

## SOBRE A PROMOÇÃO DO DIREITO À MORADIA: UM ESTUDO À LUZ DA POLÍTICA URBANA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

## ON THE PROMOTION OF THE RIGHT TO HOUSING: A STUDY BASED UPON URBAN POLICIES

Josué Mastrodi<sup>1</sup>Suzana Maria Loureiro Silveira Zaccara<sup>2</sup>**Resumo**

Nesse trabalho, buscamos afirmar, a partir da problemática habitacional do município de Campinas, a possibilidade de promover o direito à moradia, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida, em espaços urbanos vazios utilizando o instrumento jurídico-urbanístico denominado de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Identificamos as normas jurídicas que impõem a produção de Habitação de Interesse Social em Campinas, constantes de seu Plano Municipal, e a medida em que os instrumentos de política urbana disponíveis são utilizados pelo Administrador Público para planejar e construir a cidade a partir do direito à moradia e voltá-la ao interesse público. A pesquisa foi realizada a partir do método hipotético-dedutivo, tendo por hipótese, que consideramos ter sido confirmada, saber se é possível produzir Habitações de Interesse Social em áreas urbanas definidas como ZEIS, de modo a induzir o uso da área urbana para a inclusão da população de baixa renda.

**Palavras-chave:** Direito à moradia, Direito à cidade, Espaços urbanos, Programa Minha Casa Minha Vida, Zonas Especiais de Interesse Social.

**Abstract**

In this work, based upon the housing policies in the city of Campinas, SP, we seek to affirm the possibility of promoting the right to housing, by the Program Minha Casa Minha Vida, in empty urban spaces by a urbanistic measure called Special Zones of Social Interest. We identified the legal norms that impose the production of Housing of Social Interests in Campinas, presented by its City Plan, and the form those urban policy measures are used by Public Administrator to plan and build the city from the standpoint of the right to housing and turning it to the public interest. This research was made in accordance with the hypothetical-deductive method, and the hypothesis, we believe it has been confirmed, is to know if its possible to produce housing of social interest in urban areas defined as ZEIS, so as to induce the use of urban area to promote inclusion of low-income population.

**Keywords:** Right to housing, Right to the city, Urban spaces, Programa Minha Casa Minha Vida, Special Zones of Social Interest.

---

<sup>1</sup> Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo - USP. Professor pesquisador da Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas. Professor do programa de pós-graduação interdisciplinar stricto sensu em sustentabilidade da PUC-Campinas. E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br

<sup>2</sup> Graduanda na Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC-Campinas e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). E-mail: sszaccara@gmail.com

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem por objeto analisar como o direito à moradia é encarado na realidade atual no município de Campinas. O principal objetivo proposto no projeto de pesquisa que resultou na realização desse artigo foi demonstrar como a produção maximizada de moradias, via Programa Minha Casa Minha Vida, não é suficiente para mitigar o déficit habitacional na Região Metropolitana de Campinas.

O estudo partiu da análise do Plano Municipal de Habitacional de Interesse Social de Campinas, documento oficial em que foram sintetizadas diversas informações a respeito do diagnóstico da realidade dessa região. A elaboração desse Plano seguiu as orientações da Lei Federal nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, para que fosse possível a captação de recursos federais a serem destinados a programas habitacionais de interesse social (cf. art. 12, inciso III, da referida Lei). Nesse instrumento, foi apresentada não só a situação habitacional do município de Campinas, mas também foram delineados mecanismos de política urbana dispostos em planos diretores da Região Metropolitana de Campinas, instrumentalizados em planos locais de gestão.

Em um primeiro momento, buscamos verificar como o espaço urbano de Campinas se delineou com base numa ocupação periférica e dispersa, fenômeno verificado a partir do êxodo, do centro da cidade para áreas mais afastadas, de parcela da população que não detinha condições econômicas de se fixar em áreas urbanas mais bem equipadas por serviços públicos, pelo fato de que, nestas áreas, o valor de troca (preço) da terra é elevado. Aliás, considerando que a cidade só existe onde haja serviços e equipamentos públicos que permitam a organização e a convivência, talvez seja mais correto afirmar que essa ocupação dispersa impediu as pessoas de baixa renda de efetivamente se fixarem em quaisquer áreas urbanas. Essas áreas, em que passaram a morar de forma dispersa, só foi urbanizada depois. Na verdade, essas pessoas, que não moravam na cidade, continuam a morar fora dela, pois, ainda que esses espaços tenham recebido do Poder Público tanto qualificação de se tratar de áreas urbanas, quanto serviços e equipamentos públicos (o que justificaria tal qualificação), tais serviços ou equipamentos jamais atenderam de forma mínima a integração dessas pessoas ao tecido urbano.

Conforme Henri Lefebvre (2001), a questão urbana tem como ponto de partida o processo de industrialização, entendido como um fator característico na sociedade moderna e que induziu a urbanização e toda problemática urbana, figurou como razão indutora, tanto do crescimento como

da planificação, desencadeando para a cidade e desenvolvimento da realidade urbana problemas cristalizados, como, por exemplo, a concepção sobre o termo sociedade urbana ser definido como a realidade social que nasce ao redor. Lefebvre destaca que, ao induzir a problemática urbana, a industrialização, conseqüentemente, qualifica a sociedade como urbana, inapropriadamente, em razão de que, entre a chamada razão indutora –industrialização– e suas causas induzidas –urbanização, por exemplo–, decorre um processo dialético de “crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social” (LEFEBVRE, 2001, p. 16).

O autor indica como um duplo processo ou um processo com dois aspectos incompatíveis entre si (LEFEBVRE, 2001, p. 17). Como decorrência também é induzido o processo chamado por Lefebvre de “implosão-explosão” da cidade. O território alcançado pelo fenômeno urbano tende a se espalhar em conformidade com a industrialização, num espaço o qual Lefebvre (2001, p.18) chama de tecido urbano, conseqüentemente, as concentrações urbanas inflam, como as aglomerações de pessoas. Não só isso, cumpre dizer que esse tecido urbano vai além da questão morfológica, é também modo de viver e, na orientação deste autor (2001, p.19), é o suporte da sociedade urbana, assim qualificada por estar dentro dos limites dessa espalhada *teia*.

Para Lefebvre, a ruralidade e a urbanidade não se distanciaram, mas se aproximaram, também como indução da questão industrial, dessa forma é pontual ao afirmar que ambas são “trazidas pelo tecido urbano, a sociedade e a vida urbana penetram no campo” (LEFEBVRE, 2001, p. 19). O processo de urbanização desordenada fez surgir a necessidade de organização de espaços propulsores da inclusão social. No entanto, apesar de uma grande parcela da população se concentrar em zonas urbanas, não houve preocupação em organizar espaços urbanos aptos à satisfação de integração social. Este fenômeno – a urbanização – decorre da industrialização das cidades, mas também da inserção do capitalismo nas áreas rurais, de acordo com Wood (2000, p. 23) que promoveu o êxodo rural e que permitiu a criação de um exército de ex-camponeses que, sem ter como produzir seu alimento, migraram para as cidades para servir nas fábricas e receber salários (os poucos que ficaram nos campos foram proibidos de fazer lavoura de subsistência, ganhavam salário e compravam sua comida no armazém do fazendeiro).

Na cidade, os subúrbios são tidos como urbanizados se pensarmos em sua dependência com o centro, mas igualmente *desurbanizados* se se levar em conta a relação entre o centro da cidade e a periferia (LEFEBVRE, 2001, p. 27). Ou seja, a consciência urbana se dissolve nesse cenário apartado dos centros, onde são (im) possibilitadas experiências urbanas, seja de acesso aos equipamentos públicos, seja de convivência e estabelecimento de relações sociais. Nesses atos de

urbanização dos centros, passa-se a autorizar e regulamentar o subúrbio habitacional e os loteamentos, movimento contrário à da concepção da cidade como um local de verdadeiros encontros, interações e inclusões. Ou seja, passou-se a se positivar e regular a segregação social pelo modelo legal de ocupação da população de baixa renda, cujo acesso se dá por meio de política de produção de moradias inserida nesses espaços de urbanização *desurbanizante* e *desurbanizada* (LEFEBVRE, 2001, p. 25), pois a influência exercida pela ocupação periférica tem papel determinante da forma como a política urbana vem sendo desenhada em todo território urbano.

No segundo momento, discorreremos sobre como o crescimento urbano no município de Campinas que resultou na constituição de espaços vazios dentro do território urbano, a partir da análise de dados oficialmente disponíveis pela prefeitura do Município de Campinas no próprio Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Campinas, com o intuito de dar embasamento fático à discussão acerca da problemática urbana da Região Metropolitana de Campinas.

Em seguida, no terceiro item deste artigo, tratamos sobre como a política pública se firmou com o advento do Estatuto da Cidade, e como a promoção de instrumentos urbanísticos de intervenção no espaço da cidade atua no tocante à dissociação entre a oferta e a procura, intensificada pelos agentes de mercado justamente para que a especulação imobiliária seja sempre possível. A intervenção pública, no sentido de impedir ou minimizar as forças do mercado de se apropriarem do espaço urbano e de devolver a cidade aos moradores independentemente de sua força econômica, não se mostra eficaz ou mesmo efetiva, já que o mercado precifica, isto é, inclui o custo dessas intervenções no preço dos imóveis.

