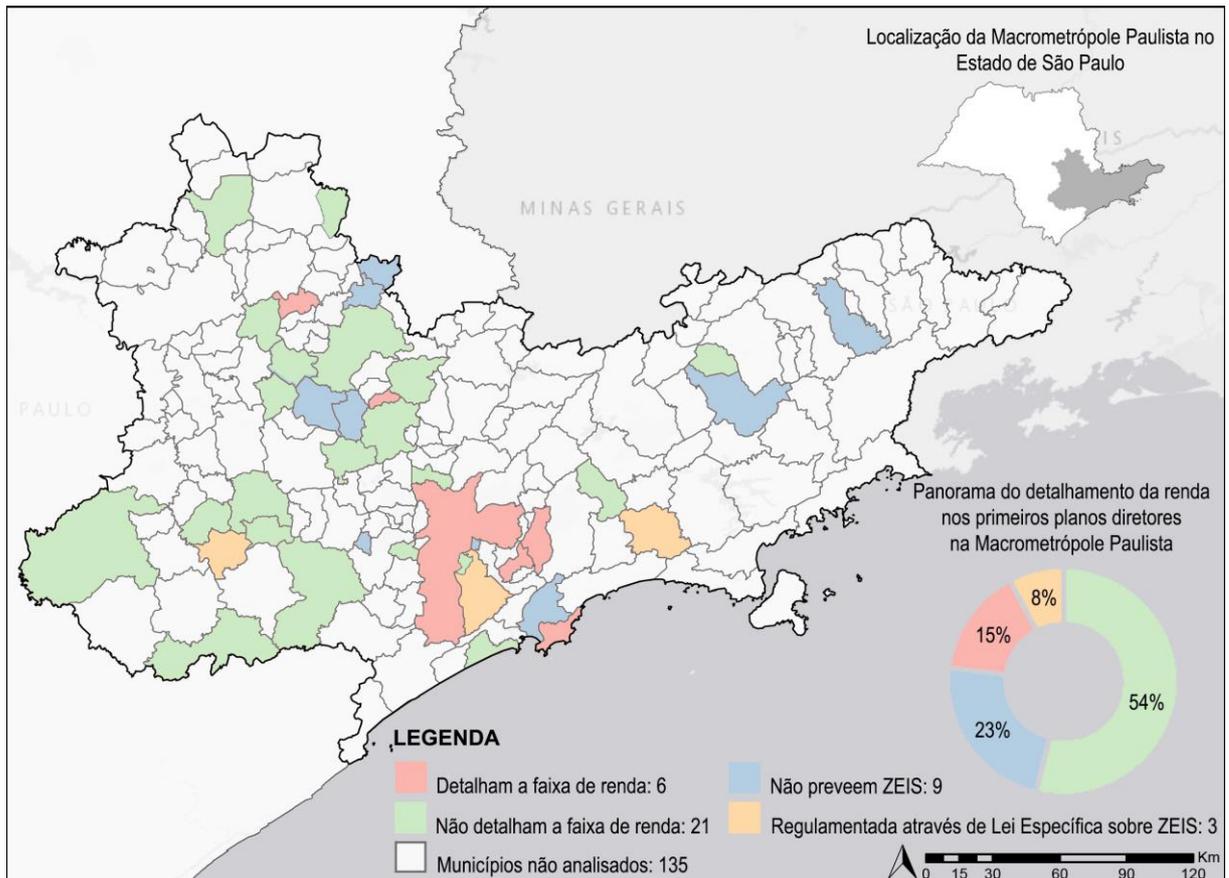


Figura 23. Detalhamento da renda na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

A porcentagem de municípios que não apresentaram detalhamento de renda caiu para 44% na segunda geração de planos diretores, sendo treze (33%) o número de municípios que detalharam no plano diretor a faixa de renda a que se

destina a produção habitacional e outros três (8%) em lei específica que trata de ZEIS. Estas informações estão ilustradas na Figura 24. Embora o município de Itupeva tenha sido considerado, juntamente com os municípios que realizaram o detalhamento da renda através de leis específicas sobre ZEIS, na realidade, a legislação em questão refere-se a uma lei que trata do Plano de Diretrizes Urbanísticas e, assim como, em outras leis específicas sobre ZEIS, o detalhamento da renda não está presente no plano diretor e tão pouco em legislação complementar.

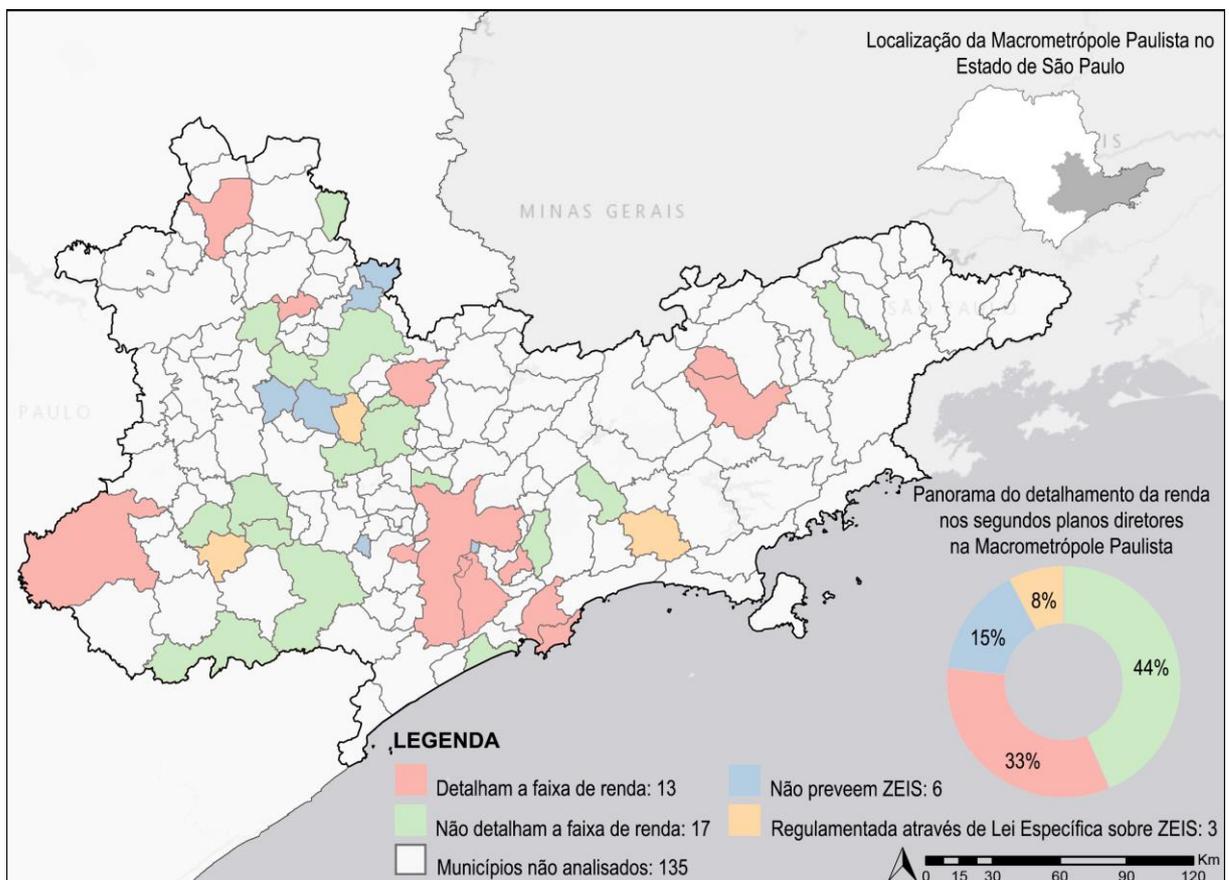


Figura 24. Detalhamento da renda na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Além disso, nota-se que os municípios que detalharam a faixa de renda a que se destina a produção habitacional de interesse social, de modo geral, não colocaram como prioritário o atendimento à população com faixa de renda de até três salários mínimos, levantando os questionamentos em relação à efetividade do instrumento para a redução do déficit habitacional. Apenas a segunda geração dos planos diretores de Ribeirão Pires e Taubaté restringiram a produção habitacional a

famílias com renda de até três salários mínimos, conforme os Quadro 5 e Quadro 6. Ademais, embora alguns municípios tenham definido as faixas de renda a que se destinam a HIS e a HMP, poucos⁶⁴ determinaram a porcentagem que deve ser respeitada por cada tipo de empreendimento.

Município	Lei	Detalhamento da renda	Região
Ribeirão Pires	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m.	RMSP
Salesópolis	Lei Específica sobre ZEIS	HIS: 0-6 s.m.	RMSP
São Bernardo do Campo	Lei Específica sobre ZEIS	HIS: 0-3 s.m. HMP: 3-10 s.m. Permitido em ZEIS: 3-6 s.m. Não define as porcentagens.	RMSP
São Paulo	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m. HMP: 6-16 s.m. ZEIS 1, 2 e 4: Mínimo: 70% para HIS ⁶⁵ . ZEIS 3: Mínimo: 50% para HIS ⁶⁶ .	RMSP
Suzano	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m. HMP: 6-10 s.m. Não define as porcentagens.	RMSP
Guarujá	No plano e em Lei Específica sobre ZEIS	HIS: 0-5 s.m. HMP: 5-10 s.m. ZEIS 2: No mínimo, 30% para faixa de 0-3 s.m. (LC 131/2011).	RMBS
Americana	Plano Diretor	HIS: 0-10 s.m.	RMC
Salto de Pirapora	Lei Específica sobre ZEIS	HIS: 0-5 s.m.	RMS
Louveira	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m.	AUJ

Quadro 5. Detalhamento da renda nos primeiros planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

⁶⁴ Na primeira geração: São Paulo e Guarujá. Na segunda geração: Diadema, Embu das Artes, São Bernardo do Campo, São Paulo, Santos e Itupeva.

⁶⁵ Para ZEIS 1 e 2, essa exigência não se aplica aos lotes regulares que já apresentem área igual ou inferior a 250 m², na data da aprovação da lei. As porcentagens para ZEIS 4 são definidas pelo Decreto nº 44.667/2004

⁶⁶ Essa exigência não se aplica aos lotes regulares que já apresentem área igual ou inferior a 500 m², na data da aprovação da lei.

Município	Lei	Detalhamento da renda	Região
Diadema	No plano e em Lei Complementar ao Plano Diretor	HIS: 0-3 s.m. Mínimo: 30%. HMP: 3-10 s.m.	RMSP
Embu das Artes	No plano e em Lei Complementar ao Plano Diretor	Mínimo: 80% para HIS. Sendo, no mínimo: 60% para 0-3 s.m e 20% para 3-6 s.m.	RMSP
Ribeirão Pires	Plano Diretor	HIS: 0-3 s.m.	RMSP
Salesópolis	Lei Específica sobre ZEIS.	HIS: 0-6 s.m.	RMSP
São Bernardo do Campo	No plano e em Lei Complementar ao Plano Diretor	HIS: 0-3 s.m. Mínimo: 70% HMP: 3-10 s.m. Permitido em ZEIS: 3-6 s.m.	RMSP
São Paulo	Plano Diretor	HIS1: 0-3 s.m. HIS2: 3-6 s.m. HMP: 6-10 s.m. ZEIS 1, 2, 3 e 4: Mínimo: 60% para HIS1. Máximo: 20% para HMP. ZEIS 5: Mínimo: 40% para HIS1. Máximo: 40% para HMP.	RMSP
Guarujá	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m. HMP: 6-10 s.m. Não define as porcentagens.	RMBS
Santos	Plano Diretor	HIS1: 0-3 s.m. HIS2: 3-7,5 s.m. HMP: 7,5-10 s.m. Mínimo 80% para HIS (LC 1.005/2018)	RMBS
Americana	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m.	RMC
Itatiba	Plano Diretor	HIS: 0-6 s.m.	RMC
Tremembé	Plano Diretor	HIS: 0-7 s.m.	RMVPLN
Taubaté	Plano Diretor	0-3 s.m.	RMPVLN
Itapetininga	No plano	HIS: 0-3 s.m. HMP: 3-10 s.m. Não define as porcentagens.	RMS
Salto de Pirapora	Lei Específica sobre ZEIS.	HIS: 0-5 s.m.	RMS
Sorocaba	No plano (3ª geração)	HIS: 0-3 s.m. HMP: 3-10 s.m. Não define as porcentagens.	RMS
Itupeva	Regulamentada através de Lei que trata do Plano de Diretrizes Urbanísticas	HIS1: 0-3 s.m. HIS2: 3-6 s.m. HMP: 6-10 s.m. Máximo de 9 mil U.H por empreendimento, sendo, no máximo, 6 mil para a faixa de 0-6 s.m. e 3 mil para a faixa de 6-10 s.m.	AUJ
Jundiaí	No plano (3ª geração)	HIS1: 0-3 s.m. HIS2: 3-6 s.m. Não define as porcentagens.	AUJ
Rio Claro	No plano	0-6 s.m. Prioridade na política habitacional: 0-3 s.m.	AUP

Quadro 6. Detalhamento da renda nos segundos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Mesmo admitindo que diversos municípios regulamentaram a faixa de renda a que se destinam as ZEIS, alguns tiveram esta regulamentação alterada por legislação complementar ao Plano Diretor. Um dos casos onde existem leis complementares que alteram o plano diretor e a faixa de renda da população a ser atendida pela habitação de interesse social ocorreu na segunda geração do plano diretor do município de Diadema. A primeira redação do plano diretor de 2008 definia que, para o enquadramento das famílias em EHIS, a renda não poderia ser superior a oito salários mínimos. Em seguida, a Lei Complementar nº 294/2009 estabeleceu que a HIS era destinada à faixa de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos, sendo prioritariamente destinada a populações em condições de risco; enquanto a Habitação de Mercado Popular, por sua vez, destinava-se a faixa de renda de até 6 salários mínimos. Embora o limite de renda a que se destina a HIS não tenha sido alterado em 2010, a renda familiar máxima estabelecida na HMP subiu para 8 salários (LC 325/2010), elevando-se, em 2011, para até 10 salários mínimos (LC 343/2011). Em relação às porcentagens desses tipos de empreendimentos, a LC 412/2015 definiu que, nos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, 30% da área da gleba ou lote do empreendimento deveria ser destinada à produção de HIS.

Outro caso semelhante é o segundo plano aprovado em Embu das Artes. A redação original do plano já previa que a produção habitacional nas áreas de indução teria como demanda prioritária os residentes no município e deveria reservar no mínimo 80% a HIS e os demais 20% poderiam ser destinados para HMP, cuja faixa de renda não é especificada. A Lei Complementar nº 282/2015 alterou a redação anterior e definiu que, dentre os 80% destinados a HIS, 60% deveriam ser destinados a famílias com renda de até 3 salários mínimos, aumentando a porcentagem que era de 50% na redação original. Além disso, determinou que 20% deveriam destinar-se para aquelas com rendimentos de até 6 salários mínimos.

No caso do município de Ribeirão Pires, embora tenha sido considerado que a faixa de renda contemplada para HIS era de até seis salários mínimos, considerando a redação original do primeiro plano diretor, este limite passou a ser reduzido para três salários, em 2011, através da alteração feita pela Lei nº 5.555/2011, a qual substituiu as Zonas Especiais de Interesse Social por Áreas de Recuperação Ambiental (ARA) e Subáreas de Ocupação Especial (SOE). Esta

definição foi mantida no momento de revisão do plano diretor, sendo um dos poucos municípios que limitou a faixa de renda de atendimento nos três salários mínimos.

Em relação à priorização da demanda a ser atendida, além de Embu das Artes, o município de Diadema⁶⁷ estabeleceu que devem ser priorizadas as populações em condições de risco, enquanto Jundiaí postulou que a indicação da demanda é de responsabilidade do Município, por meio da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS), respeitada a destinação de 10% para os cadastrados idosos e 5% para famílias que possuam pessoas com deficiências. Previu-se também que 10% dos lotes produzidos devem ser doados para a FUMAS, com objetivo de

reserva fundiária visando atender preferencialmente à demanda emergencial de famílias de áreas de risco, de alta vulnerabilidade social, beneficiárias do auxílio aluguel e implantação de unidades habitacionais destinadas à locação social (JUNDIAÍ, 2016).

Além das alterações que foram feitas pelas leis complementares, a própria revisão dos planos diretores realizou alterações nas faixas de renda, reduzindo-as no âmbito das ZEIS, em alguns municípios como Ribeirão Pires, São Paulo e Americana. Além disso, o município de São Bernardo do Campo passou a prever também uma porcentagem mínima destinada à faixa de renda de até três salários mínimos. Cabe destacar que, apenas dois municípios deixaram de detalhar a renda: Suzano e Louveira.

No que diz respeito à segunda geração de plano diretor de São Paulo, além da redução do limite de renda a que se destina a produção habitacional, uma nova categoria foi proposta: a ZEIS 5, similares às ZEIS 3, “onde haja interesse privado em produzir empreendimentos habitacionais de mercado popular e de interesse social” (SÃO PAULO, 2014). Essa nova categoria surgiu como um apelo para a produção de mercado, elevando a porcentagem permitida de HMP e reduzindo aquela destinada à faixa de renda de até três salários mínimos.

Alguns municípios, embora não tenham definido a faixa de renda a ser atendida em ZEIS, fornecem algumas pistas em relação ao perfil populacional a que se destina a produção habitacional. Neste sentido, Caieiras (2ª geração) especificou que deve ser estimulada a produção de “mercado popular”, pela iniciativa privada para as faixas de renda entre 0 e 10 salários mínimos. Além disso, o município de

⁶⁷ Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2009

Guararema, em seu primeiro plano, apresentou a distinção entre Habitação de Interesse Social, destinada a famílias com renda de até cinco salários mínimos, e Habitação de Baixo Custo, atendendo famílias com renda de até dez salários mínimos, ainda que não tenha relacionado essas categorias à produção habitacional em ZEIS. Finalmente, na primeira geração do plano diretor de Rio Claro, também foi descrito como objetivo da política habitacional o atendimento da renda familiar de até cinco salários mínimos, priorizando aquelas famílias com renda inferior a três salários mínimos, embora não tenha sido especificada a qual faixa de renda destinasse a produção em ZEIS.

4.5 Articulação com os demais instrumentos urbanísticos

A articulação das ZEIS com os demais instrumentos urbanísticos é um facilitador para que sua aplicação seja efetiva, especialmente no que diz respeito à viabilização da produção habitacional em vazios urbanos. Os principais instrumentos a serem articulados são o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e o IPTU Progressivo, os quais auxiliam no direcionamento da utilização da propriedade, fazendo com que os proprietários de áreas vazias e subutilizadas sejam obrigados a darem uso a essas terras e que esse uso seja destinado à habitação de interesse social (DENALDI et al., 2015). No entanto, ficou evidente que essa articulação ainda é bastante frágil, conforme constata os Quadro 1, Quadro 2 e Quadro 3.

Na primeira geração de plano diretor, 17 municípios, aproximadamente 44% daqueles que revisaram seus planos, não relacionaram as ZEIS a nenhum outro instrumento do Estatuto da Cidade. Isto não significa que esses municípios não previram PEUC ou IPTU Progressivo, porém significa que não relacionaram diretamente aos perímetros de ZEIS ou estabeleceram que sua aplicação fosse prioritária em tais áreas. Guararema, Santa Bárbara d'Oeste e Lorena, por exemplo, na segunda geração de seus planos, apresentaram um mapa demarcando as áreas de incidência de PEUC, porém essas áreas não coincidem com as ZEIS. Na primeira geração, sete municípios – Diadema, Embu das Artes, Ribeirão Pires, São Paulo, Guarujá, Campinas e Monte Mor – previram a articulação de PEUC e IPTU Progressivo nos perímetros demarcados como ZEIS, enquanto Caieiras previu⁶⁸, de maneira geral, que serão aplicáveis os instrumentos do Estatuto da Cidade.

