

Os meandros do instrumento ZEIS da concepção até a produção de Habitações de Interesse Social – o caso da Região Metropolitana de Campinas

Paula Francisca Ferreira da Silva

Doutoranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (SP) desde 2012

paulafrancisca@usp.br

Introdução

O instrumento Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), formulado na década de 1980, transforma-se em um dos principais instrumentos de política fundiária, após sua inclusão no Estatuto da Cidade, aprovado por meio da Lei Federal 10.257/01. (Cymbalista, 2005; Rolnik e Santoro, 2013). O Estatuto da Cidade dispõe sobre diversos instrumentos legais que tratam do estabelecido pela Constituição: a função social da cidade e da propriedade urbana. No capítulo II do Estatuto são apresentados diversos instrumentos¹ da política urbana, destacando-se a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores para todas as cidades contidas em regiões metropolitanas ou que possuam mais de 20 mil habitantes.

São estudados aqui os planos diretores (vigentes em 2014) de dez municípios da Região Metropolitana de Campinas e como estes planos, aprovados após o Estatuto da Cidade, incorporaram ou não o instrumento ZEIS. Com as ZEIS é possível contemplar nos zoneamentos das cidades dois tipos de áreas: A) as ocupadas de forma irregular e precária, de modo que haja normas específicas para a sua regularização; e B) as áreas vazias, preferencialmente, dotadas de infraestrutura e com boa localização para a produção de novas Habitações de Interesse Social (HIS) com parâmetros urbanísticos diferenciados. O presente trabalho enfoca no segundo tipo, por representar na cidade uma forma de “proteção” em relação ao mercado imobiliário, garantindo o acesso às classes de baixa renda a áreas valorizadas. (Rolnik e Santoro, 2013; Silva, 2013).

A partir de uma leitura da incidência da regulação urbanística sobre o processo de exclusão socioterritorial (Rolnik, 1997) a hipótese que alimentou o estabelecimento de ZEIS nos zoneamentos das cidades foi a de que intervir sobre as regras que definem uso e ocupação do solo poderia operar no sentido de ampliar o acesso à terra para populações que não encontram esta possibilidade no mercado. A possibilidade de utilização das ZEIS

¹ No capítulo II do Estatuto da Cidade são apresentados como instrumentos da política urbana os planos de ordenação e desenvolvimento socioeconômico do território; o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e, na instância municipal, tem-se o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os planos, programas e projetos setoriais, os planos de desenvolvimento econômico e social e, com destaque, o plano diretor.

para reservar espaços para habitação de interesse social no ordenamento territorial das cidades invertendo a lógica espacial do zoneamento como reserva de terra e proteção de valores de solo para os mercados de média e alta renda também, em tese, deveria colaborar para uma boa utilização de áreas subutilizadas e vazias mais centrais, característica também apontada pela literatura como parte integrante do modelo socioespacial hegemônico nas cidades latino-americanas. (Rolnik e Santoro, 2013, p. 2).

A Região Metropolitana de Campinas (RMC), recorte territorial deste trabalho foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 870, com dezenove municípios², onde residiam 2,3 milhões de habitantes. Os municípios consolidados como RMC desempenham uma estrutura socioeconômica representativa no país (Cano e Brandão, 2002, p.13). Em 2014, por meio da Lei nº 1.532, o município de Morungaba foi adicionado, totalizando 20 municípios na RMC.

A RMC faz parte do chamado "Complexo Metropolitano Expandido" também conhecida como Megalópole do Sudeste Brasileiro³ (Queiroga e Benfatti, 2007), que ultrapassa 29 milhões de habitantes e configura aproximadamente 75 por cento da população do estado. Os municípios da RMC apresentam características e números populacionais bastante variados, conforme se pode perceber na tabela a seguir.

² Campinas, Sumaré, Americana, Indaiatuba, Hortolândia, Santa Bárbara D'Oeste, Valinhos, Itatiba, Paulínia, Vinhedo, Cosmópolis, Nova Odessa, Monte Mor, Jaguariúna, Artur Nogueira, Santo Antônio de Posse e Engenheiro Coelho.