Posteriormente, na quarta parte, apresentamos as políticas habitacionais que vêm sendo desenvolvidas no município de Campinas, com ênfase no Programa Minha Casa Minha Vida. Ao final, optamos por concluir o estudo apontando a necessidade de condicionamento da promoção do direito à moradia em espaços urbanos localizados em áreas demarcadas pelas ZEIS, em que pese a elevação do preço dos imóveis no mercado imobiliário, visando à inclusão de todos os moradores no espaço da cidade, visando quebrar o ciclo de envio dessas pessoas para periferias não urbanizadas.

A justificação do estudo se deu no sentido de compreender que existem instrumentos de política urbana, como os planos diretores e planos locais de gestão, aptos a induzir, por sua forma normativa, a organização do espaço urbano segundo o interesse público, aptos a melhorar a distribuição de terras urbanizadas às camadas sociais que foram, ao longo da história, postas às margens da cidade.

No entanto, não é possível trabalharmos com todos esses meios de intervenção pública no território da cidade em um único texto, motivo pelo qual elegemos, para esta pesquisa, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que têm a capacidade de, quando regulamentadas e demarcadas, atuar na conformação do espaço urbano de modo a torná-lo mais diversificado, como a possibilidade de que se realize, em determinado lugar por elas demarcado, Habitações de Interesse Social (HIS).

Nos termos da pesquisa realizada, foi possível perceber que em Campinas não apenas existe a possibilidade de criação das ZEIS, como também espaços a abrigar a demarcação destas áreas, mas que não existe, ainda, uma política mais incisiva no sentido de realmente modificar o desenho da cidade.

### CONTEXTUALIZAÇÃO: PROBLEMÁTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS

Voltado especificamente à realidade do município de Campinas, para este artigo, foi necessário colher alguns dados disponibilizados pelo portal eletrônico da Prefeitura municipal, com a finalidade de obter informações oficiais acerca da temática versada.<sup>3</sup>

Em agosto de 2011, foi elaborado e aprovado o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS),<sup>4</sup> pretendendo representar um avanço na estrutura habitacional e nas políticas públicas relativas a esse tema na Região Metropolitana de Campinas (RMC). A orientação sob a qual se pautava foi estabelecida pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, bem como no próprio Plano Diretor de Campinas, pelo qual os pormenores sobre a cidade estariam mais representados por se tratar de uma legislação específica ao âmbito local.<sup>5</sup>

No que respeita à relação entre o Plano Municipal de Habitação e o planejamento habitacional das demais cidades da RMC, sejam consideradas individualmente ou em seu conjunto, há que se promoverem políticas integradas, de modo a resolver o problema municipal sem causar,

---

<sup>3</sup> Disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/programas-habitacionais.php>. Acesso em 22 de maio de 2015.

<sup>4</sup> O acesso ao relatório pode ser obtido no seguinte endereço: <http://campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php> Acesso em 22 de maio de 2015.

<sup>5</sup> Segundo o Plano Municipal de Habitação de Campinas, em relatório cuja abordagem se voltou ao diagnóstico, contextualização e necessidades relacionadas à problemática da crise habitacional em Campinas e região. O município de Campinas está inserido em um contexto metropolitano, denominado Região Metropolitana de Campinas (RMC), instituída pela Lei Complementar Estadual nº 870, de 2000, tem em sua constituição os municípios de Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo, sobre uma área ocupada de 364.689ha, cerca de 1,3% do território do Estado de São Paulo.

colateralmente, problemas similares nas cidades vizinhas. A necessidade de integração de políticas para promoção de serviços metropolitanos é um dever dos municípios que compõem a RMC desde sua instituição. No que respeita à política habitacional, isto está previsto no artigo 10, inciso III, de sua lei de criação, a Lei Complementar Estadual nº 870/2000, e agora, por força da Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole), em especial por seu artigo 1º, §2º, as metrópoles possuem questões que são mais bem resolvidas se tratadas em conjunto (o artigo 6º, inciso I, do Estatuto da Metrópole impõe a prevalência do interesse metropolitano sobre o municipal). Eis porque o PMHIS deve necessariamente dialogar com o déficit habitacional metropolitano e não apenas com o periférico interno ao território municipal.

A estruturação e expansão intraurbana da RMC não fugiu das consequências do fenômeno da urbanização. Nessa região, assim como em outras áreas metropolitanas do Brasil, afirmam Maria Célia Silva Caiado e Maria Conceição Silvério Pires:

Tem-se caracterizado pela urbanização dispersa, em geral ancorada em empreendimentos imobiliários de grande porte e de usos diversos; pelo aumento da mobilidade da população, com as relações cotidianas que envolvem diversos municípios; pela supremacia do transporte individual; e pela utilização do sistema rodoviário nos deslocamentos cotidianos, entre outros (CAIADO e PIRES, 2006, p. 279).

Como em outras regiões metropolitanas brasileiras, por volta de 1970, sua urbanização se caracterizou como um processo de expulsão de população de baixa renda da centralidade oferecida pelos eixos principais de acesso a serviços públicos. Com isso, a ocupação urbana foi desenvolvida de maneira periférica e dispersa, como relata o PMHIS. A região da periferia deu espaço à estruturação da indústria local e à população que chegava para trabalhar na indústria, num chamado “processo de *periferização* metropolitana” (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 14). Constituíram-se conjuntos habitacionais e assentamentos precários, a exemplo das favelas e loteamentos clandestinos.<sup>6</sup>

Os sinais de segregação urbana se tornam mais expressivos, e poderiam ser concebidos “como manifestação espacial da forma como se organiza a sociedade, caracterizando-se por uma tendência de agrupamento no espaço de grupos sociais homogêneos” (NEVES e CUNHA, 2010, p.213).

---

<sup>6</sup> Assim, “nota-se que não houve uma preocupação com a inclusão daqueles que foram outrora segregados, mas pura e simplesmente com a ampliação desta segregação, com prevalência dos interesses econômicos em detrimento dos interesses sociais, acarretando em segregação espacial e social. Espacial no sentido do distanciamento entre os bairros, ditos de classe alta, média e baixa, e social, no sentido de ausência de serviços públicos ligados aos locais de grupos da sociedade de baixa renda” (MASTRODI e CONCEIÇÃO, 2015, p. 4).

Dessa forma, no município de Campinas é possível constatar em todo seu perímetro a configuração de uma cidade caracterizada por uma mescla de áreas urbanas e rurais dispostas no percurso de rodovias<sup>7</sup> (em especial, a Anhanguera), bem como próximas a entroncamentos viários, o que denota a monofuncionalidade em que foi moldada a RMC, pelo uso do automóvel, como o acesso dificultado à população não detentora de veículo próprio e dependente de uso da política pública de (i)mobilidade urbana (transporte público/coletivo) como meio de se deslocar cotidianamente do trabalho para casa. Com a demarcação da cidade definida, por várias vias, mas em especial pela Rodovia Anhanguera, é estabelecida uma divisão fronteira entre “uma porção nordeste rica e uma porção sudoeste pobre” (ROLNIK et al., 2015, p.133).

O processo de exclusão da população mais carente de recursos do grande centro da RMC, da sede, estimulou desigualdades socioespaciais mais expressivas, bem como o processo de *metropolização* e a consolidação de cidades-dormitório. Com grande parcela dos trabalhadores exilados em uma nova periferia urbana, começam a ocorrer os deslocamentos pendulares, em razão da dependência entre os municípios em que há trabalhadores e os municípios em que há emprego, estes os municípios centrais em que havia atividade econômica, e aqueles, os periféricos em que havia oferta de terrenos baratos que pudessem servir de moradia.

Não apenas a ocupação informal ao longo das periferias e dos entornos da RMC, houve igual contribuição do Estado, pela COHAB – Companhia de Habitação Popular – principal promotora de habitação social na região (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 18), para a somatização dos problemas urbanos relacionados à segregação socioespacial na região, visto pela concentração dos seus empreendimentos no espaço da cidade correspondente ao quadrante sudoeste de Campinas, que é setor menos urbanizado do município.

Conforme Raquel Rolnik et al afirmam, existe um papel exercido pela política habitacional, a consagração e solidificação de um modelo urbano voltado à reprodução da segregação socioespacial, que acompanhou o processo de urbanização experimentado nas regiões metropolitanas, segundo o qual a população de baixa renda foi relegada. A forma como se constrói um conjunto habitacional atualmente segue os interesses dos agentes de mercado, para os quais existe um modo de operação determinante da provisão habitacional, um deles se relaciona com o elemento “localização”, ou seja, onde se encontram terras mais baratas. Sem nenhum esforço é possível afirmar que esses espaços estão nas áreas periféricas, às margens da cidade, onde os

---

<sup>7</sup> As rodovias até hoje têm funcionado como eixos impulsionadores da formação periférica de ocupação territorial para a expansão urbana de toda a RMC.

serviços públicos são ausentes ou no máximo se tem acesso via uma única linha de ônibus. Para a autora, este modelo de cidade é reproduzido década a década e tem predominado, sendo responsável por fomentar o “espraiamento urbano, a proliferação de um padrão urbanístico monofuncional e o estabelecimento de uma divisão territorial entre ricos e pobres” (ROLNIK et al., 2015, p.148).