Na primeira geração de plano diretor, outros dois instrumentos comumente associados às ZEIS foram o direito de preempção – presente nos municípios de Diadema, Embu das Artes, Guararema, São Bernardo do Campo, Praia Grande, Monte Mor, Santa Bárbara d'Oeste e Elias Fausto – e a transferência do direito de construir – prevista nos planos de Guararema, Praia Grande, Santa Bárbara d'Oeste e Elias Fausto⁶⁹. Outro instrumento que foi previsto no plano de

⁶⁸ Embu das Artes, Ribeirão Pires e São Paulo, além de relacionarem expressamente as ZEIS a determinados instrumentos, também preveem a aplicação dos demais instrumentos do Estatuto da Cidade nestas áreas.

⁶⁹ O primeiro deles garante ao Poder Público municipal preferência para aquisição destas áreas, caso sejam objeto de alienação onerosa entre particulares, enquanto o segundo, permite que o proprietário da área demarcada como ZEIS, exerça em outro local, ou aliene, o direito de construir previsto na legislação urbanística.

Embu das Artes e de Guarujá é o consórcio imobiliário, o qual tem como objetivo a viabilização financeira de planos de urbanização ou edificação⁷⁰.

O cenário permanece similar na segunda geração de planos diretores, onde 20 municípios não relacionaram as ZEIS a nenhum outro instrumento, enquanto em nove municípios as ZEIS foram articuladas ao PEUC e IPTU Progressivo – Caieiras, Diadema, Ribeirão Pires, São Bernardo do Campo, Guarujá, Santos, Monte Mor, Taubaté e Tremembé, cabendo destacar que Embu das Artes e Tremembé determinaram também que os demais instrumentos poderão ser aplicáveis. No caso de Caieiras, embora o PEUC e o IPTU Progressivo estejam demarcados em uma extensão que contempla quase toda a totalidade do município, o plano determinou que, prioritariamente, tais instrumentos devem ser aplicados nas ZEIS de indução. Novamente, o direito de preempção incidiu sobre as ZEIS em diversos municípios – Diadema, Embu das Artes, Salesópolis, São Bernardo do Campo, Praia Grande, Santos, Monte Mor, Taubaté, Tremembé e Louveira, enquanto a transferência do direito de construir relaciona-se às ZEIS apenas no plano elaborado por Praia Grande. Já o consórcio imobiliário passou a ser associado às ZEIS com maior frequência, sendo mencionado nos municípios de Caieiras, Diadema, Embu das Artes, Ribeirão Pires, Guarujá e Tremembé.

O município de Americana, em ambas gerações de seu plano diretor, não relacionou a aplicação dos instrumentos PEUC e IPTU progressivo às ZEIS, exceto em uma situação específica. Se os proprietários de glebas enquadradas como ZEIS doarem ao município, como alternativa ao uso habitacional restritivo previsto em lei, 30% de sua área, desde que essa seja contígua a áreas loteadas ou dotadas de infraestrutura e sem restrição ambiental, poderão requerer que o remanescente seja excluído do perímetro de ZEIS, não especificando qual zoneamento passaria a vigorar ali. Se descumprido o prazo de dois anos para a doação ao município, poderia ser aplicado o IPTU Progressivo e, decorridos cinco anos de cobrança, sofrer desapropriação. No entanto, esta é a única circunstância em que é prevista a utilização de instrumentos complementares ao zoneamento de interesse social, sendo importante destacar certa flexibilidade na lei, como apontado por Silva (2016), ao permitir a redução do perímetro delimitado como ZEIS.

⁷⁰ Através do consórcio, o proprietário transfere ao Poder Público municipal o seu imóvel e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades habitacionais devidamente urbanizadas ou edificadas, facilitando a produção habitacional em imóveis vazios.

4.6 Previsão de conselhos gestores e demais instâncias participativas

Outro aspecto fundamental para que as ZEIS atinjam seus objetivos é a previsão de conselhos gestores para que exista um controle social sobre a aplicação do instrumento, envolvendo os moradores destas áreas. O exemplo citado sobre a atuação do conselho gestor de ZEIS no projeto Nova Luz HIRATA; SAMORA, 2012) revela a importância desta instância participativa na definição da proposta e parâmetros do plano de urbanização ou regularização fundiária. No entanto, conforme ilustrado na Figura 25, as instâncias de participação estiveram pouco presentes nos primeiros planos diretores ou nas leis específicas que tratam das ZEIS, sendo previstas em apenas 18% dos municípios que revisaram seus planos. Este panorama é ainda mais pessimista para a segunda geração de plano diretor, na qual 69% dos planos não previram conselhos gestores ou similar, de acordo com a Figura 26.

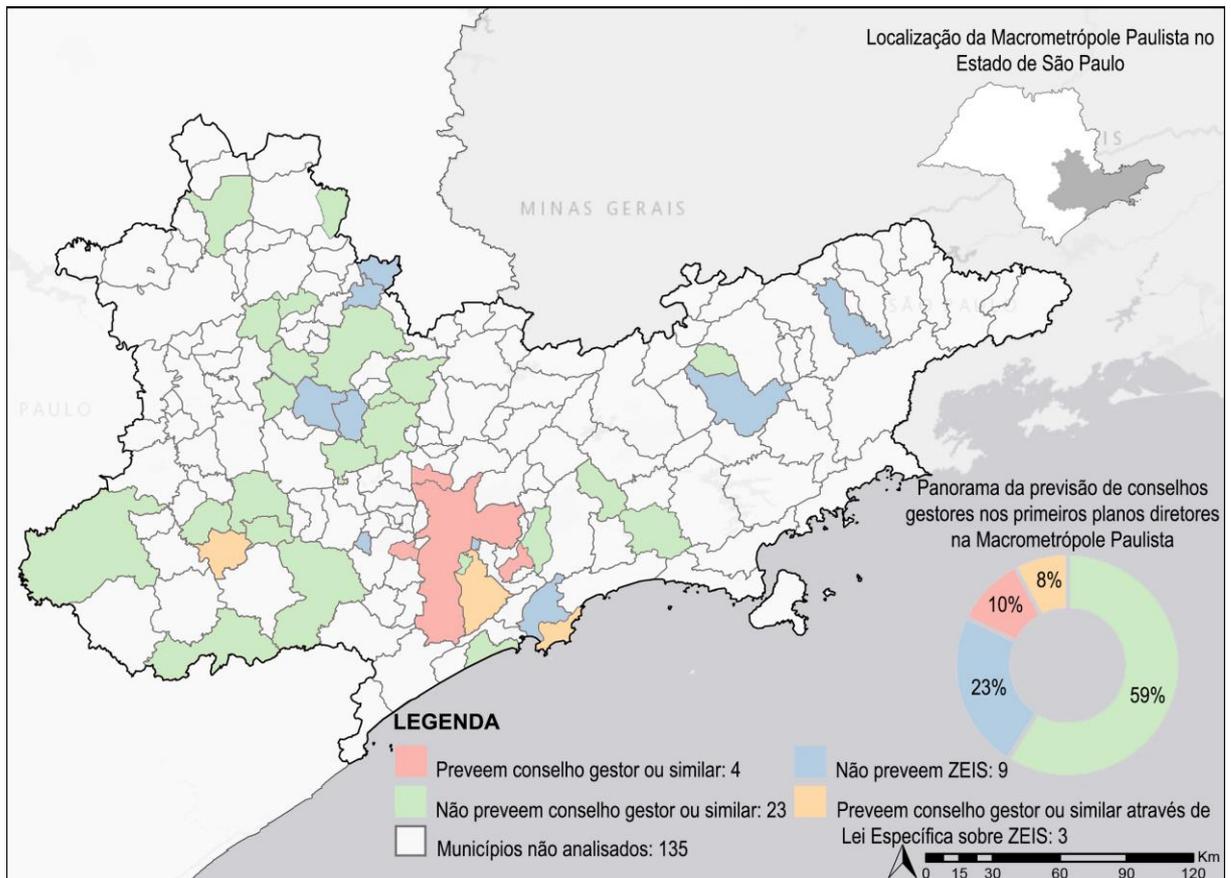


Figura 25. Previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares na primeira geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

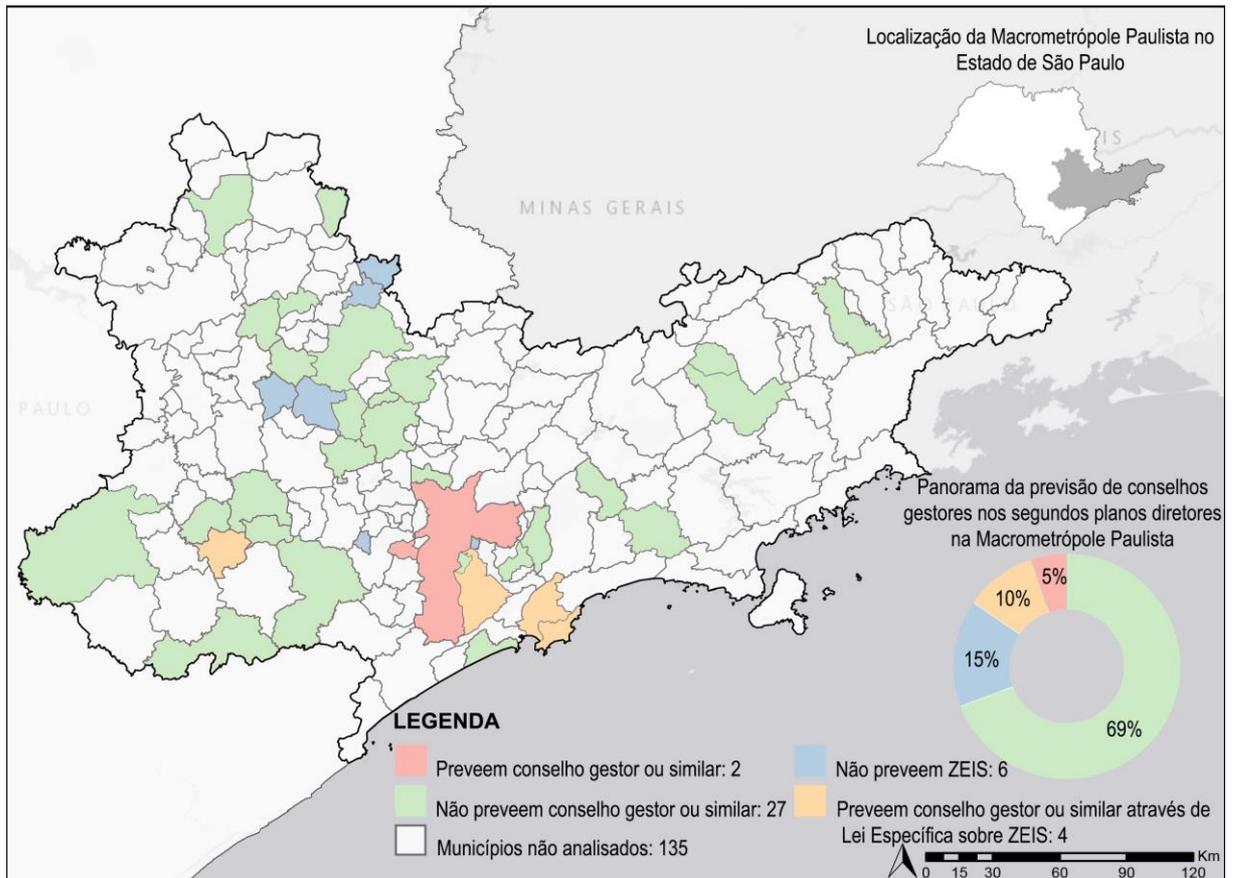


Figura 26. Previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares na segunda geração dos planos diretores na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

Dentre os municípios que retiraram a previsão de conselho gestor, um destaque deve ser feito para o caso de Ribeirão Pires. Em sua primeira geração de plano diretor, ele previu a participação da sociedade através do Conselho de Desenvolvimento Urbano na elaboração dos planos de urbanização e regularização, cabendo destacar que esta determinação foi revogada. Na segunda geração, o plano dispôs sobre a participação da população beneficiária nos Programas de Recuperação de Interesse Social (PRIS) e no projeto de Parcelamento e/ou projeto de arquitetura para Habitação de Interesse Social na Subárea de Ocupação Especial (SOE), sem mencionar a constituição de um conselho ou similar.

Entre os municípios que previram instâncias de participação nos processos de regularização e urbanização, quatro deles o fizeram através de suas leis específicas que tratam das ZEIS. O município de Guarujá, além de afirmar, em ambas gerações do plano diretor, que deva ocorrer a participação da população beneficiada em todas as etapas do processo de regularização fundiária, também estabeleceu, em lei específica, a formação de uma Comissão de Urbanização e

Regularização Fundiária. Dentre outros integrantes, essa comissão deve ser composta por cinco⁷¹ representantes da comunidade, os quais deverão acompanhar e fiscalizar a implantação do plano de urbanização das ZEIS. As leis específicas que tratam do instrumento em Salto de Pirapora e Santos⁷² também dispõem sobre a constituição de uma Comissão de Urbanização e Legalização, contando com quatro⁷³ e nove⁷⁴ representantes da comunidade, respectivamente.

Além dos municípios citados, São Bernardo do Campo (2ª geração) previu gestão integrada da política de regularização fundiária, por meio da participação da comunidade beneficiária, reafirmando isso em sua lei específica que trata sobre ZEIS. Nessa lei, determinou-se que o acompanhamento do processo de regularização fundiária será responsabilidade da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL). Através de decreto (Decreto nº 20.890/2019), definiu-se que a COMUL será constituída pelos representantes da comunidade beneficiária e da Administração Municipal.

Outros municípios, ainda que não especificassem a obrigatoriedade de constituição de um conselho gestor, indicaram que os processos de urbanização e regularização devem prever a participação popular, como no caso do município de Louveira (2ª geração), Tremembé⁷⁵ (1ª geração) e Sorocaba (1ª e 2ª gerações), enquanto Salesópolis (1ª geração) determinou que o plano de urbanização das ZEIS depende da anuência dos moradores. Além da previsão de processos participativos no planejamento da regularização e ocupação destas zonas, o plano diretor de Taubaté (2ª geração) elencou uma série de ações para envolvimento da comunidade, reafirmando-se na lei específica que trata sobre ZEIS. Ademais, em Itatiba (2ª geração), Tremembé (2ª geração), Tapiraí (2ª geração) e Jundiaí (3ª geração), o plano diretor definiu que o plano de urbanização das ZEIS deverá prever forma de participação da população na implementação e gestão das intervenções.

⁷¹ No caso do município de Guarujá, determinou-se que, no mínimo, 80% devem ser moradores, eleitos em assembleia pública.

⁷² Além disso, o município de Santos, embora não tenha previsto ZEIS na primeira geração de plano, determinou, na segunda e terceira geração, que os instrumentos de política urbana, incluindo as ZEIS, devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil, por meio dos conselhos e comissões municipais.

⁷³ Os quatro representantes devem ser da respectiva comunidade.

⁷⁴ No caso do município de Santos, determinou-se que, no mínimo, 50% devem ser moradores, de acordo com a LC 775/2012.

⁷⁵ O plano diretor também definiu que uma das atribuições do Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano é opinar sobre projetos que envolvam as Zonas Especiais.

4.7 Leis específicas que tratam de ZEIS e Planos Locais de Habitação de Interesse Social

O último aspecto a ser analisado, quanto à existência de leis específicas que tratam de ZEIS e de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), não está relacionado diretamente aos planos diretores, porém fornece evidências em relação a uma tentativa de detalhamento maior do instrumento das ZEIS e a um comprometimento maior com a política habitacional. No que diz respeito às leis específicas, todos aqueles que aprovaram tais leis já haviam previsto em seus planos diretores as ZEIS, sendo que os municípios de Salesópolis, São Bernardo do Campo, São Paulo, Guarujá, Santos, Monte Mor, Taubaté, Salto de Pirapora e Sorocaba estão destacados na Figura 27.

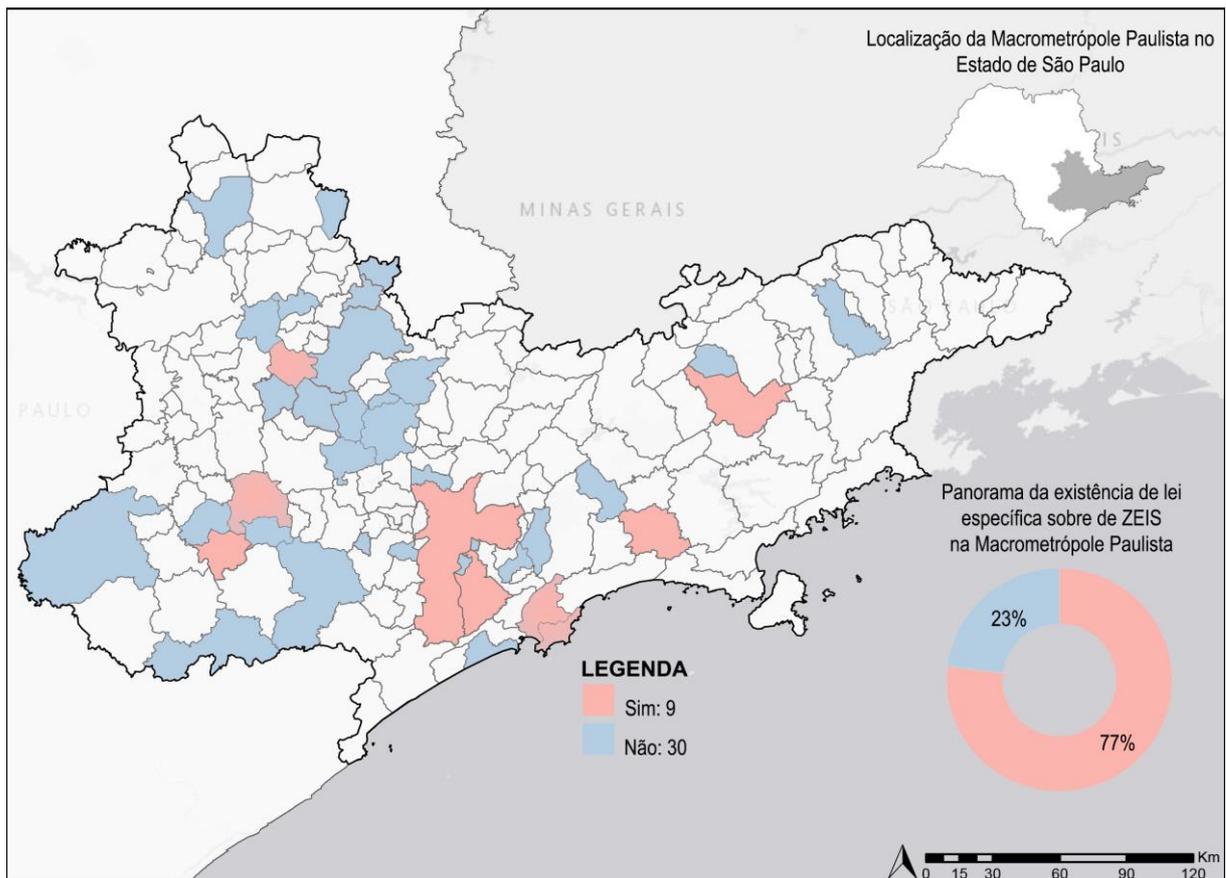


Figura 27. Existência de lei específica sobre ZEIS na macrometrópole paulista.
Fonte: Elaboração própria.