³ Conforme ressaltam Queiroga e Benfatti (2007), a megalópole deve ser compreendida não como mega-cidade ou grande metrópole, mas como uma rede urbana densa, que conecta de forma complexa diversas formas urbanas (cidades, distritos, metrópoles), apresentando conurbação funcional e não obrigatoriamente física, embora seja recorrente em algumas áreas das megalópoles. A megalopolização do sudeste, que inclui desde o eixo "Rio-São Paulo", parte do sul de Minas (de Juiz de Fora a Poços de Caldas), estendendo-se pelas mais importantes rodovias paulistas que conectam São Paulo e Campinas a Ribeirão Preto, a São Carlos, a Sorocaba e a São José dos Campos, considerando apenas os principais centros regionais integrados no processo. Para os autores é essencial para o estudo da dinâmica e estrutura metropolitana da região de Campinas, a sua inserção megalopolitana.

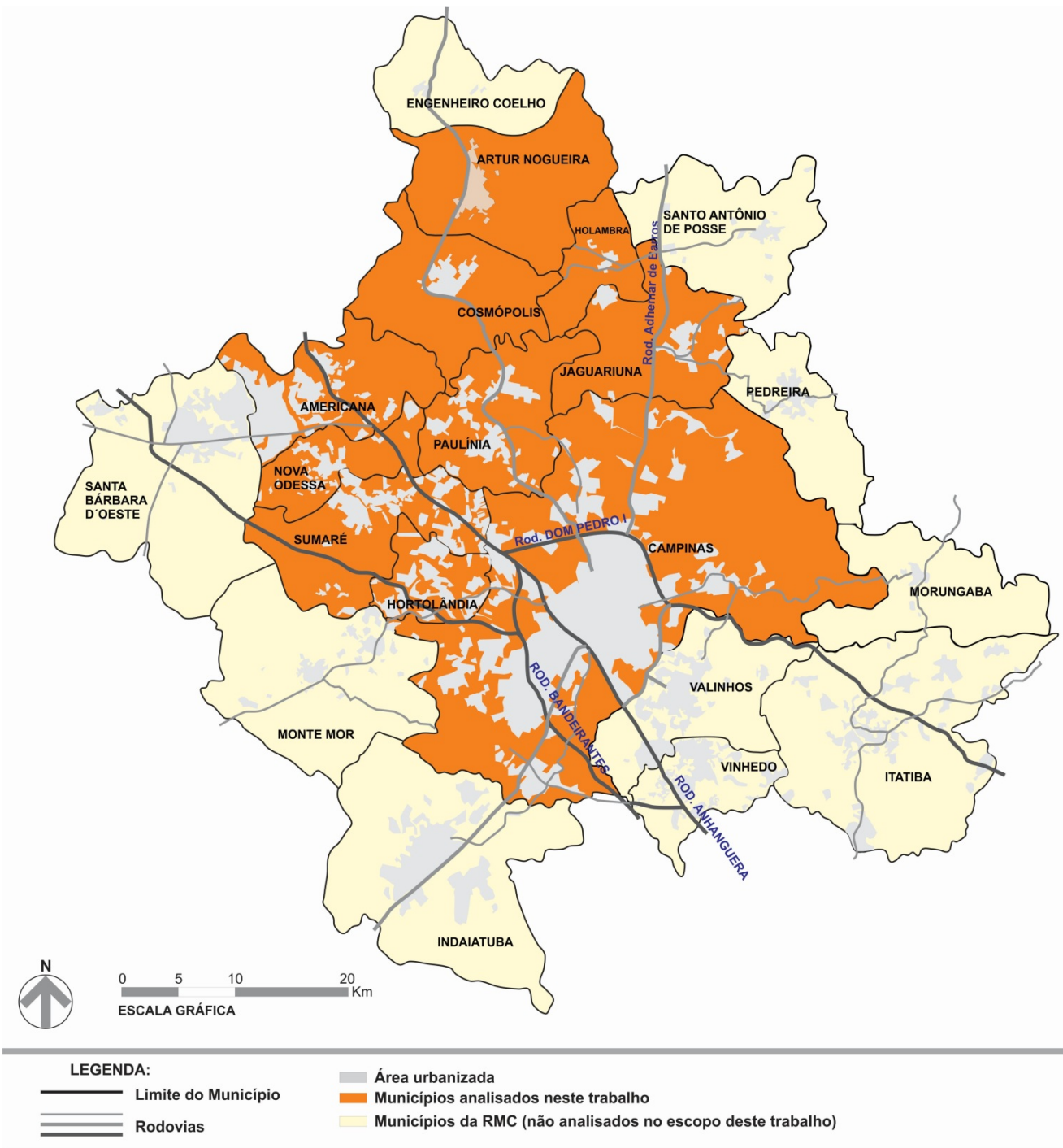
Tabela 1 - População (urbana e rural), área e densidade demográfica | os municípios da RMC