Nesse sentido, cumpre reproduzir a explicação “lógica” – como se houvesse lógica em decisões as quais se pautam tais demandas – da atual produção de habitações no Brasil, mediante a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida (posteriormente apresentado), conforme Rolnik et al., tudo é pensado e muito bem formulado na hora da produção da moradia, desde a escolha dos terrenos, pela captação de áreas que possam dar um maior retorno financeiro (encarado como fator determinante para a implementação da política de habitação), e nesse sentido, “segue uma equação complicada, sendo condicionada por variáveis como o custo do metro quadrado e as exigências estabelecidas na legislação quanto ao acesso a redes de infraestrutura, equipamentos e serviços” (ROLNIK et al., 2015, p. 132).

Desta forma, percebe-se o raciocínio mercadológico da produção habitacional que visa, com a produção de uma maior quantidade de residências, aumentar a capacidade de lucro e propositalmente exilar os destinatários incluídos em determinada política pública para os vazios periféricos pondo ao seu alcance mínimas condições de existência. De maneira que a provisão habitacional pela atuação conjunta entre Poder Público e mercado privado de habitação leva em consideração que os locais (des) interessantes “devem ser periféricos o bastante para minimizar a porcentagem do investimento gasta com o terreno, mas não distantes a ponto de não atenderem às exigências mínimas para a aprovação de uma operação, ou demandarem custos adicionais com a expansão de redes de infraestrutura básica” (ROLNIK et al., 2015, p. 132).

Um fato relevante a se observar é que, com o intuito de diminuir a forma desordenada assumida pelo crescimento na RMC, como também conservar o baixo número populacional garantindo caracteres de área rural, fomentaram a elitização da ocupação. O Plano de Habitação de Campinas deixa claro como o Poder Público, ainda que com a intenção de preservar e desenvolver uma política ambiental, foi protagonista da questão da especulação imobiliária e da segregação espacial, atuando como um promotor de interesses de mercado, praticamente à revelia das diretrizes do Plano Diretor,<sup>8</sup> pelas quais a urbanização deveria ser voltada ao interesse

---

<sup>8</sup> O Plano Diretor considera a divisão do município de Campinas nas seguintes nove macrozonas: MZ1 – Área de Proteção Ambiental –APA. MZ2 – Área de Controle Ambiental – ACAM, MZ3 – Área de Urbanização

público. Isto está evidente no Plano Diretor, em especial pela forma como se deu o desenvolvimento, por exemplo, dos distritos de Sousas e Joaquim Egídio (Macrozona 1) e de Barão Geraldo (Macrozona 3), cujas áreas interessam ao mercado imobiliário.<sup>9</sup>

Uma das formas de valorizar o preço do terreno é estabelecer restrições a ele, o que de fato ocorreu nessas Macrozonas 1 e 3 de Campinas, que foram “naturalmente” mais exploradas economicamente pelo mercado em razão da chamada tipologia do loteamento fechado, o que é constatado pelo Plano Municipal de Habitação: “A estrutura fundiária encontrada em Sousas e Joaquim Egídio e a manutenção de fazendas na zona rural permitem a conservação de diversas propriedades agrícolas improdutivas e desocupadas na zona rural, tornando-as espaços privilegiados para a especulação imobiliária” (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 20).<sup>10</sup>

---

Controlada – AUC, MZ4 – Área de Urbanização Prioritária – AUP, MZ5 – Área Prioritária de Requalificação – APR, MZ6 – Área de Vocação Agrícola – AGRI, MZ7 Área de Influência da Operação Aeroportuária – AIA, MZ8 – Área de Urbanização Específica – AURBE e MZ9 – Área de Integração Noroeste – AIN.

<sup>9</sup> Em 1990, foram instituídos novos Planos Locais de Gestão para o distrito de Barão Geraldo (Macrozona 3), caracterizado pelo Plano Diretor de Campinas como Área de Urbanização Controlada, e também para os distritos de Sousas e Joaquim Egídio (Macrozona 1) e esses dois últimos foram transformados em Área de Preservação Ambiental – APA (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 20).

A estruturação urbana do município de Campinas, conforme Capítulo IV, do Plano Diretor municipal, instituído pela Lei Complementar nº 15, configura o planejamento urbano sob a constituição das denominadas macrozonas, cuja finalidade é conformar o território urbano, estabelecendo embasamento à gestão dos espaços de atuação e, com isso, definir diretrizes para o planejamento e a implementação de políticas e programas, de acordo com as especificidades de cada Macrozona, a fim de promover o desenvolvimento sustentável no município, conforme previsto no art. 21 da referida Lei. Em Campinas, no Plano Diretor, foram definidas nove Macrozonas, levando-se em consideração tanto os aspectos físico-territoriais quanto socioeconômicos e ambientais.

Para a atuação dos gestores públicos em cada uma das nove Macrozonas, foram criados, por meio de leis municipais, Planos Locais de Gestão Urbana, para, de acordo com o previsto no artigo 17, do Plano Diretor, agir de forma singular em cada Macrozona, visando à adequação específica do uso do solo; ao detalhamento das políticas setoriais, a prescrição de orientações viárias e de preservação e recuperação ambiental, enfim, dar conformação ao zoneamento da cidade, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e das demais políticas nacionais, metropolitanas e locais (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 192).

<sup>10</sup> Não obstante, o Plano Local de Gestão da Macrozona 1, que corresponde a Sousas e Joaquim Egídio, como também o Plano Local de Gestão da Macrozona 3, relativo a Barão Geraldo, dispõem sobre a previsão de serem implementados programas de habitação de interesse social. A Macrozona 1 ficou definida pela Lei nº 10.850/2001, com base no pretérito Plano Diretor de Campinas, estabelecido pela Lei Complementar nº 4 de 1996 e de acordo com a legislação federal (Leis Federais nº 6.902/81, 6.938/81 e 9985/00), segundo a qual ficou instituída a Área de Proteção Ambiental - APA do município de Campinas, voltada à promoção da política ambiental municipal, compreendida pelos Distritos de Sousas e de Joaquim Egídio, e a região a nordeste do município localizada entre o distrito de Sousas, o Rio Atibaia e o limite intermunicipal Campinas-Jaguariúna e Campinas-Pedreira, segundo o art. 1º, §1º, da mencionada lei. Esta Lei traz a possibilidade, como um dos objetivos de criação da APA, de ser promovida na região política pública voltada à habitação social (conforme art. 3º, inciso XVI). A definição da Macrozona 3 como Área de Urbanização Controlada está

## DOS DADOS COLHIDOS A PARTIR DO PMHIS

O PMHIS constatou que a ocupação dispersa e periférica transformou parte do espaço urbano da RMC em grandes assentamentos precários. Segundo dados colhidos e fornecidos pela Prefeitura do Município de Campinas, em 2006, o crescimento urbano nas regiões do município por décadas, em especial no Sudoeste e no Noroeste, contou com crescimento relativo superior às demais regiões da cidade, com predominância em conjuntos habitacionais, favelas e loteamentos clandestinos.

Entre 1970 e 1980, houve crescimento anual maior que 18% (Sudoeste) e 18% (Noroeste); entre 1980 e 1991, cerca de 6% a.a. (Sudoeste) e 8% (Noroeste); entre 1991 e 1996, cerca de 5% a.a. em ambas as regiões (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 24).

A região Leste apresentou: nos anos de 1970 e 1980, aproximadamente 4%; entre 1980 e 1991, cerca de 2% a.a. e entre 1991 e 1996, por volta de 1% a.a. Já a região Sul apresentou, nos anos de 1970 e 1980, aproximadamente 6%; entre 1980 e 1991, cerca de 2% a.a., e entre 1991 e 1996, pouco mais de 1% a.a. (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 24).

Na região Norte, entre os anos de 1970 e 1980, quase 6% a.a.; entre 1980 e 1991, pouco mais de 2% a.a. e entre 1991 e 1996 não chegou a 1% a.a. (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 24).

No que se refere à síntese da problemática habitacional da RMC, de acordo com os dados da Fundação João Pinheiro (FJP), conforme o Programa Nacional por Amostragem de Domicílios (PNAD/2005), foi concluído, dentre outros pontos, que o número total de domicílios em assentamentos precários apresentado pelos municípios da RMC é quase três vezes maior do que o apresentado pela FJP: enquanto o FJP afirma haver 90.802 domicílios precários na RMC, o PNAD indica haver apenas 34.602. Há inconsistência de dados, também, na comparação entre o número de domicílios vagos: para a FJP há quase o dobro do número do déficit habitacional total (76.161 contra 45.850) (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 37).