No caso de São Paulo, além da detalhada descrição das ZEIS no plano diretor, o instrumento conta com dois decretos específicos que dispõem sobre o

tema (Decreto nº 44.667/2004 e Decreto nº 56.759/2016). Além disso, existem inúmeras leis que tratam direta ou indiretamente das ZEIS, as quais foram levantadas por Caldas (2009).

Em relação a Santos, a legislação específica apresenta fundamental importância visto que, embora aprovado após dez anos de promulgação do Estatuto da Cidade, a primeira geração de plano diretor não previu ZEIS e nem incorporou as discussões relacionadas à função social da propriedade. O plano determinava que fosse elaborada lei que disciplinasse as Zonas Especiais de Interesse Social, sendo a única menção ao instrumento. No entanto, verificou-se que as ZEIS já haviam sido previstas no município desde 1992, na Lei Complementar nº 53/1992, que permanece vigente⁷⁶. O caso do município de Taubaté é bastante similar, visto que, embora não tenha previsto ZEIS na primeira geração de plano diretor, em 2011, foi aprovada a Lei Complementar nº 259/2011⁷⁷ a qual trata do instrumento das ZEIS, definindo categorias de regularização e indução. Além desses dois municípios, em Guarujá, a lei específica de ZEIS tem um papel fundamental na demarcação dos perímetros, visto que, na primeira geração do plano diretor, o município não demarcava áreas de indução no anexo. A lei específica, além de incluir novos perímetros de regularização, demarcou zonas destinadas à produção habitacional, contemplando algumas áreas parcialmente ocupadas. Embora o município de Itupeva não apresente lei específica sobre ZEIS, o Plano de Diretrizes Urbanísticas (LC 313/2012) e suas alterações posteriores⁷⁸ auxiliam a compreender a abordagem do instrumento, acrescentando, inclusive, a definição da faixa de renda a que se destina a produção habitacional.

No que diz respeito à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, a pesquisa verificou que se encontram disponíveis os arquivos dos PLHIS para 15 municípios do recorte estudado: na RMSP, Caieiras (2010), Diadema (2010), São Bernardo do Campo (2012) e São Paulo (2016); na RMBS, Praia Grande (2011) e Santos (2009); na RMC: Americana (2008), Campinas (2011), Indaiatuba (2010) e Santa Bárbara d'Oeste (2010); na RMS: Ibiúna (2011), Itapetininga (2011), Sorocaba (2011); e, por fim, na AUJ: Jundiaí (2015) e Louveira

⁷⁶ As seguintes leis alteram o conteúdo da LC nº 53/1992: LC 111/1993; LC 154/1994; LC 194/1995; LC 427/2001; LC 479/2003; LC 591/2006; LC 775/2012; LC 821/2013; LC 1.005/2018.

⁷⁷ As seguintes legislações alteram o conteúdo da LC 259/2011: LC 296/2012; LC 290/2012 e LC 356/2014.

⁷⁸ LC 331/2012, LC 360/2014 e LC 421/2017

(2014). No entanto, não é possível afirmar que estes sejam os únicos a elaborarem seus planos de habitação ou a realizarem diagnósticos habitacionais, visto que algumas pesquisas apontam que, pelo menos, mais quatro municípios elaboraram, conforme será descrito abaixo.

Denaldi e Fonseca (2012) realizaram uma pesquisa sobre os PLHIS na Região Metropolitana de São Paulo e identificaram que, além dos municípios citados, Embu das Artes e Suzano elaboraram tais planos, enquanto Ribeirão Pires e Vargem Grande Paulista já tinham iniciado a elaboração em 2012. No caso de Embu das Artes, as autoras destacaram que o município elaborou um Relatório Técnico, “Diagnóstico e Caracterização da situação habitacional do Município de Embu”, cujos temas são equivalentes ao PLHIS. No que diz respeito aos municípios da Baixada Santista, o Resumo Executivo de Dinâmicas Regionais, elaborado pelo projeto Litoral Sustentável - Desenvolvimento com Inclusão Social, permite inferir que o município de Guarujá também elaborou seu PLHIS em 2011 (INSTITUTO PÓLIS, 2013). Por fim, a Região Metropolitana de Campinas também apresenta um estudo de Moreira, Ribeiro e Leonelli (2016) que mencionaram a existência de PLHIS para o município de Itatiba. Para as demais regiões (RMVPLN, RMS, AUJ e AUP), não foram encontrados estudos sobre os planos de habitação, sendo as informações encontradas apenas para os municípios mencionados.

Ainda que a elaboração de alguns Planos Locais de Habitação de Interesse Social seja uma questão relevante, apenas a análise quantitativa não permite revelar certamente se esta elaboração está relacionada a uma cultura de planejamento no campo social. É necessário compreender os processos de elaboração do PLHIS e se esses contaram com participação popular e mobilização dos movimentos de moradia, como no caso do PLHIS de Diadema. Elaborado pela Usina CTAH, esse PLHIS significou “um raro processo de entrosamento entre técnicos da assessoria, gestores da municipalidade, e representantes dos movimentos sociais” (USINA CTAH, 2020), contribuindo para a construção de um campo de discussão da habitação que pode extrapolar a elaboração do plano. Além disso, seria importante uma análise do conteúdo destes PLHIS para verificar a forma como foi realizado o diagnóstico, isto é, se foram considerados os dados já disponíveis pelo IBGE ou se o município realizou um levantamento próprio, e ainda se foi sugerida a demarcação de novas ZEIS. O conteúdo dos planos permitirá afirmar se a elaboração do PLHIS se relaciona a uma intenção de enfrentamento da

precariedade habitacional ou se resume ao atendimento a Lei nº 11.124/2005, que submete o acesso aos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social à elaboração do plano.

4.8 Quais municípios estão comprometidos com a política de habitação e com uma agenda de justiça social?

Primeiramente, devem ser realçados aqueles que, distantes de estarem comprometidos com a política habitacional, não previram o instrumento em ambas gerações de seus planos diretores: **São Caetano do Sul** e **Vargem Grande Paulista**. De acordo com o diagnóstico realizado por Marques¹ et al., 2013, esses municípios não apresentaram populações residentes em assentamentos precários; no entanto, conforme destacado anteriormente, esta não é justificativa para a ausência de previsão de ZEIS, visto que o instrumento apresenta não apenas objetivos de regularização fundiária, mas também permite a reserva de terras para habitação de interesse social. Além disso, o plano não colocou essa justificativa para a ausência do instrumento, cabendo questionar se, de fato, este é o motivo pelo qual as ZEIS deixaram de ser previstas.

Constata-se também, na RMC, uma certa desvinculação das ZEIS com o principal instrumento de ordenamento territorial que é o plano diretor: três municípios – **Indaiatuba**, **Jaguariúna** e **Santo Antônio de Posse** – estabeleceram ZEIS em suas leis de uso e ocupação do solo. Este fato não deve ser ignorado, no entanto, enfraquecem o instrumento na medida em que não reforçam diretrizes mais contundentes em relação ao perfil populacional a que são destinadas, deixam de prever articulação com os demais instrumentos urbanísticos e não instituem a necessidade de criação de instâncias participativas, detalhamentos que deveriam estar presentes nos planos diretores. Além disso, cabe destacar que Indaiatuba elaborou seu Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Outros dois casos que evidenciam a falta de comprometimento com a política habitacional e, mais que isso, demonstram o abandono das ZEIS como instrumento de democratização do acesso à terra foram **Elias Fausto** e **Campinas**. No primeiro caso, ainda que estivessem ausentes os detalhamentos de renda e a previsão de conselhos gestores, a primeira geração de plano diretor previu AEIS destinadas à população de baixa renda, enquanto a segunda geração retirou o instrumento, não havendo nenhuma justificativa para tanto.

Em relação ao município de Campinas, ainda que permaneçam as ZEIS de regularização, a retirada da categoria de indução representou o maior retrocesso na macrometrópole paulista, em relação ao reconhecimento dessas como

instrumento de política urbana. A retirada das ZEIS de indução desconsiderou que o município apresenta 216.654 pessoas em assentamentos precários, 54,8% do total da região metropolitana e aproximadamente 20,4% da população municipal (MARQUES¹ et al., 2013), além de apresentar elevado tamanho populacional e altas porcentagens de população em situação de vulnerabilidade social (Gráfico 5). O novo plano diretor de Campinas ignora também o diagnóstico apontado pelo PLHIS, o qual sinalizava que a quantidade de terras demarcadas como ZEIS já eram insuficientes para o atendimento à demanda (CAMPINAS, 2011).

As alterações na abordagem das ZEIS, realizadas através da promulgação da Lei Complementar 70 e da redação do novo plano diretor, mascaram uma estratégia segregacionista através de um discurso de atendimento às demandas sociais (TESTOLINO, 2016). A permissão para que os empreendimentos habitacionais de interesse social possam ser implantados em qualquer terreno no perímetro urbano pode sugerir, a princípio, um lado positivo. No entanto, o que a lei realmente faz é dar liberdade para atuação do mercado sobre o parque imobiliário ocioso (TESTOLINO, 2016), na medida em que deixa as áreas desocupadas e subutilizadas sem proteção aos interesses especulativos do mercado imobiliário. Um dos objetivos das ZEIS é justamente conter a especulação e a valorização imobiliária, buscando limitar os privilégios do proprietário em auferir renda nos processos de urbanização (LAGO, 2004), fato que é totalmente ignorado quando o plano diretor deixa de demarcar áreas destinadas à produção habitacional de interesse social. 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 menor valor monetário, muitas vezes sem a infraestrutura adequada, em uma disputa desleal pela localização com usos de maior rentabilidade. Na realidade, na contramão do cumprimento da função social da cidade e propriedade, o novo plano diretor de Campinas mantém intacto o direito absoluto da propriedade privada, sem submetê-lo aos interesses coletivos.

Em seguida, temos alguns municípios que incluíram o instrumento em seus planos, porém, da maneira que estão abordadas, as ZEIS tornaram-se inoperantes, dada a ausência total de detalhamentos. Esta situação ocorre em **Cabreúva**, **Conchal** e em diversos municípios da Região Metropolitana de Sorocaba, como **Araçoiaba da Serra**, **Ibiúna**, **Itapetininga**, **Salto de Pirapora** e **Sorocaba**. Um especial destaque deve ser feito para o município de Salto de

Pirapora (2ª geração), o qual deve adequar-se, principalmente, no que diz respeito à demarcação de áreas que não se destinam ao interesse social. De maneira geral, esses municípios, além da ausência de detalhamentos a respeito da renda, articulação com demais instrumentos urbanísticos e previsão de conselho gestor, não demarcaram ou apresentaram anexos ilegíveis para a verificação da localização dos perímetros de ZEIS. Apenas Sorocaba, na terceira geração, e Itapetininga, na geração vigente de seu plano diretor, definem a faixa de renda a ser atendida, deixando, no entanto, de prever as porcentagens a serem destinadas para HIS e HMP.

Ainda que os municípios citados estejam inseridos nas regiões com menores valores de população favelada (D'OTTAVIANO; PASTERNAK; BARBON, 2019) é pertinente destacar, ainda assim, a importância da previsão de ZEIS. Ademais, o detalhamento do instrumento de maneira adequada é essencial para a boa efetividade do mesmo, posto que o plano diretor é a principal legislação que trata do desenvolvimento urbano municipal. Cabe destacar que a simples menção das ZEIS, no entanto, abriu a possibilidade para a aprovação de leis específicas nos municípios de Salto de Pirapora e Sorocaba. No primeiro caso, inclusive, a lei específica incluiu detalhamentos como as categorias existentes de ZEIS, a renda a ser atendida e a previsão de conselhos gestores.

Ainda sobre a RMS, **Tapiraí** evoluiu ao demarcar as áreas, na segunda geração de plano diretor, no entanto, não contemplou perímetros de indução à produção habitacional. Outro destaque importante é o caso de **Votorantim**, visto que, embora o município tenha previsto alguns perímetros mais próximos à área central, não definiu a faixa de renda a ser atendida. Isto levanta uma suposição de que estas áreas estejam sendo reservadas para o uso de empreendimentos voltados a rendas mais altas, tendo em vista que o município utilizou das ZEIS para demarcar chácaras de recreio que não se caracterizavam pelo interesse social.

Alguns outros municípios, semelhante ao caso de Tapiraí, além da ausência de alguns detalhamentos, contemplaram apenas ou predominantemente áreas ocupadas, sendo este o caso dos municípios de **Lorena, Itupeva, Louveira e Rio Claro**. O município de **Jundiaí**, por sua vez, passou a incorporar áreas de indução apenas na terceira geração de plano, sinalizando uma evolução no detalhamento do instrumento. Esse município também definiu as faixas de renda, porém deixou de prever as porcentagens destinadas à HIS e HMP. Outro fato que

demonstra ausência de comprometimento de alguns destes municípios com os objetivos propostos pelas ZEIS é demarcação de áreas, contemplando chácaras de recreio, cujo padrão das residências evidencia que não se tratava de regularização de interesse social. Este é o caso do município de Louveira (2ª geração), Itupeva (2ª geração) e Rio Claro (1ª e 2ª gerações), acrescentando-se também **Santa Bárbara d'Oeste** (2ª geração) e **Tremembé** (2ª geração). Louveira, além de contemplar áreas que não se caracterizam pelo interesse social, retirou a definição da faixa de renda a ser atendida pelas ZEIS no momento da revisão.

Em outros casos, a efetividade do instrumento das ZEIS apresenta-se bastante comprometida. Neste sentido, embora presente na maioria dos municípios da Região Metropolitana de Campinas, todos aqueles que demarcaram ZEIS o fizeram em áreas periféricas, inclusive o município de Itatiba, o qual, ainda que tenha evoluído no detalhamento das ZEIS, demarcou extensos perímetros na periferia municipal. A previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas similares não ocorreu em nenhum momento, considerando ambas gerações de plano, enquanto a articulação com os demais instrumentos urbanísticos também é bastante frágil. Finalmente, o detalhamento da faixa de renda ocorre apenas em dois municípios: **Americana** e **Itatiba**, contemplando população com rendimentos de até seis salários mínimos.

A Região Metropolitana de Campinas apresenta a segunda posição em número de pessoas residentes em assentamentos precários na macrometrópole paulista (MARQUES¹ et al., 2013), sendo que o município de **Monte Mor** apresentou elevadas porcentagens de população em precariedade. Esse município deveria estar mais preocupado com a política habitacional, no entanto, na primeira geração de plano diretor, contemplou apenas áreas ocupadas, e, nas gerações subsequentes, não chegou a demarcar nenhuma das categorias de AEIS e não determinou que essas devem ser delimitadas por alguma lei posterior. Além disso, a lei que dispõe sobre a criação de ZEIS (Lei nº 1.755/2013) também não realizou tal demarcação, indicando apenas alguns bairros do município e sugerindo que sejam áreas de regularização.

É possível observar que existem municípios que, de fato, estão mais comprometidos com a política habitacional e com uma agenda de justiça social através da democratização do acesso à terra. Dentre eles, podemos elencar **Diadema**, **Embu das Artes**, **São Bernardo do Campo** e **São Paulo** como aqueles

que estão mais próximos de um detalhamento completo do instrumento das ZEIS, além de demarcarem locais mais adequados para a produção habitacional, contemplando áreas centrais. No caso de Embu das Artes, em ambas gerações de plano diretor, destacou-se a articulação da demarcação das áreas de indução próximas àquelas destinadas à regularização fundiária. Todos os municípios apresentaram detalhamentos em relação à faixa de renda a ser atendida pela ZEIS, na geração vigente de plano diretor, prevendo também a porcentagem mínima da produção destinada à população com até três salários mínimos. O município de Diadema, ainda que se demonstre mais comprometido com a política habitacional, aumentou progressivamente a faixa de renda a ser atendida pela HMP, enquanto a porcentagem obrigatória de HIS é relativamente baixa, sendo necessária uma adequação para aumentar a efetividade do instrumento no atendimento à demanda prioritária. Exceto esse município, os demais também trataram da previsão de instâncias participativas como conselhos gestores ou comissões similares; além disso, São Bernardo do Campo e São Paulo apresentaram leis específicas que tratavam do instrumento e complementavam as disposições feitas pelo plano diretor.

É bastante significativo que os municípios mais comprometidos com a política habitacional se localizem na Região Metropolitana de São Paulo, devido aos elevados números de densidade e população, especialmente em Diadema e São Paulo. Ademais, os municípios de São Bernardo do Campo e Embu das Artes foram apontados como destaques, no que diz respeito a quantidade de pessoas vivendo em assentamentos precários e o fato de apresentarem um detalhamento mais completo das ZEIS pode auxiliar no enfrentamento de questões habitacionais tão preocupantes. Os quatro municípios citados também apresentam informações sobre a existência de Plano Local de Habitação de Interesse Social, reafirmando tal comprometimento.

Além dos municípios citados, alguns outros também detalharam o instrumento de maneira mais completa, porém ainda necessitam de adequações, especialmente, no que diz respeito à demarcação de perímetros de ZEIS em áreas centrais. Isto significa que, embora a legislação favoreça a aplicação das ZEIS e demonstre certo comprometimento com o enfrentamento da questão habitacional, a territorialização deste instrumento carrega a histórica segregação da população de baixa renda. Dentre eles, temos dois municípios da Baixada Santista – **Guarujá** e **Santos** – os quais, na análise, foram destacados devido aos expressivos números

de pessoas em assentamentos precários. Este fato permite questionar se a ocorrência de elevada precariedade habitacional vem sendo o principal motivador para um detalhamento mais completo das ZEIS, cabendo destacar que ambos também apresentaram leis específicas que tratavam do instrumento e apresentavam informações sobre a existência de PLHIS. O município da Baixada Santista que também elaborou seu PLHIS foi **Praia Grande**, esse não apresentou, entretanto, o mesmo comprometimento, deixando de detalhar a renda ou de prever instâncias participativas no plano diretor. Ademais, as áreas de indução foram demarcadas de maneira imprecisa.

Outro município que demonstrou evoluir na democratização do acesso à terra foi **Taubaté**, o qual passou a incluir o instrumento das ZEIS, além de possuir legislação específica sobre o tema, sendo o único que se destaca na Região do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Além disso, assim como Ribeirão Pires, esse município restringiu a produção habitacional à população com renda de até três salários mínimos, evitando uma possível apropriação do instrumento pelo mercado imobiliário. No entanto, as críticas em relação às demarcações de áreas periféricas e a ausência de conselho gestor continuam válidas e a revisão desses aspectos é essencial para atingir os objetivos do instrumento.

Os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo – **Caieiras**, **Guararema**, **Ribeirão Pires**, **Salesópolis** e **Suzano**, de maneira geral, carecem de alguns detalhamentos específicos, como a previsão de conselho gestor, e também deveriam atentar-se para a demarcação de perímetros mais próximos à área central. Dentre esses, apenas Ribeirão Pires e Salesópolis determinaram a faixa de renda a ser atendida, tendo em vista a geração vigente de plano diretor, e cabe destacar que o segundo município detalhou esta informação através da lei específica sobre ZEIS.