	Municípios da RMC	População total (em 2010)	População urbana (em 2010)	População rural (em 2010)	Área (km ²)	Densidade demográfica (hab/ km ²)
Municípios estudados no presente artigo	Americana	210.638	209.654	984	133,93	1.572,75
	Artur Nogueira	44.177	39.998	4.179	178,03	248,15
	Campinas	1.080.113	1.061.540	18.573	794,43	1.359,60
	Cosmópolis	58.827	54.634	4.193	154,66	380,37
	Holambra	11.299	8.184	3.115	65,58	172,30
	Hortolândia	192.692	192.692	-	62,28	3.094,16
	Jaguariúna	44.311	43.033	1.278	141,40	313,37
	Nova Odessa	51.242	50.407	835	74,32	689,48
	Paulínia	82.146	82.070	76	138,72	592,17
	Sumaré	241.311	238.470	2.841	153,50	1.572,04
	Eng. Coelho	15.721	11.498	4.223	109,94	142,99
	Indaiatuba	201.619	199.592	2.027	312,05	646,11
	Itatiba	101.471	85.666	15.805	322,23	314,90
	Monte Mor	48.949	45.978	2.971	240,41	203,61
	Morungaba	11.769	10.051	1.718	146,753	80,20
	Pedreira	41.558	41.209	349	108,59	382,70
	Santa Bárbara d'Oeste	180.009	178.596	1.413	270,90	664,49
	Santo A. de Posse	20.650	18.834	1.816	154,00	134,09
	Valinhos	106.793	101.626	5.167	148,59	718,70
	Vinhedo	63.611	61.612	1.999	81,60	779,51
	RMC	2.797.137	2.725.293	71.844	3.644,9	767,40
	Estado de SP	41.262.199	39.585.251	1.676.948	248.222,80	166,23

Fonte das Informações: tabela sistematizada pela autora a partir de informações do Censo Demográfico de 2010 e da estimativa populacional para 2013, conforme o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Para este trabalho, foram selecionados dez municípios para análise, que se localizam a noroeste da Região Metropolitana de Campinas: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Holambra, Hortolândia, Jaguariúna, Nova Odessa, Paulínia e Sumaré. A maioria desses municípios desenvolveu-se a partir da Rodovia Anhanguera e parte deles encontra-se conturbada. Alguns municípios conectam-se a Campinas por meio da Rodovia Zeferino Vaz, como Paulínia, Cosmópolis e Artur Nogueira e outros, por meio da Rodovia Adhemar de Barros, conforme se pode observar no mapa 1. Esta seleção tentou contemplar a diversidade de características dos municípios da RMC.

Mapa 1 – Região Metropolitana de Campinas e municípios analisados neste trabalho



Fonte do mapa: elaborado pela autora a partir da base cartográfica de Silva (2013).

ZEIS: Quais municípios as instituem e a quem se destinam

Dentre os dez municípios analisados, apenas cinco instituem as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para o provimento de HIS: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis e Hortolândia (ver tabela 2 e mapa 2). Apesar do instrumento ZEIS, que permeia os planos diretores destes municípios, estar pautado no Estatuto da Cidade, percebe-se nos planos diretores uma grande diversidade de significados na definição das Habitações de Interesse Social (HIS), especialmente na faixa de renda a que se destina esta produção habitacional. Os cinco municípios estabelecem dois tipos de ZEIS: de regularização e de indução⁴, sendo o primeiro, áreas delimitadas onde já existem habitações populares e o segundo, áreas vazias demarcadas para a proposição de HIS. Este trabalho concentra-se no segundo tipo, não que um seja mais importante que outro para a cidade, mas por representar uma forma de “reserva de área” para produção de Habitação de Interesse Social.