No PMHIS, com relação ao potencial fundiário que, possivelmente, poderia ser destinado e utilizado para a provisão de moradias, foi constatada a presença de terrenos vazios sem destinação

---

disciplinada no artigo 27 do Plano Diretor, tendo o inciso XI deste artigo potencial de instrumento de operação urbana com capacidade de ampliar os recursos voltados à Habitação de Interesse Social. O Plano Local de Gestão Urbana de Barão Geral foi instituído pela Lei nº 9.199/1996 e traz disposições sobre a viabilidade de habitação de interesse social na referida Macrozona, como é o caso do artigo 34, §1º; artigo 46, inciso III; inclusive a demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social, no art. 75, inciso V.

ou, em linguagem jurídico-urbanística, poderíamos dizer, sem servir à sua função social.<sup>11</sup> Nesse sentido, o PMHIS, ao levar em consideração grandes espaços dentro da área urbana de toda RMC, a falta de terra urbanizada poderia ser suprida pela utilização destes vazios ou áreas subutilizadas; além disso, a totalidade deste potencial fundiário, compatibilizando o total de 415.090.528 m<sup>2</sup> de terras consideradas, expressa 27,9% de todo o perímetro urbano, consequência do processo de urbanização disperso como o vivenciado na RMC.<sup>12</sup>

Ainda em sede conclusiva do potencial de terras passível de destinação para moradias de interesse social, o PMHIS apontou sobre o quantum de reserva fundiária ser suficiente para sanar o problema de espaço, ou seja, onde empreender, afirmando hipoteticamente sobre a possibilidade de utilização de metade dos imóveis vazios para destinação de moradias, atingindo dessa forma o total de 1,6 milhões de unidades, o que superaria o déficit habitacional equacionado pela FJP, conforme censo de 2000, 36 vezes maior do que a quantidade indicada (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 41). Em poucas palavras: Informação oficial do município de Campinas declara que o estoque de moradias na RMC é 36 vezes superior ao número necessário para eliminar o déficit habitacional.

Conforme é verificável no PMHIS, o município de Campinas detém cerca de 35 mil imóveis vazios, totalizando quase duas vezes o número do déficit habitacional estimado pela Fundação João Pinheiro (2000) para o município, correspondente a 18.786 domicílios. Além disso, o município possui 34.641.418,00m<sup>2</sup> de áreas urbanas vazias, representando 8,88% da área do perímetro urbano municipal (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 122–125).

## **POLÍTICA URBANA E A DISSOCIAÇÃO ENTRE OFERTA E PROCURA: O PAPEL DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS**

---

<sup>11</sup> Por função social, podemos afirmar que o proprietário não deve apenas possuir um bem, mas efetivamente utilizá-lo.

Cumpra alertar, não obstante, que alguns imóveis, mesmo urbanos, podem cumprir sua função social justamente mantendo-se não edificadas/ocupadas, como áreas de interesse ou preservação ambiental ou áreas com riscos de desastres. No presente caso, porém, o PMHIS não considerou as áreas ou imóveis que tenham funções ambientais para identificação dos locais disponíveis para produção de moradias.

<sup>12</sup> Como não foram levantadas áreas localizadas em perímetros rurais, uma das observações pontuadas na conclusão do tópico voltado ao potencial fundiário, ainda no diagnóstico do problema do déficit habitacional, verificou-se que “A profusão de loteamentos fechados em grandes áreas rurais insere-se no processo de especulação dos imóveis existentes nas áreas urbanas dos municípios, contribuindo para manter o seu alto valor. Os valores menores do metro quadrado nos terrenos rurais estimulam os incorporadores e empreenderem nestas áreas, deixando de disputar os terrenos nas áreas urbanas. Estes imóveis não são atrativos nem mesmo para eles, mantendo-se no ciclo especulativo. Disto resulta um potencial imobiliário considerável, mas difícil de ser utilizado por programas habitacionais” (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 40).

Sob aspecto jurídico-normativo, a Constituição Federal de 1988 positivou, em seu Título VII Da ordem econômica e financeira e em capítulo reservado à Política Urbana, nos artigos 182 e 183, novas bases de desenvolvimento urbano bem como o protagonismo dos municípios na gestão de interesses locais, com a determinação de que entes federados desta natureza, com mais de vinte mil habitantes, editassem seus planos diretores, como instrumentos normativos de política urbana local com o objetivo de, em conformidade com as diretrizes de política urbana federal, instrumentalizar prefeituras e, assim, direcionar a cidade e a propriedade de modo a se harmonizarem às suas respectivas funções sociais.

Tal destaque à Política Urbana em reservado espaço pelo constituinte de 1988 é revestido de caráter inaugural, pois não havia, nas Constituições anteriores, explícita preocupação em construir um diálogo mais articulado entre as esferas federal e municipal no tocante à legislação urbanística. É importante pontuar este uso pela primeira vez da questão urbana como parte da Constituição Federal, em razão de ser, desde 1960, objeto de luta, em especial, quando, no governo João Goulart, levantou-se discussão a respeito da Reforma Agrária como parte integrante do plano de Reformas de Base, porém, com o advento dos governos militares (1964 a 1985), a última reforma no Congresso datava de 1963, proposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010, p. 261).

Em 1985 foi criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, visando a mudanças estruturais em relação à questão fundiária, com a elaboração de um projeto de lei a ser incorporado ao novo texto constitucional. Na proposta se atacava a segregação existente nas cidades brasileiras, decorrente de ausência de políticas públicas de habitação, transporte, saneamento básico e ocupação do solo urbano. Entre outros aspectos, a reforma urbana tinha como escopo compreender a cidade como um direito, sendo necessário caracterizá-la como representação da gestão democrática e a participação das pessoas neste espaço, sendo imprescindível, para esta realização, nova roupagem à política urbana (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010, p. 263).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) surge como forma de regulamentar a Política Urbana, disposta nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, tornando explícita a necessidade de se pensar na questão urbana como fator essencial de organização dos indivíduos no espaço da cidade. Como uma das consequências da regulamentação, afirmou-se como objetivo da Política Urbana, a necessidade de

direcionar a cidade e a propriedade urbana ao cumprimento da função social (artigo 2º, caput, do Estatuto da Cidade), por meio da utilização de mecanismos dispostos, em linhas gerais, no Estatuto da Cidade (em especial, em seu artigo 4º), e especificado em legislações de cada município.

Na esfera municipal, a regulação urbanística, representada no corpo do Plano Diretor, recebe um novo significado. Ressalte-se que, apesar de ter havido uma nova ordem no tocante à política urbana, o instrumento normativo denominado plano diretor já constava das normas de direito urbanístico nas décadas de 1960 e 1970, estava voltado às cidades médias e grandes, em razão do repasse de recursos pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU). Sua edição, à época, era condição para o recebimento, por parte dos municípios, de recursos federais para a realização de políticas públicas de habitação e urbanização (CYMBALISTA e SANTORO, 2009, p. 5).

A partir desse marco normativo, este instrumento de gestão urbana municipal passa ser considerado determinante para a realização de política urbana local, de modo a materializar os ditames constitucionais de uso e ocupação do solo, com relação ao cumprimento da função social da propriedade. A transformação havida no Plano Diretor se deu no sentido de deixar de ser encarado como uma peça técnica (voltada à compreensão apenas dos profissionais que a redigiram) e se torna uma peça política, tida como mecanismo de gestão democrática e participativa, e mais, a ser utilizada por setores antes excluídos do debate acerca da política urbana (CYMBALISTA, 2006, p. 34).

Nessa perspectiva, ao desenvolver estratégias locais de desenvolvimento do município, o plano diretor, entre outros aspectos, tem a função de pormenorizar regras estabelecidas tanto na Constituição Federal como no Estatuto da Cidade, de modo que, no município, considerado em sua singularidade, possam ser desenvolvidas ações de atuação estatal no desenho urbano, por exemplo, pela incorporação dos instrumentos jurídico-urbanísticos nos planos diretores, conforme disposto no artigo 4º, inciso V, do Estatuto da Cidade.<sup>13</sup> É nesse sentido que a redação dos planos diretores se aproxima ao Estatuto da Cidade, principalmente na instituição desses instrumentos jurídicos e políticos de intervenção no espaço urbano.

---

<sup>13</sup> Os autores reconhecem que os planos diretores têm sido redigidos e aprovados pelos municípios muito mais para cumprir a formalidade pela qual se exige a existência de plano diretor para o município receber repasse de verbas federais do que para, de fato, servir de instrumento de política urbana por excelência. É gritante a existência de planos diretores praticamente idênticos uns em relação aos outros, com redação quase que integralmente copiada do texto do Estatuto da Cidade, sem qualquer especificação das normas deste a serem aplicadas aos respectivos municípios.