O Quadro 7 representa uma síntese de cada região metropolitana, destacando as problemáticas observadas, a situação em relação à elaboração e à revisão dos planos diretores, bem como a situação em relação às Zonas Especiais de Interesse Social, ressaltando alguns municípios e suas peculiaridades. Esse quadro permitiu observar que a Região Metropolitana de São Paulo, além de todos os municípios terem elaborado planos diretores, é a que melhor detalhou o instrumento das ZEIS, fato importante, considerando a quantidade de municípios destacados com questões habitacionais e populacionais relevantes. Alguns municípios também sinalizaram alguns avanços na RMBS, cabendo destacar que a

localização periférica dos perímetros de ZEIS ainda é um problema recorrente. A demarcação periférica dos perímetros também mostrou-se um problema na RMC, região que, apesar de possuir alguns municípios com sérias questões habitacionais, demonstrou que a efetividade das ZEIS encontra-se comprometida, devido à falta de alguns detalhamentos. Além disso, o município de Campinas ilustrou um dos casos mais preocupantes de abandono do instrumento ao retirar as ZEIS de indução de seu plano diretor. Ainda que os números de precariedade de RMVPLN sejam, comparados aos demais, mais baixos, alguns municípios apresentaram questões habitacionais preocupantes e, no entanto, se quer apresentam planos diretores no prazo de vigência que determina o Estatuto da Cidade. De maneira geral, também é possível evidenciar que regiões com poucos destaques nas questões de precariedade habitacional, como RMS, AUJ e AUP, apresentaram o instrumento da ZEIS pouco detalhado, sendo possível considerá-lo inoperante em diversos municípios. Exceto no município de Tapiraí (1ª geração), que expõe que o problema habitacional não ocorre na mesma intensidade que em outros municípios, cabe destacar que não foi encontrada justificativa para a ausência de detalhamento das ZEIS relacionando com o fato dos municípios apresentarem precariedade habitacional menos acentuada.

Região	Principais problemáticas	Situação em relação aos PDs		Situação em relação às ZEIS
		Elaboração	Revisão	
RMSP	Municípios de elevado tamanho e densidades populacionais. Expressivos valores absolutos de população em assentamentos precários e em vulnerabilidade social. Expressiva inadequação habitacional. Municípios que merecem destaque: <u>Carapicuíba*</u> , <u>Diadema</u> , <u>Embu das Artes</u> , <u>Guarulhos</u> , <u>Itaquaquecetuba</u> , <u>Mauá</u> , <u>Osasco</u> , <u>Santo André</u> , <u>São Bernardo do Campo</u> , <u>São Paulo</u> e <u>Taboão da Serra</u> .	Todos elaboraram PD.	72% não revisaram seus PDs. <u>Embu das Artes</u> , <u>São Bernardo do Campo</u> e <u>São Paulo</u> apresentam 2ª geração de PD. <u>Diadema</u> aprova 2ª geração, porém já se encontra vencida.	Os municípios mais problemáticos em relação aos problemas habitacionais possuem, de maneira geral, um bom detalhamento de ZEIS, contemplando áreas com localizações centrais.
RMBS	Elevado número relativo de pessoas em assentamentos precários e em vulnerabilidade social. Expressivo déficit habitacional. Municípios que merecem destaque: <u>Cubatão</u> , <u>Guarujá</u> , <u>Santos</u> e <u>São Vicente*</u> .	22% não elaboraram PD, incluindo <u>Cubatão</u> .	22% não revisaram seus PDs. <u>Guarujá</u> e <u>Santos</u> apresentam 2ª geração de PD.	<u>Guarujá</u> e <u>Santos</u> detalharam as ZEIS de maneira mais completa, no entanto, não demarcaram perímetros em áreas centrais.
RMC	Alguns destaques em relação à precariedade habitacional: <u>Campinas</u> , <u>Engenheiro Coelho*</u> , <u>Hortolândia</u> e <u>Monte Mor</u> .	Todos elaboraram PD.	55% não revisaram seus PDs. <u>Campinas</u> e <u>Monte Mor</u> apresentam 2ª geração de PD.	De maneira geral, a efetividade das ZEIS está comprometida pela ausência de detalhamento e pela demarcação em áreas periféricas, incluindo-se <u>Monte Mor</u> que não realiza tal demarcação. Desvinculação das ZEIS com o plano diretor em alguns municípios. Grande retrocesso em <u>Campinas</u> , ilustrado pela retirada das ZEIS de Indução. Utilização do instrumento para regularização que não se caracteriza pelo interesse social em <u>Santa Bárbara d'Oeste</u> .
RMVPLN	Piores condições de renda e infraestrutura para esgotamento sanitário para os setores subnormais. Municípios que merecem destaques: <u>Campos do Jordão</u> , <u>Caraguatatuba*</u> , <u>Ilhabela</u> , <u>São José dos Campos</u> , <u>São Sebastião</u> e <u>Ubatuba</u> .	38,5% não elaboraram PD, incluindo <u>São Sebastião</u> .	28% não revisaram seus PDs. Nenhum município em destaque apresenta 2ª geração de PD.	Utilização do instrumento para regularização que não se caracteriza pelo interesse social em <u>Tremembé</u> . <u>Taubaté</u> sinaliza uma evolução ao incorporar ZEIS de indução.
RMS	Não se destaca nas questões de precariedade habitacional, destacando-se <u>Sorocaba</u> devido ao tamanho populacional.	22% não elaboraram PD.	48% não revisaram seus PDs. <u>Sorocaba</u> apresenta 2ª e 3ª geração de PD.	Ausência de detalhamentos tornam as ZEIS inoperantes em diversos municípios, incluindo <u>Sorocaba</u> . Utilização do instrumento para regularização que não se caracteriza pelo interesse social em <u>Votorantim</u> .

Região	Principais problemáticas	Situação em relação aos PDs		Situação em relação às ZEIS
		Elaboração	Revisão	
AUJ	Poucos destaques em relação à precariedade habitacional: <u>Jundiaí</u> .	Todos elaboraram PD.	43% não revisaram seus PDs. <u>Jundiaí</u> apresenta 2ª e 3ª geração de PD.	Ausência de detalhamentos em diversos municípios, enquanto outros demarcaram predominantemente áreas ocupadas ou que não se caracterizam pelo interesse social. <u>Jundiaí</u> sinaliza uma evolução ao incorporar ZEIS de indução.
AUP	Não se destaca nas questões de precariedade habitacional, destacando-se <u>Piracicaba</u> devido ao tamanho populacional.	30,5% não elaboraram PD.	39% não revisaram seus PDs. <u>Piracicaba</u> não apresenta segunda geração de PD.	Retrocesso em <u>Elias Fausto</u> , ilustrado pela retirada das ZEIS. Ausência de detalhamentos tornam as ZEIS inoperantes em <u>Conchal</u> e utilização do instrumento para regularização que não se caracteriza pelo interesse social em <u>Rio Claro</u> .
URB	Não se destaca nas questões de precariedade habitacional ou tamanho populacional.	50% não elaboraram PD.	50% não revisaram seus PDs.	-

* Apresentam apenas a primeira geração de plano diretor, porém ainda está vigente.

Nota: O percentual de municípios que revisaram seus planos diretores é relativo ao total que elaborou a primeira geração na respectiva região.

Quadro 7. Sistematização dos resultados observados por região na macrometrópole paulista.

Fonte: Elaboração própria.

Considerações Finais

O encerramento de um trabalho acadêmico resulta, de maneira geral, em respostas às problemáticas propostas ou até mesmo recomendações ao tema. No entanto, embora algumas afirmações possam ser feitas, as considerações finais que serão apresentadas compõem um conjunto de novos questionamentos, uma vez que a pergunta inicial da pesquisa desdobrou-se em novas inquietações e demonstrou que o tema, ainda que incansavelmente discutido pela literatura, é inesgotável. Esta pesquisa não teve como objetivo analisar a experiência de implementação das ZEIS nos municípios, verificando as fragilidades dos potenciais do instrumento. No entanto, as observações expostas são frutos das reflexões feitas em torno da literatura abordada e são essenciais para trazer à luz novos questionamentos ou reforçar algumas recomendações já feitas. A literatura, além de permitir compreender a discussão acadêmica em torno do conhecimento sobre as ZEIS, forneceu subsídios para analisar se a abordagem do instrumento nos planos diretores, ponto de partida para a aplicação dessas, vem favorecendo a sua efetividade.

Primeiramente, de maneira linear com a apresentação desta pesquisa, cabe destacar algumas contribuições trazidas pela literatura, abordada no primeiro capítulo. A compreensão da trajetória da Reforma Urbana e da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, evidenciou que os movimentos que os constituíram não foram lineares e que estiveram fortemente vinculados às oportunidades políticas de seus contextos. Além disso, se vivemos em um “novo neoliberalismo”, mais violento (DARDOT; LAVAL, 2016), esse não deve ser visto como imutável. Embora pareça difícil uma agenda de justiça social resistir a tais períodos e os desafios possam ser potencializados, é importante notar que os ideais de reforma urbana estiveram latentes durante o regime militar e voltaram a tomar força logo em seguida. Este é o tom que se pretende dar a estas considerações finais: compreender a Reforma Urbana como um processo que, ainda que enfraquecida, abriu uma fissura que ainda permanece.

Uma agenda de justiça social e territorial estará sempre sujeita aos desafios relacionados ao acesso à terra. Conforme exposto, o valor de troca prepondera, restringindo as possibilidades de utilização da terra pautadas em seu

valor de uso. Compreendendo esta problemática e entendendo a forte relação entre regulação urbanística e exclusão socioterritorial, as ZEIS significaram reconhecimento e enfrentamento deste cenário. No entanto, os potenciais do instrumento foram confrontados com as limitações, evidenciando que os desafios são inúmeros: desde a falta de prioridade política e descontinuidade das gestões, dificuldades na gestão participativa e até mesmo a posição do mercado imobiliário contra os interesses representados pelas ZEIS.

Não cabe se alongar nestes potenciais e limitações, visto que esses foram já discutidos anteriormente, no entanto, é pertinente um destaque para o quinto potencial elencado: a capacidade do instrumento de proteção à população de baixa renda. Neste sentido, alguns questionamentos ainda devem ser enfrentados: a condição de ZEIS deve ser temporária ou permanente? Se as ZEIS forem entendidas exclusivamente como um instrumento de zoneamento que demarca áreas sujeitas a normas especiais, áreas regularizadas ou que receberam projetos de urbanização deveriam ser excluídas da condição de ZEIS. Este entendimento muda se há uma compreensão de que um dos objetivos é proteger a população dos processos de expulsão e pressões imobiliárias que podem ocorrer de maneira ainda mais acentuada após os processos de regularização e urbanização. A manutenção da demarcação de ZEIS, incluindo a previsão de parâmetros urbanísticos restritivos e o estabelecimento de valores de renda máxima a serem admitidos nos perímetros, critérios que deveriam ser previstos nos planos diretores, pode contribuir para que seja garantida a permanência da população. Além disso, é imprescindível um acompanhamento pós-regularização ou pós-urbanização por parte dos gestores municipais, visto que o instrumento por si só não será capaz de garantir tal proteção, necessitando de um comprometimento das gestões municipais.

Neste sentido, há que se retomar a discussão sobre a compreensão da dinâmica do mercado informal que ocorre nestas áreas e que pode comprometer a destinação para a população de baixa renda. A simples proibição de transferência e do aluguel dos imóveis não impede o surgimento de um mercado informal de moradias, cabendo questionar, em que medida essa é a maneira mais efetiva de proteção aos habitantes ou se funciona apenas como um engessamento, desconsiderando a possibilidade de mobilidade social da população ou ainda as necessidades de mobilidade residencial. É necessário questionar se o município seria capaz de gerir um mercado formal de baixa renda, ou melhor, como seria

possível viabilizar esse mercado e de que maneira esse deve ser pensado para garantir o atendimento da população de baixa renda, sendo necessário um diálogo entre os movimentos sociais, moradores dessas áreas e a gestão municipal para tratar de quais são as demandas e de como, na prática, podem ser atendidas. Baltrusis (2004) traz algumas sugestões que dialogam com este questionamento, sobre a criação de um “mercado imobiliário popular” e indica a possibilidade de um mercado de imóveis usados para a população de classe média baixa. Esses enfrentamentos são essenciais para que sejam garantidos aos moradores os mesmos direitos que aqueles conferidos na cidade formal e para que a política habitacional esteja de fato comprometida com o atendimento à demanda e não funcione como uma injeção de recursos públicos que serão apropriados por proprietários de terra.

De maneira mais ampla, outro aspecto fundamental para a garantia de permanência das populações é a existência de programas habitacionais que proponham alternativas à propriedade privada individual⁷⁹, contemplando as diversas formas de acesso à moradia, como a locação social ou a propriedade coletiva, afastando-se de uma lógica de entendimento da moradia como mercadoria. É necessário o questionamento se, de fato, toda a população prioritária, aquela que tem rendimentos até três salários mínimos, deve ser atendida por meio de financiamento habitacional para aquisição de um imóvel. Assim como a criação de um “mercado imobiliário popular” (BALTRUSIS, 2004) ou a gestão de um mercado formal de baixa renda, essas alternativas passam por alterações em marcos legais, mas também culturais, superando a visão de que a propriedade privada individual é a única ou a mais adequada forma de acesso à moradia.

O plano diretor, ainda que alvo de críticas (VILLAÇA, 1999), representou uma evolução, a partir da Constituição de 1988, momento em que passou a incorporar as exigências para o cumprimento da função social da propriedade. A pesquisa, no entanto, evidenciou que os municípios estão distantes de um cenário ideal de elaboração e revisão dos planos diretores, visto que 118 municípios não apresentam, hoje, legislação de desenvolvimento urbano vigente, seja pela falta de elaboração, seja pela ausência de revisão. Ademais, é evidente que a elaboração e

⁷⁹ Neste sentido, duas publicações recentes auxiliam a pensar no tema: Terra (2019) e Antao e Fidalgo (2019). A última referência trabalha com o Termo Territorial Coletivo, modelo inspirado na experiência americana de *Community Land Trusts*.

revisão dos planos está bastante relacionada ao tamanho populacional dos municípios, ocorrendo predominantemente naqueles que possuem mais de 100 mil habitantes. É possível observar também que, de maneira geral, os municípios mais ricos têm maiores números de aprovação e elaboração dos planos diretores.

Embora a atuação do governo federal tenha sido essencial para o sucesso de elaboração dos planos diretores, este não deu continuidade através do fortalecimento das capacidades de gestão e implementação desses planos. Em um cenário ideal, a recomendação seria de que fossem realizadas ações governamentais para sensibilização da importância da existência de uma legislação atual e condizente com as demandas encontradas no município. No entanto, a conjuntura atual pode sugerir maiores dificuldades para a efetivação do plano diretor como instrumento de reforma urbana e dos princípios de justiça social. O quadro atual denuncia, muito mais que um abandono da política urbana, um desmonte intencional de políticas consolidadas, evidenciados através da extinção do Conselho Nacional das Cidades e do Ministério das Cidades⁸⁰. Outra tentativa eminente de enfraquecer os princípios da Reforma Urbana, em especial a função social da propriedade e, conseqüentemente, o plano diretor como instrumento de cumprimento dessa, é a Proposta de Emenda à Constituição 80/2019.

A existência de plano diretor e a previsão do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social são essenciais para o enfrentamento da expressiva precariedade habitacional existente na macrometrópole paulista, cujos dados foram expostos no segundo capítulo. No que diz respeito às ZEIS, buscando responder ao objetivo da pesquisa, é possível afirmar, a partir do panorama observado, que a hipótese de abandono não foi confirmada ou, pelo menos, não foi constatada da maneira que, inicialmente, foi pensada.

As ZEIS continuaram presentes quantitativamente, sendo possível observar um pequeno aumento na porcentagem dos municípios que previram o instrumento, passando de 77% para 85%. No entanto, as ZEIS, de maneira geral, foram esvaziadas, em termos qualitativos, dada a distorção de alguns princípios ou ausência de detalhamentos necessários para sua efetiva aplicação, observada em diversos municípios e que resulta em ZEIS inoperantes. Neste sentido, em ambas gerações de plano diretor, menos da metade dos municípios (46%) previram

⁸⁰ Decreto nº 9.759/2019 e Decreto nº 9.666/2019, respectivamente.

expressamente ZEIS de indução, deixando de contemplar um importante objetivo do instrumento: a reserva de terras para HIS e, conseqüentemente, a regulação do mercado imobiliário.

Embora não tenha sido analisada a implementação das ZEIS nos municípios, o conteúdo dos planos diretores também permitiu constatar algumas distorções no instrumento. Neste sentido, verificou-se a demarcação de perímetros de ZEIS ocupadas que não se caracterizavam pelo interesse social em alguns municípios, além do fato de alguns planos diretores favorecerem o tratamento igualitário para regularização de interesse social e de interesse específico. Essas distorções podem evidenciar que, embora as ZEIS não estejam sendo abandonadas quantitativamente, seu objetivo de garantir o acesso à terra e moradia à população de baixa renda vem sendo, paulatinamente, esvaziado e desconstruído dentro do próprio conteúdo dos planos diretores.

Outra questão bastante preocupante, no que diz respeito às ZEIS, é o enfraquecimento da previsão de conselhos gestores ou instâncias participativas, visto que essas estiveram ausentes na maioria dos primeiros (59%) e segundos (69%) planos diretores. A previsão de tais conselhos é essencial para garantia do controle popular sobre os processos de regularização e urbanização das ZEIS, evitando inclusive distorções do instrumento, sendo imprescindível que esses sejam, não somente consultivos, mas também deliberativos. O enfraquecimento dessas instâncias pode resultar na aprovação de projetos sem participação popular, ausentes de qualidade urbanísticas e arquitetônicas, e que sejam voltados, predominantemente, aos interesses do mercado imobiliário.

Cabe destacar que há uma expressiva evolução na porcentagem de municípios que detalharam a renda a que se destina as ZEIS em seus planos diretores ou em leis específicas, passando de 23% na primeira geração para 41% na segunda. No entanto, nota-se que os municípios que detalharam a faixa de renda, de modo geral, não colocaram como prioritário o atendimento à população com faixa de renda que concentra a maior parte do déficit habitacional, aquela que possui até três salários mínimos, e poucos definiram a porcentagem da produção a ser destinada para essa população. Esses dois fatores, associação do conceito de HIS à faixa de renda familiar que concentra o déficit habitacional e a definição das porcentagens a serem produzidas em ZEIS, são fundamentais para o atendimento aos objetivos das ZEIS e para que o mercado imobiliário não seja capaz de

apropriar-se de tais áreas. Embora seja importante tal definição, é fundamental que esse critério não seja simplista e que a gestão do instrumento em cada município seja capaz de identificar algumas especificidades. Neste sentido, cabe destacar quem deve ser prioritário entre os moradores de baixa renda, em especial, aquelas famílias que residem em áreas de risco ou estão em situação de vulnerabilidade ambiental. Além disso, é necessário um efetivo controle da destinação da produção habitacional para evitar, de fato, que ocorram distorções quanto ao objetivo do instrumento.

Outra evolução constatada é na porcentagem de municípios que realizaram demarcação dos perímetros de ZEIS, quando comparadas a primeira (23%) e a segunda (51%) geração de plano diretor, sendo importante ressaltar que o número de anexos ilegíveis ou indisponíveis diminuiu na última geração, fato que pode ter contribuído para a elevação dos números. No entanto, poucos municípios as demarcam em áreas centrais ou próximas a elas, corroborando com as críticas apresentadas que o instrumento reforça a segregação espacial. Votorantim também demarcou perímetros que se conectam à malha urbana e mais próximos à área central. No entanto, cabe destacar que poucas áreas desocupadas foram demarcadas e esse município não definiu a faixa de renda a ser atendida, levantando um questionamento se estas áreas constituem-se reserva de terras para famílias com faixa de renda mais altas, tendo em vista que o município já tinha utilizado das ZEIS para demarcar chácaras de recreio que não se caracterizavam pelo interesse social. Assim, nas ZEIS, o “lugar dos pobres na cidade” continua a reproduzir os padrões históricos de segregação periférica e vem sendo determinado pelo mercado imobiliário, ao qual interessa as escassas áreas dotadas de infraestrutura e a expansão periférica da população de baixa renda.