Tabela 2 – Municípios que instituem e delimitam ZEIS em seus planos diretores

Destacam-se a existência destes itens nos Planos Diretores Municipais:	Americana	Artur Nogueira	Campinas	Cosmópolis	Holambra	Hortolândia	Jaguariúna	Nova Odessa	Paulínia	Sumaré
Ano do Plano Diretor	2008	2007	2006	2007	2007	2008	2012	2006	2006	2006
Título ou capítulo específico de Habitação	X	X	X		X	X				
Institui as ZEIS	X	X	X	X		X				
Estabelece zona (s) específica para a implantação das ZEIS de habitação	X		X							
Especifica os limites das áreas de ZEIS no texto do plano diretor (ou em texto anexo)	X									
Apresenta mapa anexo com a localização das ZEIS	X	X	X			X				
Apresenta a classificação de cada tipo de ZEIS (regularização e indução) em mapa anexo	X	X	X			Não				
Propõe a criação de ZEIS para HIS de regularização	X	X	X	X		X				
Propõe a criação de ZEIS para HIS de indução	X	X	X	X		X				
Municípios que produziram HIS a partir das ZEIS instituídas pelos planos diretores (ZEIS VAZIAS) ⁵			X			? ⁶				

Fonte: tabela elaborada pela autora a partir da análise dos planos diretores municipais (vigentes em 2014).

⁴ Esta nomenclatura - regularização e indução - é utilizada pelo município de Campinas, mas como os outros utilizam conceitos semelhantes, mesmo que com outra denominação, eles foram aqui unificados.

⁵ Neste trabalho considera-se apenas a produção de HIS em ZEIS “vazias”, aquelas utilizadas como reserva de área. Portanto, alguns municípios que utilizaram as ZEIS de regularização, não estão demarcados na tabela.

⁶ Apesar de diversos telefonemas à Secretaria de Habitação de Hortolândia, inclusive visita e abertura de protocolo solicitando os dados, estes não foram obtidos até a data do presente artigo. A despeito de informações sobre a produção entre 2012 e 2014, Silva (2013) coloca que entre 2008 e 2011 não havia HIS produzida nas ZEIS em Hortolândia.

No município de Americana (LC 4.597/2006) o instrumento ZEIS, voltado às Habitações de Interesse Social, destina-se à população com renda familiar máxima de 10 salários mínimos. O loteamento nas ZEIS deve apresentar lotes com testada mínima de 7,50 m e 150 m² de área, sem permissão de desdobro, deve ainda estar vinculado a programas públicos habitacionais ou entidades sem fins lucrativos e ainda, após manifestação favorável da Secretaria de Planejamento, Habitação e Meio Ambiente.

Cabe destacar o artigo 84 do plano diretor de Americana, o qual permite uma “flexibilidade” em relação às áreas demarcadas como ZEIS, pois se os proprietários de glebas privadas, doarem 30% ao município, podem ter as áreas remanescentes dessas glebas desafetadas de ZEIS. Para tal, é necessário que a área doada seja contígua à área loteada, não apresente restrição ambiental de uso e seja analisada pela secretaria de Planejamento e Controladoria. Ressalta-se que a área remanescente (das ZEIS) pode ser retalhada em 5 partes ou implantar empreendimentos seguindo as doações de 20% para arruamento, 8% para área institucional e 7% para o sistema de lazer, ou seja, valores semelhantes ao estabelecido pela lei federal de loteamentos. Caso ultrapasse os dois anos de prazo para retalhamento para doação ao município, o IPTU Progressivo será aplicado na área, podendo ser desapropriado caso não seja pago.

O município de Cosmópolis define em seu plano diretor (LC 2.949/07⁷) ZEIS como “porções do território destinadas, prioritariamente, à recuperação urbanística, à regularização fundiária e à produção de Habitações de Interesse Social – HIS ou do Mercado Popular - HMP, incluindo a recuperação de imóveis degradados, a provisão de equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio de caráter local”. Sendo as HIS voltadas a famílias com até 3 salários mínimos, cujo padrão do imóvel deve ser de até 50 m² de área⁸, com máximo de 1 banheiro e 1 garagem. As HMP são para famílias com renda máxima de 6 salários mínimos, com unidades de até 2 banheiros, 1 vaga de garagem e até 70 m². Quando as ZEIS forem utilizadas para parcelamento do solo, estabelece-se a área mínima de 150 m² e máxima de 250 m² para os lotes.