Em síntese, as políticas urbanas estão fundadas em normas constitucionais e no Estatuto da Cidade, mas também direcionadas, em cada município, por normas locais. No Brasil, é necessário a município com mais de 20 mil habitantes a elaboração do Plano Diretor (BRASIL, ESTATUTO DA CIDADE, artigo 41, inciso I). A criação do Plano Diretor surgiu com o intuito de ser “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, conforme redação do mencionado dispositivo legal.

No caso da realidade social do município de Campinas, seu Plano Diretor foi instituído pela Lei Complementar nº 15/2006.

Assim, um dos instrumentos à disposição dos gestores públicos municipais é o estabelecimento de Zonas Especiais de Interesse Social, cujo objeto é a definição e a demarcação de áreas urbanizadas destinadas à habitação de interesse social. Seguindo as diretrizes normativas federais, podemos dizer que a cidade reflete sua função social quando os serviços e equipamentos públicos são postos em áreas de acesso à terra urbanizada.

Flávio Villaça (1995), por outro lado, considera que o Plano Diretor reafirma, politicamente, a subordinação das classes populares no espaço urbano, não passando de retórica política. Ideológico e tecnocrata, o Plano Diretor tem sido instrumento de boa técnica, porém sem nenhum conteúdo transformador, e que a “boa técnica tem o poder mágico de solucionar todos os problemas urbanos” (VILLAÇA, 1995, p. 47). Ao ser editado e aprovado por lei municipal, o Plano Diretor deve induzir à Administração Pública local a realização de funções urbanísticas para além do aspecto ambiental ou paisagístico, mas, também e principalmente, de organização do espaço público e da subordinação, a este, dos espaços privados.

Quinto Jr. (2003) afirma que o desenvolvimento das cidades brasileiras é produto da realização de uma política urbana liberal, pensada e reiteradamente praticada, como ocorreu nas cidades latino-americanas desde o século XIX. Para o autor, as cidades foram transformadas, em razão de interesses de mercado, em “um instrumento de especulação e de valorização imobiliária, sobrepondo-se, portanto, à concepção de cidade segundo a qual os padrões urbanísticos participavam da regulação social” (QUINTO JR., 2003, p. 188). Assim, a forma de se planejar as cidades é produto da concepção não intervencionista do Estado nos interesses do mercado privado de habitação, compreendida como prática expressada, na maioria das vezes, como aparente 'ausência' de política ou de planejamento urbanos.

De acordo com Ermínia Maricato (2013), o modelo pensado de planejamento urbano contribuiu para disfarçar o que a realidade fática das nossas cidades e, na mesma intensidade, para

solidificar (no sentido de consolidação) um mercado imobiliário restrito e especulativo. Foi dentro desta política liberal, processo político e econômico que o Brasil firmou uma das sociedades mais desiguais do mundo. O planejamento urbano modernista/funcionalista, comporta o modo de transformar a cidade como um instrumento de dominação ideológica. O problema em si é apontado pela autora não apenas pela ausência de legislação e regulamente, nem muito menos pela falta de qualidade destes textos normativos, no entanto, a questão que se coloca como sintomática são os interesses da política local e os grupos específicos que estão envolvidos em toda elaboração do planejamento urbano “A ilegalidade é, portanto, funcional – para as relações políticas arcaicas, para um mercado imobiliário restrito e especulativo, para a aplicação arbitrária da lei, de acordo com a relação de favor.” (MARICATO, 2013, p.124).

Não é por falta de planos e nem de legislação que as cidades brasileiras crescem de modo predatório, haja vista a presença de leis de zoneamento, normas de parcelamento do solo, códigos de edificações. No entanto, há uma gritante desconsideração com relação à condição de ilegalidade de grande parte da população urbana brasileira, tanto em relação à moradia, como em relação ao acesso à terra urbanizada. O que esclarece que a “exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei” (MARICATO, 2013, p. 147). As leis são aplicadas conforme as circunstâncias e o resultado para a falta de definições de pautas que se discutam a habitação, saneamento, mobilidade é o “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns” (MARICATO, 2013, p. 125).

Trindade (2012, p 147), ressalta a função dada à propriedade pelo mercado privado de terras, numa conjuntura de não ingerência estatal, obviamente, de acordo com seus interesses ao afastar o caráter social e atribuir função econômica, compreendida pelo “enriquecimento de seus detentores”. Notadamente, as classes menos favorecidas social e economicamente foram postas à margem das vantagens oferecidas pela “urbanidade”, como a ocupação formal, migrando, assim, para as zonas periféricas pendentes de infraestrutura adequada à promoção do direito à cidade. O não controle do Estado em razão da liberdade dada ao mercado pela política econômica do liberalismo resultou nas ocupações precárias e informais, em outras palavras, no direito à ocupação sem a concretização do direito à cidade.

Diante de toda conjuntura que se apresentava de certo podemos afirmar que o discurso político e o arcabouço jurídico se encontram diametralmente opostos à realidade social, fazendo com que o plano diretor, em última instância, revele-se como plano discurso no desenvolvimento das cidades brasileiras. A tensão existente entre a cidade formal e a cidade ilegal, segundo

Maricato (2013, p. 165) é dissimulada. Para a autora, cidade é uma representação, de modo que a sua parte oficial dissimula a sua realidade social (parte tida como informal ou ilegal), mas também acoberta a função de um papel econômico ligado à geração e captação da renda imobiliária.

Por não haver correspondência equitativa entre o que se oferece de terras à promoção de habitação social e a sua procura ou, em outras palavras, a necessidade de moradia (o déficit, não apenas quantitativo, mas também qualitativo), dissociação entre oferta e procura que é intensificada pelos agentes de mercado justamente para que seja possível especulação imobiliária, existe desde 2001, no Estatuto da Cidade, a previsão de instrumentos jurídico-urbanísticos de intervenção pública nos espaços urbanos, sejam eles privados (como é o caso, por exemplo, da desapropriação, art. 4º, inciso V, alínea “a”) ou públicos, voltados à concepção de uma política urbana mais incisiva no que se refere ao resgate das funções sociais da cidade<sup>14</sup> e da propriedade (art. 2º do Estatuto).

Dentro do rol de possibilidades jurídicas, políticas e urbanísticas do Estatuto da Cidade, advindas da regulamentação da política urbana capitulada na Constituição Federal de 1988, é preciso ressaltar um instrumento capaz de relativizar os efeitos dos processos especulativos, como é o caso da previsão e, mais importante, a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). A previsão desse instrumento está no art. 4º, inciso V, alínea “f”, do Estatuto, mas que se faz necessária a especificação e regulamentação em âmbito local pelos Planos Diretores para serem efetivamente aplicáveis. Só com a demarcação destas zonas, em especial por meio de Leis de Gestão Local, é que o Poder Público pode condicionar o mercado na produção de moradias de interesse social.

A Lei nº 11977/2009, além de dispor sobre o programa federal de promoção de moradias Minha Casa Minha Vida, também traz quesitos referentes à regularização fundiária. Neste aspecto, o que nos interessa é que a lei dá uma definição às ZEIS, em seu art. 47, inciso V, como “parcela de área urbana instituída pelo Plano Diretor ou definida por outra lei municipal, destinada

---

<sup>14</sup> “O 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 tradição dos códigos de edificação, uso e ocupação do solo urbano no Brasil sempre partiram do pressuposto de que a cidade não tem divisões entre os incluídos e os excluídos socialmente, de modo que nossa legislação edilícia por si só normatizaria todos os preços de custo. (Antes do surgimento da incorporação imobiliária, a cidade era produzida por rentistas imobiliários e para uso próprio [conhecido como preço de custo], mas de fato existia um terceiro setor, o dos moradores de cortiço.) O acesso à habitação como direito e garantia fundamental, conforme expresso na Constituição de 1988, coloca um fato novo na nossa cultura urbanística, qual seja, a de que temos de oferecer uma habitação digna para todos os moradores das cidades” (QUINTO JR, 2003, p. 191).

predominantemente à moradia de população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo”.

As ZEIS, assim, podem ser compreendidas, em último grau de especificidade, como decorrência normativa existente entre a política urbana inaugurada na Constituição Federal de 1988, positivada no Estatuto da Cidade e Plano Diretor de Campinas. Conforme aponta Levy (2014, p. 227) o conceito de ZEIS, sob o aspecto da regularização fundiária, é o instrumento disposto em textos normativos, em específico, no Estatuto da Cidade, capaz de, ao menos, tentar frear a forma desordenada da expansão urbana consequente da especulação imobiliária que, entre outros efeitos, “cria vazios geográficos e expulsão dos mais pobres para áreas mais periféricas, com grande impacto na prestação de serviços públicos, que precisam ir para cada vez mais longe” (LEVY, 2014, p. 227). Em outras palavras, por meio das ZEIS, a Administração atuaria de modo a trazer essa parcela da população à centralidade urbana, como bem pontua Henri Lefebvre (2001), em o Direito à Cidade.