Embora a pergunta inicial tenha sido respondida, conforme dito, ela desdobrou-se em uma série de novos questionamentos: a retirada das ZEIS por parte de alguns municípios ou o esvaziamento qualitativo do instrumento é um efeito de uma racionalidade neoliberal, voltada ao empreendedorismo urbano? No que diz respeito a retirada do instrumento, apenas Elias Fausto, de fato, o fez. Além disso, apenas a retirada das ZEIS de indução no município de Campinas permite identificar uma justificativa alinhada ao empreendedorismo urbano. Neste caso, o novo plano diretor dá mais liberdade para atuação do mercado sobre o parque imobiliário ocioso (TESTOLINO, 2016), na medida em que deixa as áreas desocupadas e

subutilizadas sem proteção aos interesses especulativos do mercado imobiliário. No que diz respeito ao esvaziamento qualitativo, se é possível afirmar que os municípios, de maneira geral, não evoluíram no detalhamento do instrumento, é necessário ser cauteloso ao realizar a afirmação contrária. Não é clara uma ruptura, visto que a ausência de detalhamento das ZEIS e algumas distorções já estavam presentes desde a primeira geração de plano diretor.

Adotando uma visão estruturalista, seria possível questionar em que medida, de fato, regredimos no instrumento já que esse não foi, em momento algum, capaz de realizar alterações estruturais no âmbito das políticas habitacionais, dado o marco legal regulatório que foi sendo construído nos últimos anos e as práticas adotadas na implementação do único programa habitacional que se efetivou nos últimos anos (PMCMV). No entanto, conforme adiantado, não é este o tom que se pretende dar, mas sim, compreender a Reforma Urbana como um movimento não linear, que passa por um momento de revisões e avaliações dos marcos legais, mas que não se pode considerar encerrado.

Adotando esta perspectiva, talvez seja possível entender a Reforma Urbana como uma possível “fissura” que se mantém aberta. A presença das ZEIS evidencia que essas continuam tendo significado na luta de democratização do acesso à terra nestes municípios que mantiveram o instrumento e compreender a quem essas fazem sentido pode revelar pistas ao planejamento urbano. Por que, dentro de um contexto de ausência de detalhamentos das ZEIS, alguns municípios evoluíram no detalhamento do instrumento? Por que as ZEIS estão sendo mantidas, quantitativamente, em alguns planos diretores, ainda que a Lei 13.465/17 não exija mais tal existência? Existe uma cultura de planejamento voltada ao campo social que faz com que alguns municípios mantenham o instrumento?

Conforme adiantado anteriormente, a pesquisa abordou os aspectos quantitativos da previsão do instrumento das ZEIS, no entanto, esses, embora revelem perspectivas para a Reforma Urbana, não são capazes de retratar o processo de luta que ocorre para a demarcação e aplicação do instrumento. A própria permanência da ZEIS nos planos diretores de segunda geração pode significar que algumas lutas já foram ganhas e, para avançar neste sentido, seria necessário compreender as discussões que estiveram por trás das ZEIS nestes municípios, entender as práticas de planejamento e a posição política dos atores. Sendo assim, cabem os seguintes questionamentos: seriam as ZEIS importantes

aos gestores municipais que, aproveitando as oportunidades políticas favoráveis, buscam uma agenda de justiça social? Ou os arquitetos e urbanistas atuantes nas prefeituras municipais lutam pelo instrumento nos processos de revisão dos planos diretores? Seria uma parte da sociedade civil, em especial, os movimentos que lutam pela moradia, que conscientes do que são e da importância das ZEIS, lutam pela permanência dessas? Por fim, quais são os outros atores da sociedade civil: organizações não governamentais militantes pelo direito à cidade e setores da universidade? Dessa forma, passamos a compreender a previsão das Zonas Especiais de Interesse Social nos planos diretores como um marco de um processo de disputas certamente conflituoso, que se inicia antes da previsão das ZEIS e não se encerra com ela, permanecendo durante todo o processo de implementação do instrumento.

Compreender para quem este instrumento deve servir pode auxiliar a expandir esta fissura aberta pela Reforma Urbana, mas, independentemente de sua serventia, sua manutenção nos planos diretores é essencial para que aqueles que lutam pela democratização do acesso à terra se apoiem nas instucionalidades existentes. A previsão das ZEIS não garante sua efetividade, no entanto, o comparecimento nos planos diretores permite, ao menos, que haja esta disputa e a presença do instrumento fornece evidências que, após aproximadamente duas décadas de promulgação do Estatuto da Cidade, elas continuam tendo significado na luta de democratização do acesso à terra, mesmo que de forma distorcida em muitos casos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, Aylton Silva. **A efetividade das ZEIS em áreas vazias: o caso de Santo André.** 2013. 163 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André.

ALFONSIN, Betânia. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas. **Direito e Democracia**, v. 2, n. 2, p. 309-317, 2001.

ALFONSIN, Betânia de Moraes et al. (Coord.) **Regularização da terra e da moradia: o que é e como implementar.** São Paulo: Instituto Pólis, 2002.

ALFONSIN, Jacques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito à Moradia e Segurança de Posse no Estatuto da Cidade: Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão.** Belo Horizonte: Editora Fórum, 2004. p. 41-79.

ANTAO, Renata Cristina do Nascimento; FIDALGO, Tarcyla Ribeiro. Termo Territorial Coletivo: Instrumento de “costura” entre o planejamento urbano e o direito em prol do incremento da segurança da posse. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-15.

ASQUINO, Marcelo Sacenco. A importância da Macrometrópole Paulista como escala de planejamento de infraestruturas de circulação e de transporte. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 83-98, mai. 2010.

AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 91, p. 205-221, dez. 2010.

AYOUB, Thamine de Almeida Ayoub et al. Análise da implantação de Zonas Especiais de Habitação de Interesse Social em municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Londrina e Maringá. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-24.

BAENINGER, Rosana; BRITO, Fausto. Crescimento das cidades, das metrópoles e do interior do Brasil contemporâneo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 12, 2007, Belém. **Anais...** Belém: ANPUR, 2007. p. 1-21.

BALTRUSIS, Nelson. O mercado imobiliário informal em favelas na região metropolitana de São Paulo: o caso de Guarulhos. **Cadernos Metrôpole**, n. 11, p. 107-136, 2004

_____. As Áreas Especiais de Interesse Social (Aeis) em Diadema. Viabilizando o acesso à terra urbana. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). **Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo**

Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 324-362.

BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, set. 2002.

BAZOLLI, João Aparecido; PEREIRA, Olivia Campos Maia; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres. Regularização Fundiária – Nova Lei – Velhas Práticas: Caso de Araguaína – Amazônia Legal. **Rev. Bras. Polít. Públicas (Online)**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 215-230, 2017.

BENTES, Dulce; TRINDADE; Maria Aparecida da S. Fernandes. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS - e grandes empreendimentos: resistência de territórios populares e elementos para inclusão socioterritorial no litoral potiguar. **Revista da FARN**, Natal, v. 7, n. 2, p. 143-159, jul./dez. 2008.

BERNARDINI, Sidney Piochi. **Relatório sem título**. São Paulo: Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, 2010.

_____. Apontamentos sobre o processo participativo na formulação do Plano Diretor Estratégico de São Paulo (2002-2004). In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 14, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2011. p. 1-20.

BIERDMAN, Ciro et al. **MORAR LONGE: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas**. São Paulo: Instituto Escolhas, 2019.

BORELLI, Julia Ferreira de Sá. **O desafio da gestão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) de áreas subutilizadas ou vazias em São Paulo**. 2015. 189 f. Relatório Final (Iniciação Científica) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRAGA, Roberto. Indicadores de sustentabilidade para avaliação de zonas especiais de interesse social (ZEIS) para implantação de habitação social na cidade de Piracicaba-SP. **Caderno de Geografia**, v. 26, n. 46, p. 464-485, 2016.

BRASIL, Amiria Bezerra. Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3, 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPARQ, 2014. p. 1-15.

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>. Acesso em: 01 out. 2018.

CALDAS, Nisimar Martinez Pérez. **Os novos instrumentos de política urbana: Alcances e limitações das ZEIS**. 2009. 260 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Participatory urban planning in Brazil. **Urban Studies**, v. 52, n. 11, p. 2001-2017, ago. 2015.

CASTRO; Demian Garcia; NOVAES, Patrícia Ramos. Copa do Mundo 2014 e os Impactos no Direito à Moradia. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar De Queiroz (Org.). **Brasil - Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016**. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda, 2015. p. 79-105.

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção. **Banco de Dados**. 2018. Disponível em: <<http://www.cbicdados.com.br/menu/deficit-habitacional/deficit-habitacional-no-brasil>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: CNM, 2015.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016.

CORIOLANO, Germana Pires ; ROGRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **URBE - Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 5, n. 480, p. 131-145, jul./dez. 2013.

CORREIA, Arícia Fernandes. Direito de regularização fundiária urbana e autonomia municipal: a conversão da Medida Provisória n.759/2016 na Lei Federal n. 13.465/2017 e as titulações da Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro no primeiro quadrimestre de 2017. **Geo UERJ**, n. 31, p. 177-218, 2017.

COSTA; Luiz Augusto Maia; MAROSO, Caio Barbato. Análise da Produção do Programa Minha Casa Minha Vida no Vetor 4 de Expansão da Região Metropolitana de Campinas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 4, 2016, Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: ANPARQ, 2016, p. 1-21.

CUCATO, Janaina Andréa. As contradições no zoneamento de interesse social (zeis) no processo capitalista de (re)produção do espaço urbano: agentes e processos. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-19.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. Anatomía del nuevo neoliberalismo. **Viento Sur**, ano XXVII, n. 164, p. 5-17, 2019.

DATASUS. **Índice de Gini da renda domiciliar per capita segundo Município**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibge/censo/cnv/ginibr.def>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz et al. Metropolização e rede urbana. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; FURTADO, Bernardo Alves (Org.). **Dinâmica urbano-regional: rede urbana e suas interfaces**. Brasília: Ipea, 2011. p. 97-109.

DEÁK, Csaba. Localização e espaço: valor de uso e valor. Tradução de Francisco de Almeida. In: _____. **Rent theory and the price of urban land/ Spatial organization in a capitalist economy**. 1985. 289 f. Tese (doutorado) – University of Cambridge, Cambridge.

_____. **Em busca das categorias da produção do espaço**. São Paulo: Annablume, 2016.

DEL RIO, Juan Pablo. La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat. **Estudios del habitat**, v. 13, n.1, p. 76-92, jun. 2015.

DENALDI, Rosana. Trapped by the land? Change and continuity in the provision of social housing in Brazil. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 1, p. 40-53, mai. 2013.

DENALDI, Rosana et al. **Parcelamento, Edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulamentação e aplicação**. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), Ipea, 2015.

DENALDI, Rosana; FONSECA, Maria de Lourdes Pereira (Coord.). **Relatório final do projeto de extensão: Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: Ministério da Educação; Edital PROEXT, 2012.

DINIZ, Jeferson Domingues; FONSECA, Maria de Lourdes Pereira. Análise da Inserção Urbana de Empreendimentos Residenciais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-19.

D'OTTAVIANO, Camila; PASTERNAK, Suzana; BARBON, Ângela Luppi. Precariedade habitacional na Macrometrópole Paulista: um primeiro olhar a partir dos Níveis de Integração. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-27.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: uma visão da macrometrópole**. 2015.

Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/Comunicacao/Publicacoes>>. Acesso em: 12 mar. 2019.

EMPLASA¹ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Macrometrópole Paulista**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA² - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Região Metropolitana de São Paulo**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA³ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Região Metropolitana da Baixada Santista**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA⁴ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Região Metropolitana de Campinas**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMC>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA⁵ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA⁶ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Região Metropolitana de Sorocaba**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMS>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA⁷ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Aglomeración Urbana de Jundiaí**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/AUJ>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

EMPLASA⁸ - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. **Aglomeración Urbana de Piracicaba**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/AUP>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

FERNANDES, Edésio. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. **Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental**, v. 1, n. 2, p. 5-26, out.-nov. 2005.

FERNANDES¹, Edésio. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. **Social & Legal Studies**, v. 16, n. 2, p. 201-219, jun. 2007.

FERNANDES², Edésio. Regularização de assentamentos informais: o grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In: ROLNIK, Raquel et al. (Org.). **Regularização fundiária plena: referências conceituais**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. p.18-34.

FERNANDES¹, Edésio. Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil: Possibilities, Challenges, and Lessons. **Urban Forum**, v. 22, n. 3, p. 299-314, set. 2011.

FERNANDES, Edésio². **Regularização de Assentamentos Informais na América Latina**. Brasil: Ministério das Cidades, 2011.

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 (Coord.). **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano**. Parâmetros de qualidade para a implementação de projetos habitacionais e urbanos. São Paulo: LABHAB, Editora FUPAM, 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato. (Org.). **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007. cap. 3, p. 33-58.

FipeZap. **Variação do Índice FipeZap – Venda**. Disponível em: <<https://fipezap.zapimoveis.com.br/>>. Acesso em: 14 set. 2019.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. Uma ponte para a especulação: ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, v. 22, n. 55, p. 41-64, abr. 2009.

_____. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. 2011. 263 f. Tese (doutorado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Fighting for Planning for the First Time in Fortaleza, Brazil. **Progressive Planning**, n. 204, p. 11-14, 2015.

_____. Sampaio. Undoing the right to the city: World Cup investments and informal settlements in Fortaleza, Brazil. **Journal of Urban Affairs**, v. 39, n. 7, p. 953-969, 2017.

FROTA, Henrique Botelho. Reforma Urbana e a nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: ENCONTRO REGIONAL DE ESTUDANTES DE DIREITO E ENCONTRO REGIONAL DE ASSESSORIA JURÍDICA UNIVERSITÁRIA, 2008, Crato. **Anais...** Crato: Fundação Araripe, 2008. p. 1-9.

GATTI, Simone Ferreira. **Entre a permanência e o deslocamento: ZEIS 3 como instrumento para a manutenção da população de baixa renda em áreas centrais o caso da ZEIS 3 C 016 (SÉ) inserida no perímetro do Projeto Nova Luz**. 2010. 260 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GENEVOIS, Marie Louise Bulhões Pedreira; COSTA, Olavo Viana. Carência habitacional e déficit de moradias: questões metodológicas. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 73-84, jan./mar. 2001.

GONDIM, Linda Maria de Pontes; GOMES, Marília Passos Apoliano. O direito à cidade em disputa: o caso da Zeis do Lagamar (Fortaleza-CE). **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 14, n. 28, p. 507-527, jul./dez. 2012.

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.

GUIMARÃES, Gleny Terezinha Duro; AHLERT, Betina. Cotidiano, espaço territorial e o direito à cidade: desafios aos processos de reassentamento involuntário. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 2, p. 459-482, abr. 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.

_____. **Limites do Capital**. São Paulo: Boitempo, 2013.

HEREDA, Jorge et al. O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema. In: ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato (Org.). **Instrumentos Urbanísticos contra a exclusão**. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

HERMANY, Ricardo; VANIN, Fábio Scopel. A Regularização Fundiária no Brasil: Uma Análise Comparativa da Medida Provisória n. 759/2016 e da Lei n. 11.977/2009. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 2, p. 482-516, 2017.

HIRATA, Márcia Saeko; SAMORA, Patrícia Rodrigues. **Participatory urban plans for 'Special Zones of Social Interest' in São Paulo: Fostering dense central areas**. 2012. Disponível em: <https://www.academia.edu/2571040/Participatory_urban_plans_for_Special_Zones_of_Social_Interest_in_S%C3%A3o_Paulo_Fostering_dense_central_areas>. Acesso em: 01 jun. 2019.

IBGE¹ – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_brasil_zip.shtm>. Acesso em: 23 mar. 2019.

IBGE² – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

INSTITUTO PÓLIS. **Resumo Executivo Dinâmicas Regionais - Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social**. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

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, mai. 2018.

KLINK, Jeroen; DENALDI, Rosana. O Plano Diretor Participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). **Revista Electrónica De Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, v. XV, n. 382, dez. 2011.

_____. On urban reform, rights and planning challenges in the Brazilian metropolis. **Planning Theory**, v. 15, n. 4, p. 402-417, nov. 2016.

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

LAGO, Luciana Correa 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.

LENCIONI, Sandra. A emergência de um novo fato urbano de caráter metropolitano em São Paulo: a particularidade de seu conteúdo socioespacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 82, p. 45-64, 2005

LEONEL, Ana Lia; ZIONI, Silvana; MOMM, Sandra. Macrometrópole Paulista: apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-20.

LEVY, Wilson. O Direito Urbanístico em discussão - As Zonas Especiais de Interesse Social. **Revista de Direito da Cidade**, v. 6, n. 1, mai. 2014.

LIMA, Bruno Avellar Alves de; RODRIGUES, Letícia Stevanato; ZANIRATO, Silvia Helena. Zeis de vazio e riscos socioambientais: uma análise sobre os processos de vulnerabilização no município de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-24.

LIMA, Thiago Almeida de. **Zonas Especiais de Interesse Social: a institucionalização da segregação sócio-espacial em João Pessoa – PB**. 2012. 178 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Paraíba, Paraíba.

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.

MAIA, Maria Leonor. Land use regulations and rights to the city: squatter settlements in Recife, Brazil. **Land Use Policy**, v. 12, n. 2, p. 177-180, 1995.

MALVESE, Sandra Teixeira. **Zonas Especiais de Interesse Social, ZEIS de vazios, na Região do Grande ABC**. 2014. 183 f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do ABC, Santo André.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio; GALINDO, Ernesto Pereira. A trajetória brasileira em busca do direito à cidade: os quinze anos de Estatuto DA Cidade e as novas perspectivas à luz da nova agenda urbana. In: COSTA, Marco Aurélio (Org.). **O Estatuto da Cidade e a Habitat III**: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. Brasília: Ipea, 2016. p. 11-25.

MARICATO, Ermínia. The Urban Reform Movement in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 12, n. 1, p. 137-138, mar. 1988.

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

_____. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (Org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. O Futuro das Cidades Brasileiras na Crise. Rio de Janeiro: Letra Capital, 1997. p. 309-325.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 48, p. 151-167, 2003.

_____. Metrópoles desgovernadas. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 25, n. 71, p. 7-22, abr. 2011.

MARQUES¹, Eduardo et al. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista**: Primeiro Relatório. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole — CEM/Cebrap, jul. 2013

MARQUES², Eduardo et al. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista**: Segundo Relatório. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole — CEM/Cebrap, ago. 2013

MARTINS, Maria Lucia Refinetti. Globalização, informalidade e regulação em cidades latino-americanas. **Cadernos PROLAM/USP**, v. 5, n. 8, p. 31-49, 2006.

MARX, Karl. **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

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.

MATOS, Carmem. A face do tecido urbano e as mazelas ao acesso à moradia social: como o caso do município de Petrópolis desvenda a construção de uma lenda. **Geo UERJ**, n. 31, p.219-248, jul./dez. 2017.

MATTOS, Fernanda Cavalcante. ZEIS no Brasil: da construção do ideário às limitações de sua aplicação. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-23.

MATTOS, Liana Portilho. Limitações Urbanísticas à propriedade. In: FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico e Política Urbana no Brasil**. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2001. p. 55-75.