Embora o plano diretor de Cosmópolis não demarque as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), coloca que os perímetros das ZEIS são delimitados conforme o mapa de zoneamento, que deve constar da Lei de Uso de Ocupação do Solo do Município. A Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei Complementar 3.390/2011 apresenta em seu texto a descrição

⁷ A Lei Complementar Municipal de Cosmópolis 2.949/2007 sofre alterações em 2009 por meio da Lei 3.129.

⁸ A área pode ser maior quando as famílias beneficiadas estiverem diretamente envolvidas na produção da moradia.

do perímetro de uma ZEIS, entretanto, o seu anexo II, o mapa de zoneamento, não apresenta a localização desta ZEIS, nem ao menos consta esta zona em sua legenda.

No caso de Hortolândia, as ZEIS, voltadas à habitação da população de baixa renda não tem uma faixa salarial especificada no plano diretor. No entanto, coloca-se que os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, que podem ocorrer nestas áreas são regulamentados por meio da Lei Municipal nº 1.905/2007, que estabelece uma faixa de até 6 salários mínimos, sendo que nos parcelamentos os lotes devem ter entre 125 e 250 m².

Tabela 3 – Parâmetros urbanísticos estabelecidos para produção de HIS nos municípios que instituem ZEIS

Especificações para HIS produzidas em ZEIS nos planos diretores ⁹ municipais:	Americana	Artur Nogueira	Campinas ¹⁰	Cosmópolis	Hortolândia
Ano do Plano Diretor	2008	2007	2006	2007	2008
Faixa de renda a quem se destinam as HIS	Até 10 S.M.	Nada consta	Nada consta	Até 3 S.M.	Até 6 S.M.
Tamanho mínimo do lote	150 m ²	Nada consta	126 m ²	150 m ²	125 m ²
Tamanho máximo do lote	Nada consta	Nada consta	200 m ²	250 m ²	250 m ²
Tamanho mínimo da testada do lote	7,50 m	Nada consta	7,00 m	Nada consta	
Tamanho da Unidade Habitacional	Nada consta	Nada consta	De 34 a 80 m ²	Até 50 m ²	
Empreendimentos realizados por órgãos públicos	X	Nada consta	X	X	
Empreendimentos realizados por órgãos sem fins lucrativos	X	Nada consta	X	X	
Empreendimentos realizados por entidades privadas	NÃO	Nada consta	X	X ¹¹	

Fonte: dados sistematizados pela autora a partir de leitura dos planos diretores municipais vigentes em 2014 (os números das leis constam da bibliografia).

Percebe-se que em Americana a faixa de renda das ZEIS é muito maior (até 10 salários mínimos) que dos municípios de Cosmópolis e Hortolândia, além de não se estabelecer um tamanho máximo do lote, o que se verificou nos outros dois. (ver tabela 3). Embora a faixa de renda maior, inclua as outras, de 0 a 3 e de 0 a 6 salários mínimos, coloca-se em questão se as faixas inferiores são atendidas no provimento habitacional, quando há uma amplitude maior da faixa de renda.

⁹ Nos casos dos municípios de Hortolândia e de Campinas, os parâmetros listados na tabela não constam diretamente no plano diretor, mas em leis específicas para empreendimentos de interesse social, Lei Municipal de Hortolândia nº 1.905/2007 e Lei Municipal de Campinas nº 10.410/2000. Ressalta-se que estas leis estão citadas nos planos diretores.

¹⁰ Os lotes de esquina podem apresentar até 300 m² de área e até 9 m de testada do lote.

¹¹ Nas áreas de ZEIS também é permitida a produção de HMP (Habitação de Mercado Popular), onde o salário é de até 6 salários mínimos, a áreas das unidades de até 70 m² e é promovida por entidades privadas.

Tanto no município de Artur Nogueira, quanto de Campinas, coloca-se que as Habitações de Interesse Social, objeto das ZEIS, são voltadas à população de baixa renda, mas não é delimitada uma faixa de renda, deixando o conceito impreciso e, portanto, sujeito a interpretações. No caso de Campinas, há uma lei específica (Lei nº 10.410/00) que estabelece padrões específicos para Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social, mas também não delimita a faixa de renda.