As ZEIS funcionam como um instrumento jurídico, por estarem inseridos em norma legal, e político, por se efetivarem a partir de decisões a cargo da Administração Pública, com vistas a regularizar a situação fundiária e o modelo de uso e ocupação do solo. A ideia é que se possa manejá-las como mecanismos capazes de dar mais diversidade ao espaço urbano, sob a nossa hipótese, com a determinação de que, em áreas bem servidas por urbanização, seja necessário implementar política habitacional voltada à população de baixa renda.

Assim, esse instrumento pode realizar duas formas de transformação no espaço da cidade, a saber: promover a regularização fundiária e urbanística dos assentamentos informais, bem como impulsionar a construção de novas unidades habitacionais de interesse social em áreas não edificadas, subutilizadas ou não-utilizadas.

À luz da realidade atual do município de Campinas, bem como de sua região metropolitana, em que pese a mencionada disposição de um potencial fundiário bastante a suprir as necessidades deficitárias de habitação social, o número de ZEIS estabelecidas na RMC (correspondente a uma área de 8.367.900,84 m<sup>2</sup>) não é suficiente para fazer frente ao déficit habitacional.

Embora haja condições materiais para resolver tal déficit, o instrumento urbanístico ZEIS ainda não é aplicado de forma a supri-lo ou, minimamente, a enfrentá-lo. Aparentemente, isso ocorre por falta de vontade política ou por pressão do mercado imobiliário, cujo interesse em manter a especulação é maior que o de construir habitações de interesse social –o que, ao menos

no curto prazo, tenderia a causar a redução da procura e, com isso, a redução do preço dos imóveis disponíveis.

Constata-se, assim, que não se trata de tarefa irrealizável ou para além das capacidades de disposição de espaço urbano, mas da definição de uma “política de distribuição de terras urbanizadas”, isto é, do ponto de vista de terra urbanizada, há viabilidade para o atendimento das necessidades habitacionais estimadas nos instrumentos de política urbana.

O relatório descrito no PMHIS verificou a presença de mecanismos normativos voltados à política urbana de regularização fundiária, assim como a possibilidade de serem empreendidas novas unidades em áreas já servidas por serviços urbanos, como os espaços urbanos vazios. Chamamos de espaços urbanos vazios as áreas localizadas dentro do território da cidade e compostas por serviços públicos capazes de gerar inclusão de pessoas situadas em zonas marginais da cidade. São propriedades pertencentes a alguém, porém que não cumprem à função social destinada a imóveis urbanos (moradia, comércio ou indústria) e que potencialmente representam possibilidade de integração social.

No entanto, também foram reconhecidos, nos Planos Diretores das cidades que compõem a RMC, impedimentos no tocante à exequibilidade de políticas públicas em sua função de interferir no domínio privado dos imóveis urbanos. Um deles é a falta de preocupação com a demarcação das ZEIS. Outro, a consideração de que não é possível aplicar esse ou outros instrumentos urbanísticos sem que eles sejam devidamente conceituados em leis posteriores. Um terceiro, a falta de preocupação com o conteúdo dos Planos Diretores e dos Planos de Habitação Local, criados exclusivamente para que o município cumprisse requisito sem o qual não poderia captar verbas federais para programas de habitação (artigo 12, inciso III, da Lei n. 11.124/2005).

Institucionalmente, porém, e justamente por força dessas normas que permitem captação de verbas com finalidade direcionada a políticas de habitação, observa-se a existência de organização e participação quanto à captação de recursos federais e estaduais tendentes a consolidar e materializar a política habitacional, a partir da melhora e regularização de habitação de interesse social (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 46).

As limitações encontradas são relacionadas à possibilidade de aplicação e a implementação de uma política habitacional tendente à afirmação do espaço urbano mais diversificado. Apesar de existir, na extensão territorial de todos os municípios da RMC, espaço suficiente para a promoção de políticas habitacionais aptas a reduzir tanto o déficit habitacional atual quanto à demanda futura (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 42-43), apenas parcela insuficiente de

toda essa área é destinada à demarcação de ZEIS. A importância desse instrumento é considerar a necessidade de integração à terra urbanizada dos novos assentamentos humanos, como por exemplo a localização, valor da terra, modalidade do programa etc.

Conforme os dados disponibilizados pelo relatório do PMHIS, o Sistema de Gestão e o Marco regulatório contam com instrumentos de política urbana já previstos no Estatuto da Cidade, quais sejam: ZEIS, Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU provisório no tempo e desapropriação sancionatória, direito de preempção. Ao tempo do estudo, Engenheiro Coelho e Holambra não tinham Planos Diretores aprovados.

Existe a previsão de ZEIS em Campinas, porém é necessária edição de leis para a regulamentação da forma como serão demarcadas, passando a efetivamente surtirem efeitos na realidade social desse município. Segundo o parágrafo único do art. 84 do Plano Diretor (CAMPINAS. Lei Complementar nº 15/2006), a fim de dar cumprimento à política de habitação, há ZEIS de indução e de regularização.

As primeiras correspondem à definição desse instrumento de gestão urbana em áreas “não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas destinadas à promoção de empreendimentos habitacionais de interesse social” (cf. art. 84, parágrafo único, inciso I), enquanto as de áreas ocupadas correspondem às ZEIS de regularização e resultam de “ocupações espontâneas, produzidas de forma desorganizada, por população de baixa renda, em áreas públicas ou privadas ou resultantes de parcelamentos irregulares ou clandestinos” (cf. art. 84, parágrafo único, inciso II).

Ou seja, trata-se de instrumento pendente de efetiva aplicação, assim como os demais instrumentos catalogados, tais como Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação sancionatória e direito de preempção (CAMPINAS. PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011, p. 49).

## **POLÍTICAS HABITACIONAIS DESENVOLVIDAS NO MUNICÍPIO DE CAMPINAS**

Em textos oficiais, à luz do corpo normativo do município de Campinas, em especial do Plano Diretor, promulgado por meio da Lei Complementar nº 15/2006 e Plano de Gestão, ambos do município de Campinas, foram identificadas as seguintes políticas públicas voltadas à habitação implantadas pela Secretaria de Habitação (SEHAB): Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV),<sup>15</sup> Programa Casa Paulista, Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC) e Cooperativas

---

<sup>15</sup>Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm). Acesso em 8 de setembro de 2015.

Habitacionais (Cohab - Campinas). Pela densidade de cada uma dessas políticas, optamos por tratar, nesse artigo, exclusivamente do Programa Minha Casa Minha Vida, por se tratar do programa habitacional mais efetivo já realizado. Os demais programas poderão ser objeto de estudos posteriores.

Campinas tem promovido o direito à moradia sob a formatação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), porém a implementação dessa política habitacional não é suficiente para a mitigação do déficit habitacional. Esses programas têm sido executados, e em ritmo superior a qualquer outra política habitacional já desenvolvida em território nacional, porém mantém a lógica de promover moradias em áreas pouco ou nada integradas ao tecido urbano, mais voltadas à eficiência econômica dos empreendimentos –e ao lucro do negócio– que propriamente à inclusão dos moradores à cidade.

Conforme nossa hipótese, uma das vias pelas quais o planejamento urbano poderia –deveria!– direcionar as políticas de habitação, seria determinar a construção das novas Habitações de Interesse Social em ZEIS demarcadas e não em locais desvalorizados, ainda mais periféricos, sem acesso aos serviços públicos, o que seria uma forma de forçar os executores dos planos habitacionais, não apenas no âmbito do PMCMV, mas de todas as políticas vinculadas ao Plano Nacional de Habitação Urbana, a simplesmente cumprirem a lei. Em especial, o disposto no artigo 5-A da Lei n. 11.977/2009, incluído pela Lei n. 12.424/2011 que, de certo modo, internaliza em nosso ordenamento a Recomendação Geral nº 4 do Comitê das Nações Unidas para os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1991:<sup>16</sup>

Art. 5º-A. Para a implantação de empreendimentos no âmbito do PNHU, deverão ser observados:

1. Localização do terreno na malha urbana ou em área de expansão que atenda aos requisitos estabelecidos pelo Poder Executivo federal, observado o respectivo plano diretor, quando existente;
2. Adequação ambiental do projeto;

---

<sup>16</sup> Trata-se, a Recomendação Geral nº 4, do Conselho de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, de 1991, de uma das principais contribuições para a conceituação do direito à moradia adequada: “Do ponto de vista deste Comitê, o direito à moradia não deveria ser interpretado segundo um sentido estreito ou restritivo, que definiria a moradia como simples abrigo provido por um teto sobre a cabeça ou que definiria o abrigo exclusivamente como uma mercadoria. Em vez disso, ele deveria ser visto como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade.” (NAÇÕES UNIDAS, General Comment nº. 4, 1991, s/p.). A doutrina nacional traduziu este item por “Comentário”. No entanto, parece-nos mais acertado chamá-lo de “Recomendação”, já que é um documento que oferece subsídios para o correto entendimento dos Tratados e, por essa razão, recomenda certas condutas aos Estados.

3. Infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública e solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e permita ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; e
4. A existência ou compromisso do poder público local de instalação ou de ampliação dos equipamentos e serviços relacionados a educação, saúde, lazer e transporte público.