MENDES, Rodolfo Moreda; VALÉRIO FILHO, Mário; SANTOS, Vânia Aparecida dos. Impedimentos geoambientais para a regularização fundiária em áreas de risco a deslizamentos no município de São José Dos Campos/SP. **Revista Univap**, v. 22, n. 41, p. 13-30, dez. 2016

MIRANDA, Livia; MORAES, Demóstenes. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. p. 415-435.

MORAES, Demóstenes Andrade¹. Possibilidades e limites da regulação urbanística inclusiva para a promoção do Direito à Cidade: a experiência das Zonas Especiais de Interesse Social no Recife PE. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2017. p. 1-11.

MORAES, Demóstenes Andrade². Revisitando as ZEIS e o PREZEIS no Recife: entre o “reformismo” e o Direito à Cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17, 2017, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUR, 2017. p. 1-20.

MOREIRA, Tomás Antônio; RIBEIRO Joana Aparecida Zavaglia Mascarenhas Torres; LEONELLI, Gisela Cunha Viana. Estratégias de ação fundiária em Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Campinas. **Oculum ensaios**, Campinas, n. 13, v.2, p. 275-292, 2016.

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.

NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria Monteiro dos; MIRANDA, Zoraide Amarante Itapura de. Nova escala de planejamento, investimento e governança na Macrometrópole Paulista. **Revista Iberoamericana de Urbanismo**, Barcelona, n. 12, p. 121-136, 2015.

NOBRE, Eduardo Alberto Cusce. Precariedade do habitat e política de habitação de interesse social: o caso da Grande São Paulo. In: PEREIRA, Paulo Cesar Xavier; HIDALGO, Rodrigo (Org.). **Producción Inmobiliaria y reestructuración metropolitana em América Latina**. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile/FAUUSP, 2008. p. 245,256.

_____. Megaeventos esportivos e desenvolvimento local: os impactos da Copa do Mundo da FIFA de 2014 na Zona Leste de São Paulo. In: VAINER, Carlos Bernardo et al. (Org.). **Os Megaeventos e a Cidade** – Perspectivas e Críticas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016. p. 360-389.

_____. Habitação de Interesse Social e Reabilitação de Áreas Centrais: a experiência de implementação das Zeis 3 em São Paulo, Brasil. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DA HABITAÇÃO NO ESPAÇO LUSÓFONO, 4, 2017, Portugal. **Anais...** Porto, 2017. p. 1-12.

OLIVEIRA, Eldson Fernandes de; MORAES, Demóstenes; MIRANDA, Livia Izabel Bezerra de. As condições institucionais das ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais Brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Brasil, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRRN, 2019. p. 1-19.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. 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. cap. 2. p. 57-98.

PAULINO, Eliane Tomiasi. A liquidação das terras públicas no Brasil: contextos, pretextos e passivos territoriais em face da Lei 13.465/2017. **Boletim Goiano de Geografia**, v. 37, n. 3, p. 391-408, dez. 2017.

PEQUENO, Renato; FREITAS, Clarissa F. Sampaio. Desafios para implementação de Zonas Especiais de Interesse Social em Fortaleza. **Cadernos Metrôpole**, v. 14, n. 28, p. 485-505, jul./dez. 2012.

PESSOA, Denise Falcão. Estudo da produção de HIS (Habitação de Interesse Social) e HMP (Habitação de Mercado Popular) nas ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) da Subprefeitura da Lapa, município de São Paulo a partir do PDE (Plano Diretor Estratégico) de 2002. **Pós**, v. 16, n. 26, p. 50-60, dez. 2009.

POLUCHA, Ricardo Serraglio; NASCIMENTO NETO, Paulo. ZEIS X SEHIS - Análise crítica a partir do caso de Curitiba, PR. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, Brasil, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRRN, 2019. p. 1-24.

POZZOBON, Regina Maria; MARINHO, Geraldo. Plano diretor para pequenos municípios. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2004. p. 68-73.

QUINTO JR, Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Estudos Avançados**, v. 17, n. 47, p. 187-196, abr. 2003.

REALI, Mário; ALLI, Sérgio. A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

REMÍGIO, Rodrigo Ferraz de Castro; ANDRADE, Mariana Dionísio de. A organização da política de zoneamento especial urbano pelo município de Recife. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 2, p. 728-754, 2018.

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.

RODRIGUES, Arlete Moysés. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrópole**, n. 12, p. 9-25, 2º sem. 2004.

RODRIGUES, Evaniza; BARBOSA, Benedito Roberto. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia. **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

RODRIGUES, Ranoni; CARVALHO, Cláudio Oliveira de Carvalho. O novo Código de Processo Civil e as ações possessórias – novas perspectivas para os conflitos fundiários coletivos?. **Revista de Direito da Cidade**, v. 7, n. 4, p.1750-1770, dez. 2015.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 1997.

_____. Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL: GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL, Campinas, 2000. **Anais...** Campinas: FAU-PUC Campinas; Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. p. 1-19.

_____. La democracia en el filo de la navaja: límites y posibilidades para la implementación de una agenda de reforma urbana en Brasil. **EURE**, Santiago, v. 35, n. 104, p. 5-28, abr. 2009.

_____. Democracy on the Edge: Limits and Possibilities in the Implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil: Democracy on the edge in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, p. 239-255, 2011.

_____. Dez anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA,

Maria Lais Pereira da. (Org.). **Leituras da cidade**. Rio de Janeiro: ANPUR; Letra Capital, 2012. p. 87-104.

_____. Ten years of the City Statute in Brazil: from the struggle for urban reform to the World Cup cities. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 5, n. 1, p. 54-64, mai. 2013.

ROLNIK, Raquel (Coord.). **Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV**. São Paulo: LabCidade, 2014.

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.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2004.

ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula Freire. **Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em Cidades brasileiras: Trajetória Recente de Implementação de um instrumento de Política Fundiária**. Cambridge, MA: Lincoln Institute for Land Policy, 2013.

ROLNIK, Raquel; SAULE JR., Nelson (Org.). **Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Instituto Pólis; Comissão; Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2001.

ROMEIRO, Paulo Somlanyi. **Zonas Especiais de Interesse Social: materialização de um novo paradigma de tratamento de assentamentos informais ocupados por população de baixa renda**. 2010. 122 f. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. 1754. Disponível em: <<http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf>>.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Reestruturação do setor imobiliário e mudanças no padrão espacial de reprodução do capital: a produção imobiliária como elemento central na reconfiguração das cidades brasileiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013. p. 1-16.

_____. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Luciana 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. cap. 3, p. 51-72.

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

SAMORA, Patricia Rodrigues, HIRATA, Márcia Saeko. Habitação social e requalificação de áreas centrais após dez anos das ZEIS 3 de São Paulo. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 15, 2013, Recife. **Anais...** Recife: ANPUR, 2013. p. 1-17.

SANTIN, Janaína Rigo; COMIRAN, Rafaela. Direito urbanístico e Regularização Fundiária. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n. 3, p. 1595-1621, jul. 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 AMORE, Caio; SHIMBO, Luciana 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.

SANTORO, Paula; MACEDO, Sara Messaggi. A (des)articulação dos instrumentos de planejamento urbano sob a ótica das soluções habitacionais: remover, relocar ou indenizar na Operação Urbana Consorciada Água Espraiada. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM ARQUITETURA E URBANISMO, 3, 2014, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPARQ, 2014. p. 1-13.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: HUCITEC, 1993.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; GAFFNEY, Christopher; RIBEIRO, Luiz Cesar De Queiroz (Org.). **Brasil** - Os impactos da Copa do Mundo 2014 e das Olimpíadas 2016. Rio de Janeiro: E-papers Serviços Editoriais Ltda, 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, desafios e recomendações. In: _____ (Org.). **Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. cap. 1, p. 27-56.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. 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. p. 13-27.

SEABRA, Deborah Maria da Silva; SILVEIRA NETO, Raul Da Mota; MENEZES, Tatiane Almeida de, Urban amenities and Real State Value: An Empirical Analysis for Recife City, **Economia Aplicada**, v. 20, n. 1, p. 143-169, 2016.

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Necessidades habitacionais no Estado de São Paulo:** subsídios para o Plano Estadual de Habitação 2010-2023. São Paulo: Fundação Seade; CDHU, 2010.

SEADE¹ – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em:
<http://www.iprs.seade.gov.br/ipvs2010/view/pdf/ipvs/principais_resultados.pdf>.
Acesso em: 08 abr. 2019.

SEADE² – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social**. Disponível em:
<<http://www.iprs.seade.gov.br/ipvs2010/view/index.php?prodCod=2>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SILVA, José Borzacchiello da. O Estatuto da Cidade e a Reforma Urbana no Brasil. **GEOUSP Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 10, p. 9-27, dez. 2001.

SILVA, Monique Hellen de Souza; VASCONCELOS FILHO, João Manoel. Análise da aplicação das Zonas Especiais de Interesses Sociais na cidade de Caicó - RN: Um caminho para democratizar o uso do solo urbano. **Formação (Online)**, v. 3, n. 23, p. 50-73, mai./ago. 2016.

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. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade)**. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. p. 21 a 36.

SMOLKA, Martim O. Informalidad, pobreza urbana y precios de la tierra. In: SMOLKA, Martim O.; MULLAHY, Laura **Perspectivas urbanas**: Temas críticos en políticas de suelo en América Latina. Estados Unidos: Lincoln Institute of Land Policy, 2010. p. 71-79.

SOARES, Isabelle Oliveira et al. A instituição de ZEIS na legislação municipal: estudo de seis cidades médias de Minas Gerais. **Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo (Online)**, n.15, p. 21-37, 2012.

_____. 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.

STROHER, Laisa. Reestruturação da Metrópole Periférica e o impasse da Reforma Urbana em Curitiba. **EURE**, Santiago, v. 43, n. 128, p. 273-294, jan. 2017.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Org.) **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal n. 10.257/2001)**. São Paulo: Malheiros, 2002

TANAKA, Rodrigo Minoru Hayakawa. **“ZEIS de vazios” em São Paulo 2002-2014: produção habitacional, transformações e permanências no estoque de terras.** 2018. 576 f. Tese (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

TAVARES, Jeferson. Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. **EURE**, Santiago, v. 44, n. 133, p. 115-134, set. 2019.

TEIXEIRA, Catharina Christina. Como são articuladas as intervenções em ZEIS 1 em São Paulo. In: SEMINÁRIO URBFAVELAS, 2016, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2017. p. 1-19.

TERRA, Ulisses Demarchi Silva. Alternativas à propriedade privada individual: Potencia para efetivação do acesso à moradia e o direito à cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 18, 2019, Natal. **Anais...** Natal: ANPUR, EDUFRN, 2019. p. 1-22.

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.

USINA CTAH. **PLHIS Diadema.** Disponível em: < <http://www.usina-ctah.org.br/diadema.html>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia (Org.). **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.** Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 75-105.

VAINER, Carlos Bernardo et al. (Org.). **Os Megaeventos e a Cidade – Perspectivas e Críticas.** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

VILAÇA, Ana Paula de Oliveira. A sustentabilidade do patrimônio ambiental em Áreas de Interesse Social: desafios à efetivação do direito à moradia na ZEIS Brasília Teimosa. In: I CONFERÊNCIA LATINO-AMERICANA DE CONSTRUÇÃO SUSTENTÁVEL X ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO, 2004, São Paulo . **Anais...** São Paulo, 2004. p.1-13.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

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

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Terezinha Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

APÊNDICES

LEGISLAÇÕES CONSULTADAS

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>. 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>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ARAÇOIABA DA SERRA. Lei Complementar nº 127, de 05 de dezembro de 2006. **Autoriza o poder executivo a instituir o Plano Diretor de Araçoiaba da Serra e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-aracoiaba-da-serra-sp>>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 190, de 10 de julho de 2012. **Revisão da Lei Complementar nº 127 de 05/12/2006, que instituiu o Plano Diretor de Araçoiaba da Serra/SP, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://aracoiaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/leis/Lei%20Complementar%20n%C2%B0%20190-2012.pdf>>. Acesso em 04 jun. 2019.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 29 abr. 2019.

CABREÚVA. Lei complementar nº 273, de 13 de dezembro de 2004. **Institui o Plano Diretor Municipal de Cabreúva/SP, e incorpora os princípios e instrumentos da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://www.cabreuva.sp.gov.br/upload/arquivo/0798306001447075232.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 407, de 22 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Cabreúva.** Disponível em: <<http://cabreuva.lawsystem.com.br/paginas/lei.php?id=5261>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

CAIEIRAS. Lei Complementar nº 3.896, de 10 de outubro de 2006. **Dispõe sobre: institui o Plano Diretor do município de Caieiras e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/caieiras/lei-complementar/2006/389/3896/lei-complementar-n-3896-2006-dispoe-sobre-institui-o>>

plano-diretor-do-municipio-de-caieiras-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei complementar nº. 4.538 de 23 de março de 2012. **A revisão do Plano Diretor, nos termos da Lei Federal nº. 10.257/2001, passando o Plano Diretor do município de Caieiras a vigorar com a redação desta Lei Complementar, e dá outras providências.** Disponível em: <https://camaraonline.org/cm_caieiras/doc_legis/2012/HTM/LEC4538_2012.htm>. Acesso em: 20 mai. 2019.

CAMPINAS. Lei nº 10.410, de 17 de janeiro de 2000. **Dispõe sobre Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, e estabelece outras normas sobre habitação popular.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/c/campinas/lei-ordinaria/2000/1041/10410/lei-ordinaria-n-10410-2000-dispoe-sobre-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-e-estabelece-outras-normas-sobre-habitacao-popular>>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. 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>. Acesso em: 24 jun. 2018.

_____. **Plano Municipal de Habitação de Campinas.** 2011.

_____. 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.

CARAGUATATUBA. Lei complementar nº 42, de 24 de novembro de 2011. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município da Estância Balneária de Caraguatatuba e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/C422011.html>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei Complementar nº 73, de 20 de abril de 2018. **Dispositivos da Lei complementar nº 42, de 24 de novembro de 2011 – Plano Diretor Municipal e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.legislacaocompilada.com.br/caraguatatuba/Arquivo/Documents/legislacao/html/C732018.html>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

CONCHAL. Lei Complementar nº 157, de 10 de outubro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Conchal. SP - PDEC e da outras**

providencias. Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/Documentos/Documento/876>>.

Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 180, de 13 de novembro de 2007. **Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Conchal, SP – e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/arquivo?Id=1811>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 398, de 08 de maio de 2015. **Dispõe sobre alteração de dispositivos da Lei Complementar nº 157, de 10 de outubro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Conchal, SP – PDEC e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/arquivo?Id=1034>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 428, de 20 de julho de 2016. **Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Conchal, SP – PDEC e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/arquivo?Id=2703>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 430, de 20 de julho de 2016. **Dispõe sobre o zoneamento de uso e ocupação do solo no Município de Conchal, SP – e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/arquivo?Id=2453>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 2.485, de 22 de outubro de 2018. **Dispõe Sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Conchal - PDEC - e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaraconchal/arquivo?Id=7581>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

DIADEMA. Lei Complementar nº 161, de 02 de agosto de 2002. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências.**

Disponível em:

<http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10016102>.

Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano, e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-diadema-sp>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2009. **Altera a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10029409>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 325, de 22 de dezembro de 2010. **Altera disposições da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2009; Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2009 e Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2009, todas referentes ao Plano Diretor do Município de Diadema, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10032510>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 343, de 06 de dezembro de 2011. **Altera a Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10034311>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei complementar nº 412, de 07 de outubro de 2015. **Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2.008, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano e dá outras providências, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2.008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2.009; Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2.009; Lei Complementar nº 325, de 22 de dezembro de 2.010 e Lei Complementar nº 343, de 06 de dezembro de 2.011.** Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10041215>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 450, de 16 de julho de 2018. **Dispõe sobre alteração da Lei Complementar nº 273, de 08 de julho de 2.008, que dispôs sobre o Plano Diretor do Município de Diadema, estabelecendo as diretrizes gerais da política municipal de desenvolvimento urbano e deu outras providências, alterada pela Lei Complementar nº 277, de 16 de outubro de 2.008; Lei Complementar nº 287, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 286, de 08 de maio de 2.009; Lei Complementar nº 294, de 17 de julho de 2.009; Lei Complementar nº 300, de 26 de outubro de 2.009; Lei Complementar nº 325, de 22 de dezembro de 2.010 e Lei Complementar nº 343, de 06 de dezembro de 2.011; Lei Complementar nº 369, de 21 de dezembro de 2012; e Lei Complementar nº 412, de 07 de Outubro de 2015.** Disponível em: <http://www.cmdiadema.sp.gov.br/legislacao/leis_integra.php?chave=10045018>. Acesso em: 20 mai. 2019.

ELIAS FAUSTO. Lei Complementar nº 060, de 20 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Elias Fausto – PDDS – e dá outras providências.** Disponível em: <

https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019173626arquivo_0008-2013.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 067, de 11 de dezembro de 2014. **Dispõe sobre a inclusão de área, no Anexo 1, da Lei Complementar nº 60, de 23 de dezembro de 2013, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Elias Fausto.** Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019173327arquivo_0004-2014.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 078, de 06 de outubro de 2015. **Dispõe sobre a inclusão de Área de Especial Interesse Social, no Anexo V - Cardeal, da Lei Complementar nº 60, de 23 de dezembro de 2013, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Elias Fausto.**

Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019173437arquivo_0004-2015.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei nº 3.215, de 04 de abril de 2016. **Dispõe sobre a alteração do Anexo V - Cardeal, da Lei Complementar nº 60, de 23 de dezembro de 2013, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Elias Fausto.** Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019174020arquivo_0038-2016.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei nº 3.216, de 04 de abril de 2016. **Dispõe sobre a alteração do Anexo I - Cardeal, da Lei Complementar nº 60, de 23 de dezembro de 2013, a qual dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável do Município de Elias Fausto e inclusão de Áreas de Especial Interesse Social – AEIS, Anexo 5.**

Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019174051arquivo_0039-2016.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 088, de 13 de setembro de 2016. **Dispõe sobre a inclusão de Área Especial Interesse Social – AEIS, Anexo 5.** Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019182108arquivo_0009-2016.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 120, de 09 de novembro de 2017. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e Participativo do Município de Elias Fausto – PDDSP – e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.camaraeliasfausto.sp.gov.br/temp/07062019173523arquivo_0011-2017.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

EMBU DAS ARTES. Lei Complementar nº 72 de 23 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Embu, estabelecendo os objetivos, diretrizes e estratégias das políticas públicas municipais e as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e rural e dá outras providências.**

Disponível em:<<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/e/embu-das-artes/lei-complementar/2003/8/72/lei-complementar-n-72-2003-dispoe-sobre-o-plano-diretor->

do-municipio-de-embu-estabelecendo-os-objetivos-diretrizes-e-estrategias-das-politicas-publicas-municipais-e-as-diretrizes-gerais-da-politica-de-desenvolvimento-urbano-e-rural-e-da-outras-providencias?q=PLANO+DIRETOR>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 142 de 12 de maio de 2010. **Dispõe sobre ampliação de ZEIS 2 e altera o mapa 03 do parágrafo 4º do artigo 76 e o mapa 02 do artigo 60 da lei complementar nº 72/2003 Plano Diretor Municipal.**

Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/e/embu-das-artes/lei-complementar/2010/15/142/lei-complementar-n-142-2010-dispoe-sobre-ampliacao-de-zeis-2-e-altera-o-mapa-03-do-paragrafo-4-do-artigo-76-e-o-mapa-02-do-artigo-60-da-lei-complementar-n-72-2003-plano-diretor-municipal?q=PLANO+DIRETOR>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 186 de 20 de abril de 2012. **Consolida as disposições do Plano Diretor do município incorporando as revisões realizadas conforme determinação prevista no § 3º do artigo 40 da lei 10.257/01 e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-embu-das-artes-sp>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 282 de 03 de dezembro de 2015. **Altera e acrescenta artigos, parágrafos, incisos e alíneas a Lei Complementar nº 186 de 20 de abril de 2012 - Plano Diretor, e dá providências correlatas.** Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/e/embu-das-artes/lei-complementar/2015/28/282/lei-complementar-n-282-2015-altera-e-acrescenta-artigos-paragrafos-incisos-e-alineas-a-lei-complementar-n-186-de-20-de-abril-de-2012-plano-diretor-e-da-providencias-correlatas>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 307 de 13 de outubro de 2016. **Altera o anexo I, III e IX das leis complementares nº 186 de 20 de abril de 2012 e nº 282 de 03 de dezembro de 2015.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/e/embu-das-artes/lei-complementar/2016/30/307/lei-complementar-n-307-2016-altera-o-anexo-i-iii-e-ix-das-leis-complementares-n-186-de-20-de-abril-de-2012-e-n-282-de-03-de-dezembro-de-2015>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

GUARAREMA. Lei nº 2.385, de 16 de outubro de 2006. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Guararema, nos termos da Constituição Federal, do Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município de Guararema e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/SP/GUARAREMA/LEI-2385-2006-GUARAREMA-SP.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 2.742, de 22 de setembro de 2010. **Cria Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no loteamento denominado “Sítio dos Marrons”, no Município de Guararema.** Disponível em: <

http://www.arquivamais.com.br/sistema/arquivamais_v_1_1/anexo_down_web.php?i_d_arquiva=320115040&arquivo_tipo=arquivo_documento_2&arquivo_anexo=1403&arquivo_documento=1377&arquivo_visual=2>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 3.174, de 21 de dezembro de 2016. **Aprova o Plano Diretor do Município de Guararema e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/SP/GUARAREMA/LEI-2385-2006-GUARAREMA-SP.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 3.218, de 22 de setembro de 2017. **Dispõe sobre a regulamentação da Área Especial de Interesse Social (Zona Especial de Interesse Social) instituída no Plano Diretor do Município de Guararema.** Disponível em: <http://www.arquivamais.com.br/sistema/arquivamais_v_1_1/anexo_down_web.php?id_arquivo=320115040&arquivo_tipo=arquivo_documento_2&arquivo_anexo=15218&arquivo_documento=3261&arquivo_visual=2>. Acesso em: 20 mai. 2019.