Percebe-se que dos dez municípios estudados apenas cinco estabelecem ZEIS nos planos diretores: Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis e Hortolândia. Desses cinco, apenas Americana apresenta a descrição do perímetro das ZEIS no texto da lei, outros três municípios apresentam mapas com a localização delas, sendo que Hortolândia e Cosmópolis não apresentam a identificação dos tipos de ZEIS (ver: tabela 2 e mapa 2).

Em relação à produção de Habitações de Interesse Social, destaca-se que dos cinco municípios que instituíram ZEIS, apenas o município de Campinas realizou Habitações de Interesse Social nelas. Na Secretaria de Urbanismo Municipal (SEMURB) de Campinas obteve-se a informação de que foi entregue em 2013 o Residencial Sirius¹², apenas um empreendimento, mas com 2.620 apartamentos. Merece ser lembrado que no escopo deste trabalho são consideradas apenas as ZEIS vazias, ou seja, para a reserva de área para a produção de novas HIS. Alguns municípios como exemplo de Americana, utilizaram as ZEIS de regularização, entretanto estas não foram marcadas na tabela 2, por não se tratarem de ZEIS de indução.

Em Cosmópolis, embora não haja delimitação de ZEIS em anexo ou no próprio plano diretor, segundo técnico da Prefeitura de Cosmópolis, três empreendimentos: - Residencial Cosmópolis I e II e Manoel Ferreira de Souza - foram realizados em ZEIS. Quando um empreendedor demonstra interesse em realizar HIS, a Prefeitura altera o zoneamento, transformando a área interessada em ZEIS. Ressalta-se que embora tenham sido realizadas HIS em ZEIS, estas não foram demarcadas na Tabela 2 e no mapa 2, por compreender que houve uma inversão no conceito do instrumento, o qual deveria ser utilizado para reservar na cidade áreas bem localizadas para futuras HIS, foi utilizado simplesmente para possibilitar parâmetros urbanísticos mais baixos para áreas que já seriam utilizadas para produção HIS ou

¹² Segundo informação da SEMURB, houve outras Habitações de Interesse Social, mas o Residencial Sirius foi o único conjunto realizado em ZEIS. Ele apresenta 2.620 apartamentos, cada um com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro, lavanderia e corredor, numa área total de 41,36 metros quadrados, além de uma vaga na garagem.

HMP, visto que em Cosmópolis as duas categorias são permitidas em ZEIS. Além disto, as leis específicas que transformam estas áreas em ZEIS não são vinculadas ao plano diretor.

Holambra, Jaguariúna, Nova Odessa e Paulínia e Sumaré – ZEIS etérea nos Planos Diretores

O plano diretor de Holambra (LC 183/07) define Zonas de especiais interesses urbanos como “áreas voltadas para a produção e manutenção da habitação que visem o interesse social da população de baixa renda, equipando essas áreas com a infra-estrutura necessária para o processo de urbanização ou reestruturação” (artigo 19, LC 183/07). No entanto, essas Zonas são apresentadas como um instrumento no plano, mas não ocorrem de forma propositiva¹³. Da mesma forma, em Nova Odessa, o plano diretor (LC 10/06) não institui as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) voltadas para projetos de Habitação de Interesse Social (HIS) e não atribui a criação dessas a outras legislações municipais.

No plano diretor de Jaguariúna (LC 204/12) tem-se como uma diretriz o aprimoramento do acesso à moradia, principalmente da população de baixa renda, entretanto, não são criadas, nem mencionadas as Zonas Especiais de Interesse Social no plano diretor, nem em seus anexos, ou quaisquer outras delimitações de áreas para provimento de habitação para a população de baixa renda. Apesar de ser mencionada no plano diretor, a Lei de Uso do Solo de Jaguariúna (Lei Complementar nº 97/04¹⁴) apresenta no mapa do anexo III uma pequena área de ZEIS (não especificada se de indução ou de regularização).

O plano diretor de Paulínia tem como um dos objetivos o acesso à moradia digna, entretanto, não são criadas ZEIS, embora no artigo 64, que trata dos objetivos do zoneamento, coloca-se a criação das ZEIS dentre eles. Observa-se que em 2012, com a aprovação da Lei de Uso do Solo¹⁵, as ZEIS são instituídas e suas áreas podem ser visualizadas no mapa de anexo dessa lei.