As unidades habitacionais produzidas pelo PMCMV são executadas pelo critério de divisão em faixas. A Faixa 1 é destinada ao atendimento de famílias com renda mensal de até R\$1.600,00; a Faixa 2, de famílias com renda mensal entre R\$1.600,00 e R\$3.100,00; e a Faixa 3, de famílias com renda entre R\$3.100,00 e R\$5.000,00 (ROLNIK et al.2015, p. 129). A RMC se destacou na promoção de unidades habitacionais via Minha Casa Minha Vida, seus resultados quantitativos na etapa inicial do programa foram aproximadamente 20 mil unidades, em segundo momento, ampliou em 23% e, conseqüentemente, o número de unidades construídas da Faixa 1 dobrou.

O PMCMV foi instituído pela Lei nº 11.977 de 07 de julho de 2009, a mesma Lei que também disciplina a regularização fundiária de assentamentos humanos em zonas urbanas. Como a estrutura e a finalidade do PMCMV estão voltadas à configuração de medidas que visem a estimular a produção e aquisição de novas unidades habitacionais para famílias com renda mensal de até R\$ 4.650,00 (quatro mil, seiscentos e cinquenta reais), conforme preleciona o seu art.1º.

A Portaria nº 595, de 2013,<sup>17</sup> do Ministério das Cidades, prevê sobre a forma de atendimento dos destinatários do Programa, ao dispor a respeito dos parâmetros de priorização e sobre o processo de seleção dos beneficiários do PMCMV, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), conforme prescreve o art. 1º da normativa. Os critérios estabelecidos se destinam às operações realizadas por meio da utilização dos recursos oriundos da integralização de cotas do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), que são transferidos ao Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), conforme os objetivos dessa Portaria.

No tocante à seleção dos beneficiários inscritos, cabe dizer que 50% das unidades serão encaminhadas para famílias indicadas pelos municípios, priorizando os potenciais adquirentes assentados em áreas de risco (seja risco ambiental ou de insalubridade), os demais 50% de unidades são remetidos à ordem definida em sorteio pelo Cadastro de Interesse de Moradia. Para seleção e hierarquização da demanda via sorteio são considerados os critérios nacionais de famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de área de risco ou insalubres; famílias com mulheres

---

<sup>17</sup>[http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria\\_595\\_12dez\\_18\\_2013\\_selecao\\_dos\\_beneficiarios\\_pmcmv.pdf](http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/downloads/portarias/portaria_595_12dez_18_2013_selecao_dos_beneficiarios_pmcmv.pdf).

responsáveis pela unidade familiar; e famílias da qual façam parte pessoas portadoras de deficiência.

Dos critérios locais, aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação temos: famílias moradoras em Campinas há mais de 10 anos; famílias com renda per capita inferior a ½ salário mínimo; e pessoas com, no mínimo, 02 dependentes habitacionais.<sup>18</sup>

Em Campinas existem 8.030 unidades aprovadas. Dos empreendimentos em execução ou já executados, o Residencial Santa Luzia não foi entregue ainda. O Residencial Vilas de Taubaté está em construção e faz parte do projeto conjugado Parque Linear Vilas de Taubaté, que conta com recursos conjuntos do programa de aceleração do crescimento (PAC) e do PMCMV. Beneficiária 14.608 famílias no total que vivem no entorno do córrego Taubaté, na região sul, com regularização fundiária dos assentamentos precários; reassentamento de parte das famílias removidas de áreas impróprias nas unidades do Vilas de Taubaté; e obras de macrodrenagem, saneamento, pavimentação, requalificação ambiental e sistema de lazer.<sup>19</sup>

Percebe-se, em termos de condições urbanas mais vantajosas que, na região nordeste da RMC, o número de empreendimentos não é expressivo e os que existem são, geralmente, destinados à Faixa 3 de renda, principalmente quando comparado à parte sudoeste, onde estão localizados residenciais.

Um dos objetivos do PMCMV era reduzir o déficit habitacional, pela construção de novas residências para serem adquiridas por meio de financiamento. Conforme afirmam Rolnik et al. (2015, p. 130), o PMCMV foi idealizado para satisfazer uma necessidade do mercado econômico, no sentido de estimular a construção civil voltada ao mercado privado de habitação popular. No entanto, não se notou preocupação em caminhar no sentido apontado pelo que foi pensado pelo

---

<sup>18</sup>As famílias que atendem de 5 a 6 critérios são encaminhadas para o sorteio do grupo onde haverá 75% das unidades habitacionais disponíveis (denominado grupo 1), bem como as que atendem até 04 critérios são encaminhadas ao grupo onde haverá 25% das unidades (denominado grupo 2). Segundo a Portaria 595/2013, 3% das unidades habitacionais deverão ser reservadas para atendimento aos idosos e 3% das unidades habitacionais deverão ser reservadas para atendimento a pessoa com deficiência ou cuja família façam parte pessoas com deficiência. Os deficientes e os idosos que não são sorteados no grupo especial (Grupo Idosos e Grupo Deficientes), também participam do sorteio dos grupos 1 e 2, conforme a quantidade de critérios que atendem. Conforme disponível em: <http://campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/programas-habitacionais.php>. Acesso em 26 de julho de 2015.

<sup>19</sup> De acordo com: <http://campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/programas-habitacionais.php> Acesso em 26 de julho de 2015.

Sistema Nacional de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei n. 11.124/2005, e pelo Plano Nacional de Habitação (PlanHab), lançado em 2009.

A implementação do direito à moradia tem se orientado com base em uma agenda que não se pauta pela necessidade de efetivamente sanar o déficit habitacional no seu sentido de garantir, à parcela da população excluída, acesso à terra urbanizada, o que tornou o desenho do programa, conforme Rolnik et al. (2015, p. 131), “um fator determinante para a reprodução do padrão periférico da moradia da população de baixa renda no país”.

## CONCLUSÃO

Enfim, confirmamos nossa hipótese, ou seja, que existe a possibilidade da produção de Habitações de Interesse Social ser realizada em áreas demarcadas e definidas como ZEIS, instrumento já previsto na legislação urbanística mencionada, apto a induzir o uso da área urbana para a inclusão --e não a exclusão-- da população de baixa renda no tecido da cidade, em especial no âmbito deste estudo, voltado à realidade de Campinas, em que dados oficiais constataam a existência de espaços urbanos vazios aptos a abarcar a execução de políticas habitacionais que se prestem à inclusão social.

Por outro lado, as ZEIS vêm sendo empregadas de modo a consolidar a exportação da população das camadas mais populares para áreas da cidade localizadas fora do entorno servido por equipamentos públicos. Isto é, estes instrumentos, por vezes, são definidos e, quando demarcados, acabam sendo mecanismos de condicionamento da produção de moradias, via Programa Minha Casa Minha Vida, em locais de pouca infraestrutura ao “alargar” as fronteiras municipais minimamente “urbanizadas” para espaços menos urbanizados ainda, em razão do preço da terra.

Um dos fatores que maculam a questão urbana está intimamente ligado a este modelo de uso e ocupação do solo, começando pela questão da circulação de pessoas no território urbano. Temos, nesse modelo, a cristalização de um processo cotidiano que alarga as fronteiras da cidade e lança a habitação popular ou de menor renda para as zonas periféricas, distantes de reais possibilidades de integração à cidade. A justificativa para essa forma de apartação do tecido urbano de parte da população está no custo da terra, pois só seria economicamente viável construir-se Habitação de Interesse Popular onde o preço das terras captadas representasse garantia de aferir, da produção das moradias, mais contraprestação pecuniária.

Em outras palavras, nega-se o fator localização, descumpre-se o artigo 5-A da Lei instituidora do Programa Minha Casa Minha Vida, que impõe a construção, no âmbito do Plano Nacional de Habitação Urbana, de unidades habitacionais sempre dentro das áreas urbanas ou, no máximo, das áreas em fase de urbanização, justamente visando a garantir aos moradores não só direito à moradia como também direito à cidade. Deixam-se de lado a lei e os princípios de direito internacional sob o argumento da eficiência e da viabilidade econômica. Em nome da realização do empreendimento –em qualquer lugar, e de qualquer jeito, desde que lucrativo– exilam-se os futuros moradores em áreas às margens do tecido da cidade, muitas vezes sem qualquer previsão de que tais áreas serão um dia equipadas com serviços ou instalações públicas e, dessa forma, finalmente, se tornem urbanas.

Morar à margem ou exilado de condições mais favorecedoras da experiência urbana carrega, como implicação direta, a necessidade de deslocamento diário (e, por isso, com a entrega da unidade residencial, a única presença do Poder Público no local se reduz ao ponto final d a linha de ônibus que leve o morador, no mínimo, ao trabalho, à escola dos filhos e ao posto de saúde, todos estabelecidos em outros lugares mais ou menos distantes). Esse deslocamento, cada vez mais, cobre áreas cada vez mais extensas.