GUARUJÁ. Lei complementar nº 61, de 08/05/2002. **Institui Zonas de Interesse Social - ZIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2002/7/61/lei-complementar-n-61-2002-institui-zonas-de-interesse-social-zis-estabelece-normas-para-a-implantacao-de-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-ehis-e-da-outras-providencias?q=interesse+social>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei complementar nº 108, de 26/01/2007. **Institui o novo Plano Diretor, a Lei de Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo do Município de Guarujá e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2007/10/108/lei-complementar-n-108-2007-institui-o-novo-plano-diretor-a-lei-de-zoneamento-uso-ocupacao-e-parcelamento-do-solo-do-municipio-de-guaruja-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei complementar nº 112, de 23/04/2008. **Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2008/12/112/lei-complementar-n-112-2008-dispoe-sobre-a-criacao-de-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-de-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-ehis-e-da-outras-providencias?q=interesse%20social>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Decreto nº 8.983, de 16/07/2010. **Dispõe sobre o procedimento para implantação e aprovação de projetos em Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/decreto/2010/899/8983/decreto-n-8983-2010-dispoe-sobre-o-procedimento-para-implantacao-e-aprovacao-de-projetos-em-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-e-da-outras-providencias?q=interesse+social>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 131/2011. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 112, de 23 de abril de 2008, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2011/13/131/lei-complementar-n-131-2011-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-112-de-23-de-abril-de-2008-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 136/2012. **Altera o anexo I, da Lei Complementar nº 112, de 23 de abril de 2008, alterada pela Lei Complementar nº 131, de 16 de agosto de 2011, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2012/14/136/lei-complementar-n-136-2012-altera-o-anexo-i-da-lei-complementar-n-112-de-23-de-abril-de-2008-alterada-pela-lei-complementar-n-131-de-16-de-agosto-de-2011-e-da-outras-providencias?q=136>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 156/2013. **Institui o Plano Diretor do Município de Guarujá e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2013/15/156/lei-complementar-n-156-2013-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-guaruja-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 169/2014. **Altera o Anexo I, mapa 9, da Lei Complementar nº 156, de 20 de dezembro de 2013 e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/g/guaruja/lei-complementar/2014/17/169/lei-complementar-n-169-2014-altera-o-anexo-i-mapa-9-da-lei-complementar-n-156-de-20-de-dezembro-de-2013-e-da-outras-providencias?q=169>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 176/2014. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 156, de 20 de dezembro de 2013, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2014/17/176/lei-complementar-n-176-2014-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-156-de-20-de-dezembro-de-2013-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 21 mai. 2019.

IBIÚNA. Lei nº 1.236, de 13 de dezembro de 2006. **Institui o Plano Diretor da Estância Turística de Ibiúna.** Disponível em: <https://sapl.ibiuna.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2006/527/527_texto_integral.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei nº 2.129, de 1 de dezembro de 2016. **Institui a revisão e os subsídios para o Plano Diretor da Estância Turística de Ibiúna.** Disponível em: <https://sapl.ibiuna.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2016/1664/1664_texto_integral.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

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.

ITAPETININGA. Lei Complementar nº 19, de 18 de janeiro de 2007. **Institui o Plano Diretor de Itapetininga.** Disponível em: <<https://consulta.siscam.com.br/camaraitapetininga/arquivo?ld=43024>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 82, de 15 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Diretor do Município de Itapetininga e dá outras providências.** Disponível em: <<https://consulta.siscam.com.br/camaraitapetininga/arquivo?ld=44876>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 85, de 15 de janeiro de 2015. **Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Diretor do Município de Itapetininga e dá outras providências.** Disponível em: <<https://consulta.siscam.com.br/camaraitapetininga/arquivo?ld=45479>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

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>. Acesso em: 26 jun. 2018.

ITUPEVA. Lei Complementar nº 111, de 06 de dezembro de 2004. **Institui o Plano Diretor do Município de Itupeva.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2004/12/111/lei-complementar-n-111-2004-institui-o-plano-diretor-do-municipio-de-itupeva?q=PLANO%20DIRETOR>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 153, de 29 de maio de 2007. **Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Itupeva, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-itupeva-sp>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei nº 1879, de 25 de novembro de 2011. **Declara para fins de regularização fundiária, os núcleos ou assentamentos urbanos e parcelamentos do solo, irregulares no município de Itupeva como de interesse social, com ocupação predominantemente de baixa renda ou de interesse**

específico e dá outras providências. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-ordinaria/2011/188/1879/lei-ordinaria-n-1879-2011-declara-para-fins-de-regularizacao-fundiaria-os-nucleos-ou-assentamentos-urbanos-e-parcelamentos-do-solo-irregulares-no-municipio-de-itupeva-como-de-interesse-social-com-ocupacao-predominantemente-de-baixa-renda-ou-de-interesse-especifico-e-da-outras-providencias?q=interesse+social>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 313, de 10 de julho de 2012. **Dispõe sobre a instituição do Plano de Diretrizes Urbanísticas - PDU, no âmbito do município de Itupeva, Estado de São Paulo e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2012/32/313/lei-complementar-n-313-2012-dispoe-sobre-a-instituicao-do-plano-de-diretrizes-urbanisticas-pdu-no-ambito-do-municipio-de-itupeva-estado-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias?q=313>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 330, de 28 de dezembro de 2012. **Altera os artigos 12, 21, 23 ao 35, 40, 42, 51, 56, 57, 81, 82, 84, 125, 129 e 162, bem como os anexos I, II e III da Lei Complementar nº 153 de 29 de maio de 2007, que dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Itupeva, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2012/33/330/lei-complementar-n-330-2012-altera-os-artigos-12-21-23-ao-35-40-42-51-56-57-81-82-84-125-129-e-162-bem-como-os-anexos-i-ii-e-iii-da-lei-complementar-n-153-de-29-de-maio-de-2007-que-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-participativo-do-municipio-de-itupeva-que-ordena-o-territorio-e-as-politicas-setoriais-e-da-outras-providencias?q=PLANO%20DIRETOR>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 331, de 28 de dezembro de 2012. **Altera os artigos 4º, 49, 61, 62, 63, 114, 124, 237, 259, 264, 266, 272, 273, 275, 276, 280, 281, 282 e os anexos I, II, III, IV e VII da Lei Complementar nº 313 de 10 de julho de 2012, que dispõe sobre a instituição do Plano de Diretrizes Urbanísticas - PDU, no âmbito do município de Itupeva, Estado de São Paulo e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2012/33/331/lei-complementar-n-331-2012-altera-os-artigos-4-49-61-62-63-114-124-237-259-264-266-272-273-275-276-280-281-282-e-os-anexos-i-ii-iii-iv-e-vii-da-lei-complementar-n-313-de-10-de-julho-de-2012-que-dispoe-sobre-a-instituicao-do-plano-de-diretrizes-urbanisticas-pdu-no-ambito-do-municipio-de-itupeva-estado-de-sao-paulo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 360, de 08 de abril de 2014. **Dispõe sobre dispositivos para viabilização do Programa Minha Casa Minha Vida e Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e de Mercado Popular e estabelece outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2014/36/360/lei-complementar-n-360-2014-dispoe-sobre-dispositivos-para-viabilizacao-do-programa-minha-casa-minha-vida-e-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-e-de-mercado-popular-e-estabelece-outras-providencias>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 421, de 18 de outubro de 2017. **Altera e revoga dispositivos da Lei Complementar nº 313, de 10 de julho de 2012, e altera o art. 4º da Lei Complementar nº 360, de 08 de abril de 2014, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/i/itupeva/lei-complementar/2017/42/421/lei-complementar-n-421-2017-altera-e-revoga-dispositivos-da-lei-complementar-n-313-de-10-de-julho-de-2012-e-altera-o-art-4-da-lei-complementar-n-360-de-08-de-abril-de-2014-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 05 jun. 2019.

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-Uso-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>. Acesso em: 26 jun. 2018.

JUNDIAÍ. Lei Complementar nº 415, de 29 de dezembro de 2004. **Institui o novo plano diretor.** Disponível em: <http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/8462_texto_integral.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Lei nº 7.503, de 02 de julho de 2010. **Estabelece novos critérios para zoneamento e ocupação do solo.** Disponível em: <http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/7477_texto_integral.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 514, de 11 de maio de 2012. **Revoga a Lei Complementar 415/04, que institui o novo Plano Diretor.** Disponível em: <http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/8560_texto_integral.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Lei nº 7.857, de 11 de maio de 2012. **Institui o Plano Diretor Estratégico.**

Disponível em:

<http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/7829_texto_integral.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2019.

_____. Lei nº 7.858, de 11 de maio de 2012. **Reformula o zoneamento urbano e os critérios de uso e ocupação do solo.** Disponível em:

<http://sapl.camarajundiai.sp.gov.br/sapl_documentos/norma_juridica/7830_texto_integral.pdf>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Lei nº 8.683, de 07 de julho de 2016. **Institui o Plano Diretor do Município de Jundiaí; e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/07/Lei-8.683-Plano-Diretor-do-Munic%C3%ADpio-de-Jundia%C3%AD.pdf>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

LORENA. Lei Complementar nº 82, de 05 de abril de 2010. **Dispõe sobre a revisão e atualização do Plano Diretor do Município de Lorena, instituído pela Lei 2.191 de 19 de abril de 1995.** Disponível em: <<http://www.lorena.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/01.-Lei-Complementar-82.2010-Plano-Diretor-de-Lorena.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 244, de 15 de dezembro de 2016. **Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Lorena e dá outras providências.** Disponível em:

<<http://www.lorena.sp.gov.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/Lei-Complementar-244-16-PLANO-DIRETOR-TEXTO-DA-LEI.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

LOUVEIRA. Lei Municipal n.º 1.845, 6 de novembro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do Município de Louveira para o período 2006/2015 e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaralouveira/Documentos/Documento/30670>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Lei Municipal nº 2.009, de 2 de dezembro de 2008. **Do Plano Diretor do Município de Louveira.** Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaralouveira/arquivo?Id=27791>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

_____. Lei Municipal nº 2.331, de 13 de dezembro de 2013. **Plano Diretor.**

Disponível:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaralouveira/documento?sigla=lo&numero=2331>>. Acesso em: 07 jun. 2019.

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_mostrar_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_mostrar_proc?cod_norma=1884>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Lei nº 1755, de 25 de junho de 2013. **Dispõe sobre criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS.** Disponível em:

<https://sapl.montemor.sp.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2013/1326/1326_texto_integral.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. 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_mostrar_proc?cod_norma=1885>. Acesso em: 12 jun. 2018.

PRAIA GRANDE. Lei Complementar nº 473, de 27 de dezembro de 2006. **Aprova a revisão do Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 2007 a 2016.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/plano-diretor-praia-grande-sp>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

_____. Lei Complementar nº. 727, de 16 de dezembro de 2016. **Aprova a Revisão do Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 2017 a 2026.** Disponível em: <

http://www.praia grande.sp.gov.br/Administracao/leisdecretos_view.asp?codLeis=5242&Acao=busca>. Acesso em: 21 mai. 2018.

RIBEIRÃO PIRES. Lei nº 4791, de 14/09/2004. **Institui o Plano Diretor da Estância Turística de Ribeirão Pires.** Disponível em: <

<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-pires/lei-ordinaria/2004/479/4791/lei-ordinaria-n-4791-2004-institui-o-plano-diretor-da-estancia-turistica-de-ribeirao-pires>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 5555, de 08/07/2011. **Altera dispositivos da Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor da Estância Turística de Ribeirão Pires, e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-pires/lei-ordinaria/2011/555/5555/lei-ordinaria-n-5555-2011-altera-dispositivos-da-lei-n-4791-de-14-de-setembro-de-2004-que-instituiu-o-plano-diretor-da-estancia-turistica-de-ribeirao-pires-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 5660, de 15/08/2012. **Altera dispositivos da Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004 - Plano Diretor da Estância Turística de Ribeirão Pires, que foi alterada pela Lei nº 5.555, de 08 de julho de 2011, que instituiu a compatibilização com a Lei Estadual nº 13.579, de 13 de julho de 2009, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-pires/lei-ordinaria/2012/566/5660/lei-ordinaria-n-5660-2012-altera-dispositivos-da-lei-n-4791-de-14-de-setembro-de-2004-plano-diretor-da-estancia-turistica-de-ribeirao-pires-que-foi-alterada-pela-lei-n-5-555-de-08-de-julho-de-2011-que-instituiu-a>

>. Acesso em: 20 mai. 2019.

compatibilizacao-com-a-lei-estadual-n-13-579-de-13-de-julho-de-2009-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 5907, de 23/10/2014. **Efetua a revisão da Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004 - Plano Diretor do Município da Estância Turística de Ribeirão Pires, nos termos do artigo 40 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/r/ribeirao-pires/lei-ordinaria/2014/590/5907/lei-ordinaria-n-5907-2014-efetua-a-revisao-da-lei-n-4791-de-14-de-setembro-de-2004-plano-diretor-do-municipio-da-estancia-turistica-de-ribeirao-pires-nos-termos-do-artigo-40-da-lei-federal-n-10-257-de-10-de-julho-de-2001-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

RIO CLARO. Lei nº 3.806, de 28 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Rio Claro.** Disponível em: <<https://www.rioclaro.sp.gov.br/pd/arquivos/Lein3806-2007.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 0128, de 07 de dezembro de 2017. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Rio Claro.** Disponível em: <<http://rioclaro.sp.gov.br/pd/arquivos/2018/LeiComplementar128.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

SALESÓPOLIS. Lei Complementar nº 003/ 2007. **Dispõe sobre Plano Diretor Participativo – PDP, da Estância Turística de Salesópolis e dá outras providências.** Disponível em: <http://salesopolis.sp.gov.br/publicacoes/Legislacao/download.php?file=Leis/Complementares/LEI%20COMPLEMENTAR_003%20-%2002.07.2007%20-%20PLANO%20DIRETOR%20PARTICIPATIVO.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº. 1.641, de 28 de outubro de 2011. **Dispõe sobre a definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social no zoneamento do Município de Salesópolis e dá outras providências.** Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1P4B0f7Q3j_Yvh0k87CEjMatguePaRABa>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 009, de 19 de abril de 2018. **Dispõe sobre a Revisão do Plano Diretor Participativo da Salesópolis, e providências.** Disponível em: <http://salesopolis.sp.gov.br/publicacoes/Legislacao/download.php?file=Leis/Complementares/LEI%20COMPLEMENTAR_009%20-%2019.04.2018%20-%20DISPOE%20SOBRE%20LEI%20COMPLEMENTAR%20REVISAO%20DO%20PLANO%20DIRETOR%20PARTICIPATIVO%20-%20PA%203212%2017.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SALTO DE PIRAPORA. Lei Complementar nº 018/2006, de 09 de outubro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Salto de Pirapora, e dá outras providências.** Disponível em: <https://www.camarasaltodepirapora.sp.gov.br/temp/03062019163142arquivo_018_2006.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 012/2008, de 26 de novembro de 2008. **Dispõe sobre a instituição e delimita as Áreas de Especial Interesse Social para habitação, estabelece regras para regularização fundiária em Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS – e, dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.camarasaltodepirapora.sp.gov.br/temp/03062019182053arquivo_.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 012/2010, de 14 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Salto de Pirapora, e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.camarasaltodepirapora.sp.gov.br/temp/03062019175743arquivo_012_2010.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 006/2011, de 01 de dezembro de 2011. **Cria a Zona Especial de Interesse Social – ZEIS, na área consolidada dos assentamentos irregulares, no Município de Salto de Pirapora e, dá outras providências.**

Disponível em:

<https://www.camarasaltodepirapora.sp.gov.br/temp/03062019184350arquivo_.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 005/2018, de 26 de junho de 2018. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Salto de Pirapora, e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.camarasaltodepirapora.sp.gov.br/temp/03062019180249arquivo_005_2018.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SANTA BÁRBARA D'OESTE. Lei Complementar nº 28, de 8 de novembro de 2006. **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 164 de 18 de outubro de 2013. **Dispõe sobre normas para o parcelamento e urbanização de glebas para implantação de conjuntos de condomínios residenciais de interesse social, dando outras providências.**

Disponível em:

<<http://www2.camarasantabarbara.sp.gov.br/Sino.Siave/arquivo?Id=121811>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Municipal nº 3.670 de 22 de outubro de 2014. **Dispõe sobre as normas para o parcelamento e a urbanização de glebas com fins de implantação de Loteamento de Interesse Social, dando outras providências.** Disponível em:

<<http://www2.camarasantabarbara.sp.gov.br/Sino.Siave/arquivo?Id=63958>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar Municipal nº 226 de 17 de setembro de 2015. **Dispõe sobre a regularização dos loteamentos denominados como Parque Eldorado, Jardim Rosemary e Beira Rio I e II situados nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) definidas como Macrozona de Interesse Social (MIS) pelo Plano**

Diretor do Município inseridas no Programa de Regularização Fundiária do Programa Cidade Legal. Disponível em: <

<http://www2.camarasantabarbara.sp.gov.br/Sino.Siave/arquivo?Id=76508>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. 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.