Essa parcela da população que vive nessas zonas periféricas ou delineando os contornos da cidade, na realização de seus movimentos pendulares, é cotidianamente *exportada*: essa parcela da população, por ser fixada em residências tão distantes, é expulsa para fora da cidade; para sobreviver, trabalhar, estudar, e até ter lazer, submete-se à migração diária para a cidade, e seu retorno a uma residência que, no final das contas, serve quase que exclusivamente como dormitório. Em outras palavras, as atuais políticas habitacionais simplesmente reproduzem as formas de ocupação de espaço urbano promovidas no Brasil desde o início do século XX, definindo-se a fixação nas áreas equipadas com serviços com base exclusivamente na capacidade econômica do morador.

O direito à moradia deve ser entendido como um forte elemento de concretização do direito à cidade, motivo pelo qual se justifica a necessidade de que políticas públicas sejam definidas de modo a garantir que haja uma certa vinculação em promover Habitações de Interesse Social em locais em que já exista cidade, e não em locais afastados, sem qualquer equipamento público.

Não existe nenhum impedimento jurídico ou urbanístico para integração de moradias de interesse social no tecido urbano. O impedimento é de ordem econômica, pois isso contraria os

cálculos de eficiência e de lucro dos empreendimentos. A demarcação de ZEIS e a exigência de produção de Habitações de Interesse Social em áreas já urbanizadas impõe aumento dos custos de produção dos novos imóveis do PHIS ou do PMCMV, já que o custo de terreno em área urbana é mais alto. Além disso, o uso de áreas já urbanizadas para construção de moradias de interesse social causaria, no mercado, mudanças na precificação de praticamente todos os demais imóveis, já que a área urbana disponível para demais usos, por ficar relativamente menor (devido a seu uso para algo inédito, qual seja, construção de moradias populares), em tese causará elevação global dos preços dos imóveis.

As razões da não-aplicação do instrumento e os fatores/agentes de resistência à concretização da função social da propriedade é justificada em razão dos próprios interesses de mercado e da estrutura em que está inserida a lógica de produção habitacional. A produção de moradias se dá segundo o interesse dos construtores e dos bancos, na estrutura em que se reproduz propriedade privada, concretizando-se o direito à moradia apenas se revestido dos caracteres do direito de propriedade. Mesmo no âmbito do programa federal vigente de produção de unidades habitacionais para população de baixa renda, o PMCMV, os moradores se tornam os mutuários de um contrato em que, ao final, terão sua casa própria, mas não detêm os elementos que compõem o direito à moradia (segurança da posse, habitabilidade, acesso a equipamentos públicos etc.). Esse modelo se pautou por tratar de um direito de maneira mercantilizada, a moradia como um produto, relegando-o aos interesses imobiliários que, em poucas palavras, são reduzidos à obtenção de lucro.

Desde 1873, em *Sobre a Questão da Moradia*, conforme Friedrich Engels, há a constatação de que o problema não é de déficit de moradias, mas de estrutura fundiária que impede a fixação de pessoas de baixa renda na terra urbanizada (2015, p. 29-71). Se no campo o problema nunca foi a seca, mas a cerca, na cidade o problema nunca foi a falta de moradias, mas a apropriação dos espaços para fins privados dos grupos econômicos mais fortes.

Neste artigo, a questão, contudo, reside em saber se o interesse público estaria na integração dos moradores ao tecido da cidade ou na manutenção de uma forma de planejamento urbano que, se promove algum planejamento, é o de entregar linhas de ônibus à porta dos conjuntos habitacionais construídos nas periferias.

Em termos práticos, verifica-se, no perímetro urbano do município de Campinas, a presença de espaços urbanos vazios ou sem utilização que poderiam servir para a implementação de ZEIS, já previstas no Plano Diretor vigente, como forma de condicionar estas áreas a servirem à

sua função social, a saber: morar, comerciar ou industrializar. Bem como também é possível, a partir da demarcação desses instrumentos urbanísticos situá-las em áreas com melhor localização, especialmente nos espaços urbanos vazios existentes, promover nelas, e não tão distante lá longe, Programas de Habitação de Interesse Social. Assim, sustentamos a necessidade de condicionar a produção do direito à moradia em espaços urbanos providos pelo acesso aos serviços públicos, o que entendemos ser possível pela aplicação das ZEIS, algo que, por ora, está longe de ocorrer no município de Campinas.

## REFERÊNCIAS

### Legislativas

BRASIL. **Assembleia Nacional Constituinte, Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm) Acesso em 20 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional. LEI nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade.** Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em 20 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional. LEI Nº 11.124/2005, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm). Acesso em 26 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **Congresso Nacional. LEI nº 13.089/2015, Estatuto da Metrópole.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em 26 de outubro de 2015.

CAMPINAS. **CÂMARA DE VEREADORES. Lei Complementar nº 15/2006, Plano Diretor.** Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizar/id/89986> Acesso em 21 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **CÂMARA DE VEREADORES. Lei 10.850/2001.** Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizar/id/89938>. Acesso em 27 de outubro de 2015.

\_\_\_\_\_. **PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO, 2011.** Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php> Acesso em 10 de setembro de 2015.

NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotado pela XXI Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de dezembro de 1966, ratificado pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm). Acesso em 27 de outubro de 2015.

### Bibliográficas

CAIADO, Maria Célia Silva; PIRES, Maria Conceição Silvério. Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e futuros desafios. In: CUNHA, José Marcos P. da (Org.).

**Novas Metrôpoles Paulistas – População, vulnerabilidade e segregação.** Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006, p. 275-304. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_10\\_pgs\\_275\\_304.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_10_pgs_275_304.pdf). Acesso 23 de julho de 2015.

CYMBALISTA, Renato e SANTORO, Paula Freire (Organização). **Planos diretores: processos e aprendizados**, São Paulo: Instituto Pólis, 2009, p. 158.

\_\_\_\_\_. A trajetória recente do planejamento territorial do Brasil: Apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, jul. /dez. 2006. Disponível em [http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca\\_virtual/admin/files/trajetoria\\_recente\\_do\\_planejamneto\\_territorial\\_no\\_brasil.pdf](http://nute.ufsc.br/moodle/biblioteca_virtual/admin/files/trajetoria_recente_do_planejamneto_territorial_no_brasil.pdf) Acesso em 23 de outubro de 2015.

ENGELS, Friederich. Sobre a questão da moradia. Trad. Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2015.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 143.

LEVY, Wilson. O Direito Urbanístico em discussão: As Zonas Especiais de Interesse Social. **Revista de Direito da Cidade**, vol.06, nº 01. Disponível em: <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10972>. Acesso em 20 de agosto de 2015.

MARICATO, Ermínia. A ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. IN: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do Pensamento único: Desmanchando Consensos**. 8 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MASTRODI, Josué; CONCEIÇÃO, Paula Gomes. Da Carga Normativa do Direito à Moradia e sua Eficácia Social. Mimeo. Trabalho submetido ao Conselho Editorial de periódico nacional indexado ao sistema Qualis/Capes com conceito A1 no estrato direito, 2015.

NEVES, Izabella Maria Zanaga de Camargo; CUNHA, José Marcos Pinto da. Urbanismo, demografia e as formas de morar na metrópole: um estudo de caso da Região Metropolitana de Campinas. **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 12, n. 23, pp. 211-237, jan/jun 2010. Disponível em [http://www.cadernosmetropole.net/download/cm\\_artigos/cm23\\_184.pdf](http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm23_184.pdf) Acesso em 24 de julho de 2015.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista Estudos Avançados**, v. 17 n. 47, 2003, p. 188. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci_arttext). Acesso em 05 de agosto de 2015.

ROLNIK, Raquel, PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly; ROYER, Luciana de Oliveira; IACOVINI, Rodrigo Faria Gonçalves; NISIDA, Vitor Coelho. O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos socioespaciais e segregação. **Cad. Metrop**, São Paulo, v. 17, n. 33, pp. 127-154, maio 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>. Acesso em 23 de julho de 2015.

SAULE JÚNIOR, Nelson e UZZO, Karina. La trayectoria de la reforma urbana em Brasil. In: SUGRANYES, Ana E MATHIVET, Charlotte. Ciudades para tod@s – Por El dercho a la ciudad, propuestas y experiências. Santiago, 2010, p. 344.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e Cidadania: Reflexões sobre o direito à cidade. **Lua Nova**, São Paulo, 87: 139-165, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n87/07.pdf>. Acesso em 28 de outubro de 2015.

VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. **São Paulo Perspect.** v. 9, n. 2, 1995, p. 45-51. Disponível em: [http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02\\_07.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v09n02/v09n02_07.pdf). Acesso em 8 de março de 2015.

WOOD, Ellen Melksins. As origens agrárias do capitalismo. Trad. Ligia Osório da Silva, **Crítica Marxista**, n. 10, 2000, p. 12-29. Disponível em: [http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos\\_biblioteca/artigo6612\\_merged.pdf](http://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo6612_merged.pdf). Acesso em 10 de julho de 2015.

*Trabalho enviado em 18 de setembro de 2015.*

*Aceito em 29 de outubro de 2015.*