SANTA ISABEL. Lei Complementar nº 106, de 09 de abril de 2007. **Institui o Plano Diretor Estratégico do Município de Santa Isabel.** Disponível em:

<<http://santaisabel.sp.gov.br/pmsiportal/wp-content/uploads/2014/12/02-Lei-Complementar-106-2007-Institui-o-Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-do-Munic%C3%ADpio-de-Santa-Isabel.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei Complementar nº 184, de 29 de março de 2016. **Revisa a Lei Complementar no 106, de 9 de abril de 2007, alterada pelas Leis Complementares no 135, de 12 de março de 2010, no 160, de 7 de dezembro de 2012 e no 169, de 1o de julho de 2014, que instituiu o Plano Diretor Estratégico do Município de Santa Isabel.** Disponível em:

<<http://santaisabel.sp.gov.br/pmsiportal/wp-content/uploads/2014/12/06-Lei-Compl.-184-2016-Plano-Diretor-Lei-Complementar-106-2.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

SANTO ANDRÉ. Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004. **Institui o novo Plano Diretor do município de Santo André, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do Título V, Capítulo III, da Lei Orgânica do Município de Santo André.** Disponível em: <

http://www.cmsandre.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=505&Itemid=64 >. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei nº 9.394, de 05 de janeiro de 2012. **Altera a Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004, que instituiu o Plano Diretor no Município de Santo André, atendendo o art. 181 que prevê a revisão do Plano Diretor.** Disponível em: <

http://www.cmsandre.sp.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=505&Itemid=64 >. Acesso em: 04 abr. 2019.

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>. Acesso em: 26 jun. 2018.

_____. Lei nº 2580, de 17 de março de 2011. **Reconhece, declara e enquadra a área em que se localiza o Bairro Bela Vista como ZEIS - Zona de Especial Interesse Social e dá outras providências.** Disponível em:

<https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/12112019142759arquivo_2580.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019

_____. Lei Complementar nº 001, de 15 de março de 2018. **Dispõe sobre o Uso e a Ocupação do solo no município de Santo Antônio de Posse.** Disponível em: <https://camarasaposse.sp.gov.br/temp/12112019142825arquivo_0001-2018.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2019

_____. 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>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SANTOS. Lei Municipal nº 3529, de 16 de abril de 1968. **Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3059>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992. **Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5318>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 111, de 21 de dezembro de 1993. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, Cria novas Leis – 1 e 2, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5375#78767>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 154, de 26 de dezembro de 1994. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, cria novas ZEIS 2, altera delimitação das ZEIS 1 – alemão e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6715#108607>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 194, de 12 de dezembro de 1995. **Altera o § 3º, do art. 22, da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, com a redação que lhe deu o art. 6º, da Lei Complementar nº 111, de 21 de dezembro de 1993, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5179#67173>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5347>>. Acesso em: 04 abr. 2019.

_____. Lei Complementar nº 427, de 18 de maio de 2001. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/2778#37242>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 479, de 18 de dezembro de 2003. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5341#76685>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 591, de 28 de dezembro de 2006. **Altera dispositivos da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, estabelece normas para a implementação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6056#91325>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011. **Disciplina o ordenamento de uso e dá ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6357>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 731, de 11 de julho de 2011. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.** Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3539&tid=72>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 775, de 23 de julho de 2012. **Altera dispositivo da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social - ZEIS, estabelece normas para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social - EHIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5120#66334>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.** Disponível em: <<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/8440#152630>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá**

outras providências. Disponível em:

<<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/27481#292200>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. Lei nº 5593, de 5 de outubro de 2006. **Aprova o Plano Diretor do Município de São Bernardo Do Campo, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2006/559/5593/lei-ordinaria-n-5593-2006-aprova-o-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 5.959, de 13 de agosto de 2009. **Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2009/595/5959/lei-ordinaria-n-5959-2009-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6183, de 20 de dezembro de 2011. **Altera a Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/618/6183/lei-ordinaria-n-6183-2011-altera-a-lei-municipal-n-5959-de-13-de-agosto-de-2009-que-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6184, de 21 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2011/618/6184/lei-ordinaria-n-6184-2011-dispoe-sobre-a-aprovacao-do-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6238, de 13 de dezembro de 2012. **Dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 6.184, de 21 de dezembro de 2011 - Plano Diretor do Município de São Bernardo Do Campo; da Lei Municipal nº 6.222, de 3 de setembro de 2012, Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP); da Lei Municipal nº 5.714, de 23 de agosto de 2007, que dispõe sobre a obrigatoriedade de elaboração e apresentação do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV e do Relatório de Impacto de Vizinhança - RIV, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2012/623/6238/lei-ordinaria-n-6238-2012-dispoe-sobre-a-alteracao-da-lei-municipal-n-6184-de-21-de-dezembro-de-2011-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-da-lei-municipal-n-6-222-de-3-de-setembro-de-2012-lei-de-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-da-lei-municipal-n-5-959-de>>

13-de-agosto-de-2009-que-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-da-lei-municipal-n-5-714-de-23-de-agosto-de-2007-que-dispoe-sobre-a-obrigatoriedade-de-elaboracao-e-apresentacao-do-estudo-de-impacto-de-vizinhanca-eiv-e-do-relatorio-de-impacto-de-vizinhanca-riv-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6341, de 2 de junho de 2014. **Dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2014/634/6341/lei-ordinaria-n-6341-2014-dispoe-sobre-a-alteracao-da-lei-municipal-n-5959-de-13-de-agosto-de-2009-que-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6374, de 15 de dezembro de 2014. **Altera as Leis Municipais nºs 6.184, de 21 de dezembro de 2011, que dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Parcelamento, o Uso e a Ocupação do Solo em todo o território do Município de São Bernardo do Campo; 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2014/637/6374/lei-ordinaria-n-6374-2014-altera-as-leis-municipais-n-s-6184-de-21-de-dezembro-de-2011-que-dispoe-sobre-a-aprovacao-do-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-6-222-de-3-de-setembro-de-2012-que-dispoe-sobre-o-parcelamento-o-uso-e-a-ocupacao-do-solo-em-todo-o-territorio-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-5-959-de-13-de-agosto-de-2009-que-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6432, de 9 de novembro de 2015. **Dispõe sobre alteração das Leis Municipais nºs 6.184, de 21 de dezembro de 2011 - Plano Diretor do Município de São Bernardo do Campo; 6.222, de 3 de setembro de 2012 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo no território do Município de São Bernardo do Campo; 5.959, de 13 de agosto de 2009 - Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2015/643/6432/lei-ordinaria-n-6432-2015-dispoe-sobre-alteracao-das-leis-municipais-n-s-6184-de-21-de-dezembro-de-2011-plano-diretor-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-6-222-de-3-de-setembro-de-2012-parcelamento-uso-e-ocupacao-do-solo-no-territorio-do-municipio-de-sao-bernardo-do-campo-5-959-de-13-de-agosto-de-2009-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 6482, de 24 de junho de 2016. **Dispõe sobre alteração do art. 8º da Lei Municipal nº 5.959, de 13 de agosto de 2009, que dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sao-bernardo-do-campo/lei-ordinaria/2016/648/6482/lei-ordinaria-n-6482-2016-dispoe-sobre-alteracao-do-art-8-da-lei-municipal-n-5959-de-13-de-agosto-de-2009-que-dispoe-sobre-as-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-habitacao-de-interesse-social-his-e-habitacao-de-mercado-popular-hmp-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Decreto nº 20.890, de 11 de setembro de 2019. **Dispõe sobre os procedimentos para a elaboração do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS, a Comissão de Urbanização e Legislação (COMUL), a Comissão de Aprovação do Plano Integrado de Urbanização e Regularização Fundiária Sustentável em ZEIS (CAZEIS), revoga o Decreto Municipal nº 16.962, de 31 de agosto de 2009, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-bernardo-do-campo/decreto/2019/2089/20890/decreto-n-20890-2019-dispoe-sobre-os-procedimentos-para-a-elaboracao-do-plano-integrado-de-urbanizacao-e-regularizacao-fundiaria-sustentavel-em-zeis-a-comissao-de-urbanizacao-e-legislacao-comul-a-comissao-de-aprovacao-do-plano-integrado-de-urbanizacao-e-regularizacao-fundiaria-sustentavel-em-zeis-cazeis-revoga-o-decreto-municipal-n-16962-de-31-de-agosto-de-2009-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 12 nov. 2019.

SÃO CAETANO DO SUL. Lei nº 4.438, de 09 de outubro de 2006. **Institui o Plano Diretor Estratégico de São Caetano do Sul – 2006/2015, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://administracaoweb.saocaetanodosul.sp.gov.br/upload/legislacao/919.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 4.944 de 27 de outubro de 2010. **Dispõe sobre o Zoneamento Estratégico do Município de São Caetano do Sul.** Disponível em: <http://www.saocaetanodosul.sp.gov.br/admin/Upload/arquivos_sites/leizoneamento4944.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 5.374, de 09 de dezembro de 2015. **Institui o Plano Diretor Estratégico de São Caetano do Sul – 2016/2025, e dá outras providências.** Disponível em: <<http://administracaoweb.saocaetanodosul.sp.gov.br/upload/legislacao/23555.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SÃO PAULO (Estado). Lei nº 13.579, de 13 de julho de 2009. **Define a Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais da Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings - APRM-B.** Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13579-13.07.2009.html>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. **Plano Diretor Estratégico.** Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/infraestrutura/sp_obras/arquivos/plano_diretor_estrategico.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Decreto nº 44.667, de 26 de abril de 2004. **Regulamenta as disposições da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que institui o Plano Diretor Estratégico, relativas às Zonas Especiais de Interesse Social e aos respectivos planos de urbanização, e dispõe sobre normas específicas para a produção de Empreendimentos de Habitação de Interesse Social, Habitação de Interesse Social e Habitação do Mercado Popular.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/decreto/2004/4466/44667/decreto-n-44667-2004-regulamenta-as-disposicoes-da-lei-n-13430-de-13-de-setembro-de-2002-que-institui-o-plano-diretor-estrategico-relativas-as-zonas-especiais-de-interesse-social-e-aos-respectivos-planos-de-urbanizacao-e-dispoe-sobre-normas-especificas-para-a-producao-de-empreendimentos-de-habitacao-de-interesse-social-habitacao-de-interesse-social-e-habitacao-do-mercado-popular>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002.** Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE-Suplemento-DOC/PDE_SUPLEMENTO-DOC.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Decreto nº 56.759, de 7 de janeiro de 2016. **Estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, além de Empreendimento de Habitação de Interesse Social, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social, nos termos da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE.** Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/decreto-no-56-759-de-7-de-janeiro-de-2016/>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

SENADO FEDERAL. **Proposta de Emenda à Constituição nº 80, de 2019.**

SOROCABA. Lei Ordinária nº 2.042, de 29 de outubro de 1979. **Dispõe sobre o arruamento, loteamento e construção de residências de interesse social.**

Disponível em:

<http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=2042&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 7.122, de 1 de junho de 2004. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=7122&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 8.181, de 5 de junho de 2007. **Revisão da Lei nº 7.122 de 04/6/2004, que instituiu o novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba, e dá outras providências.** Disponível em: <

http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=8181&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 8.451, de 5 de maio de 2008. **Dispõe sobre autorização para instituir o Plano de Urbanização e de Regularização Fundiária e Urbanística, das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sorocaba/lei-ordinaria/2008/845/8451/lei-ordinaria-n-8451-2008-dispoe-sobre-autorizacao-para-instituir-o-plano-de-urbanizacao-e-de-regularizacao-fundiaria-e-urbanistica-das-zonas-ou-areas-especiais-de-interesse-social-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Decreto nº 18.110, de 25 de fevereiro de 2010. **Dispõe sobre a instituição de Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social - ZEIS ou AEIS, o estabelecimento dos assentamentos ou ocupações irregulares existentes no município, a serem objeto de estudos visando a sua instituição como Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social - ZEIS ou AEIS, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a1/sp/s/sorocaba/decreto/2010/1811/18110/decreto-n-18110-2010-dispoe-sobre-a-instituicao-de-zonas-ou-areas-de-especial-interesse-social-zeis-ou-aeis-o-estabelecimento-dos-assentamentos-ou-ocupacoes-irregulares-existent-no-municipio-a-serem-objeto-de-estudos-visando-a-sua-instituicao-como-zonas-ou-areas-de-especial-interesse-social-zeis-ou-aeis-e-da-outras-providencias?q=18110>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 9.047, de 1 de março de 2010. **Altera dispositivos da Lei nº 2.042, de 29 de outubro de 1979, e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=9047&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 9.319, de 22 de setembro de 2010. **Acrescenta dispositivos da Lei nº 2.042, de 29 de outubro de 1979, alterada pela Lei nº 9.047, de 1º de março de 2010 e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=9319&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 9.353, de 26 de outubro de 2010. **Dispõe sobre alterações da Lei nº 8.451/2008, que dispõe sobre o Plano de Urbanização e de Regularização Fundiária e Urbanística, das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=9353&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 9.547, de 27 de abril de 2011. **Dispõe sobre alterações da Lei nº 8.451/2008 que dispõe o Plano de Urbanização e de Regularização Fundiária e Urbanística, das Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=9547&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sorocaba**. Sorocaba: Prefeitura Municipal de Sorocaba, 2011.

_____. Lei Ordinária nº 10.519, de 17 de julho de 2013. **Altera e acrescenta dispositivos à Lei nº 8.451, de 5 de maio de 2008, que dispõe sobre o Plano de Urbanização e de Regularização Fundiária e Urbanística, das zonas ou áreas especiais de interesse social, alterada pela Lei nº 9.547, de 27 de abril de 2011 e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/sitecamara/proposituras/verpropositura?numero_propositura=10519&tipo_propositura=1>. Acesso em: 03 jun. 2019.

_____. Lei Ordinária nº 11.022, de 16 de dezembro de 2014. **Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial do Município de Sorocaba e dá outras providências**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/plano-diretor-sorocaba-sp>>. Acesso em: 03 jun. 2019.

SUZANO. Lei Complementar nº 145, de 13/07/2004. **Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Suzano e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.suzano.sp.gov.br/web/wp-content/uploads/2017/05/LEI_COMPLEMENTAR_N145_2004.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 312, de 22 de dezembro de 2017. **Institui o Plano Diretor do Município de Suzano, e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.suzano.sp.gov.br/web/wp-content/uploads/2017/12/312-17-Plano-Diretor.pdf>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

TAPIRAÍ. Lei Complementar nº 049/2011, de 20 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor do Município de Tapiraí e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.camaratapirai.sp.gov.br/temp/04062019111211arquivo_049_2011.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

_____. Lei Complementar nº 087/2016, de 21 de outubro de 2016. **Dispõe sobre o novo Plano Diretor de Tapiraí, estabelece diretrizes gerais da política de planejamento, ordenamento e desenvolvimento municipal e dá outras providências**. Disponível em: <https://www.camaratapirai.sp.gov.br/temp/04062019111533arquivo_0087_2016.pdf>. Acesso em 04 jun. 2019.

TAUBATÉ. Lei Complementar nº 238, de 10 de janeiro de 2011. **Institui o Plano Diretor Físico do Município de Taubaté**. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sp/t/taubate/lei-complementar/2011/23/238/lei-complementar-n-238-2011-institui-o-plano-diretor-fisico-do-municipio-de-taubate>>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 259, de 26 de setembro de 2011. **Cria a Zona de Especial Interesse Social – ZEIS, para fins de regularização de assentamento urbanos e dá outras providências**. Disponível em:

<http://www.camarataubate.sp.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_259_2011?cdLocal=5&arquivo={6C2CBCE7-1381-E401-BADB-B722BDCEBAC3}.pdf#search=interesse%20social>. Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 290, de 25 de junho de 2012. **Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 259, de 26 de setembro de 2011.**

Disponível em:

<http://www.camarataubate.sp.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_290_2012?cdLocal=5&arquivo={E5BCD80A-DDA5-327C-671D-75BDDEDE27B5}.pdf>.

Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 296, de 11 de setembro de 2012. **Acrescenta artigo à Lei Complementar nº 259, de 26 de setembro de 2011.** Disponível em:

<http://www.camarataubate.sp.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_296_2012?cdLocal=5&arquivo={5E1BD32C-DABB-7DD2-47A4-0A57B0DCDE5C}.pdf>.

Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 356, de 22 de dezembro de 2014. **Acrescenta dispositivos na Lei Complementar nº 259, de 26 de setembro de 2011.**

Disponível:

<http://www.camarataubate.sp.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_356_2014?cdLocal=5&arquivo={8EAC38AC-EBBB-31EC-CEE8-EE8DCEC4EECE}.pdf>.

Acesso em: 23 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 412, de 12 de julho de 2017. **Institui o Plano Diretor Físico do Município de Taubaté e dá outras providências.** Disponível em:

<http://www.camarataubate.sp.gov.br/abrir_arquivo.aspx/Lei_Complementar_412_2017?cdLocal=5&arquivo=%7BAA0C4EAA-63C2-0D2B-E58A-E5BEBEEEEAE5C%7D.pdf>.

Acesso em: 23 mai. 2019.

TREMEMBÉ. Lei Complementar nº 184, de 18 de dezembro de 2008. **Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Tremembé.** Disponível em:

<<http://www.tremembe.sp.gov.br/wp-content/uploads/2013/09/PDir001.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 283, de 05 de dezembro de 2014. **Institui a Lei Complementar do Plano Diretor Participativo de Tremembé, estabelece diretrizes gerais da política de desenvolvimento municipal e dá outras providências.** Disponível em:

<https://www.tremembe.sp.leg.br/leis/legislacao-municipal/leis-complementares/2014/leis-complementares-2014-pdf-pesquisavel-1/at_download/file>. Acesso em: 22 mai. 2019.

VARGEM GRANDE PAULISTA. Lei Complementar nº 14 de 12 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Vargem Grande Paulista - PDVGP e dá outras providências.** Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-vargem-grande-paulista-sp>>. Acesso em: 20 mai. 2019.

_____. Lei Complementar nº 067 de 16 de dezembro de 2013. **Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Vargem Grande Paulista conforme**

determina o artigo 59 da Lei Complementar nº 14/03 e dá outras providências.

Disponível em:

<<https://consulta.siscam.com.br/camaravargemgrandepaulista/arquivo?Id=17913>>.

Acesso em: 20 mai. 2019.

VOTORANTIM. Lei nº 1.907, de 10 de outubro de 2006. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Votorantim.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2006/191/1907/lei-ordinaria-n-1907-2006-dispoe-sobre-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-do-municipio-de-votorantim?q=%22PLANO+DIRETOR%22>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei nº 2.004, de 29 de setembro de 2008. **Altera dispositivos da Lei Nº 1.907 de 10 de outubro de 2006 e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2008/201/2004/lei-ordinaria-n-2004-2008-altera-dispositivos-da-lei-n-1907-de-10-de-outubro-de-2006-e-da-outras-providencias?q=2004>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei nº 2.143, de 14 de junho de 2010. **Altera o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Votorantim.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/v/votorantim/lei-ordinaria/2010/215/2143/lei-ordinaria-n-2143-2010-altera-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-integrado-do-municipio-de-votorantim?q=%22PLANO+DIRETOR%22>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei complementar nº 2, de 02 de julho de 2014. **Inclui ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social - na Lei nº 1907, de 10 de outubro de 2006 e atualizações, e dá outras providências.** Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a2/sp/v/votorantim/lei-complementar/2014/1/2/lei-complementar-n-2-2014-inclui-zeis-zonas-especiais-de-interesse-social-na-lei-n-1907-de-10-de-outubro-de-2006-e-atualizacoes-e-da-outras-providencias?q=2014>>. Acesso em: 04 jun. 2019.

_____. Lei complementar nº 4, de 17 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Votorantim e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.camaravotorantim.sp.gov.br/visualizador-paginas.asp?id=127#conteudo>>. Acesso em: 04 jun. 2019.