Em Sumaré, a Habitação de Interesse Social com a qual governo se compromete a aprimorar, é definida como destinada a parcela da população com maior “vulnerabilidade

¹³ O artigo 48 do plano diretor de Holambra coloca que as áreas da política de habitação devem seguir as disposições visualizadas no mapa. No entanto, após diversos telefonemas à Diretoria de Habitação, foi declarado que este mapa a que se refere o artigo 48 do plano diretor é desconhecido. Os técnicos municipais informaram que o importante para a localização de HIS é o mapa de zoneamento, mas nele também não há a delimitação de áreas para ZEIS.

¹⁴ Alterações por meio da Lei Complementar nº 233 de 2013.

¹⁵ A Lei Complementar nº 54/2012, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo de Paulínia, institui as Zonas Especiais de Interesse Social, sem classificá-las (de indução ou de regularização). Dentre as zonas do município, essa legislação estabelece os menores parâmetros de ocupação para as áreas de ZEIS: área mínima de 140 m² e testada mínima de 7 metros para os lotes em ZEIS.

social”. De forma semelhante às ZEIS, propõe-se no plano diretor as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), tanto áreas vazias para produção de novas HIS, quanto áreas ocupadas de forma precária. No entanto, estas AEIS não são possíveis de serem localizadas, nem por descrição de perímetro, nem por meio de mapa anexo à lei¹⁶.

Dentre os cinco municípios que não instituem ZEIS em seus planos diretores, dois deles as estabelecem, posteriormente, por meio das suas leis de uso e ocupação do solo as ZEIS: Jaguariúna e Paulínia (ver Tabela 4). Acredita-se que o instrumento tenha maior “força” quando instituído por meio do plano diretor, por estar coerente com o colocado pela lei federal que estabelece o Estatuto da Cidade.

Existem leis específicas para regulamentar os projetos habitacionais de interesse social, no caso de Campinas e Hortolândia, discutidos na primeira parte deste trabalho, pois estas leis estão diretamente vinculadas aos planos diretores, inclusive citadas no texto desses planos. Diferentemente, em Jaguariuna e Paulínia, as ZEIS são criadas, posteriormente, por meio de outra legislação, sem relação com o plano diretor. Desta forma, classificam-se no escopo deste artigo as ZEIS dos cinco municípios da Tabela 4 como “etéreas” nos planos diretores, pois esses municípios ou mencionam as ZEIS em seus planos e não as estabelecem ou as estabelecem por meio de outra legislação, que não está vinculada ao plano diretor.

Tabela 4 - Municípios que não instituem ZEIS por meio dos planos diretores

Município	ZEIS mencionada no Plano Diretor, mas não instituída	ZEIS criada na Lei de Uso do Solo	Data da lei de uso do solo
Holambra	X		
Nova Odessa	X		
Jaguariúna		X	2013
Paulínia	X	X	2012
Sumaré	X ¹⁷		

Fonte: tabela sistematizada pela autora a partir da análise dos planos diretores e das leis de uso e ocupação do solo dos municípios (foram consideradas as leis vigentes em 2014, verifica-se a lista das legislações utilizadas na bibliografia).

¹⁶ Na lei de zoneamento de Sumaré tem-se as chamadas zonas especiais, mas pela descrição, não se assemelham às ZEIS aqui tratadas por não serem específicas para habitação.

¹⁷ No plano diretor de Sumaré são mencionadas “Áreas Especiais de Interesse Social”, cujo conceito assemelha-se ao da ZEIS, por isto, embora o termo ZEIS não seja mencionado no plano diretor, esta coluna foi assinalada na tabela.

Considerações Finais

As Zonas Especiais de Interesse Social, ao serem conformadas como o instrumento urbanístico que permite reservar na cidade áreas para moradia às populações de baixa renda bem localizadas e com acesso aos serviços urbanos, já cumprem parte do que seria uma habitação qualificada. Segundo Rolnik e Santoro (2013), as ZEIS poderiam ser consideradas como uma forma de “zoneamento includente”, cuja definição seria normas ou leis que obrigam ou estimulam empreendedores privados a oferecerem Habitações de Interesse Social, aprimorando a produção para uma população que ficaria excluída do mercado, ao menos naquelas áreas bem localizadas.

A partir dos dados levantados nos planos diretores de dez municípios da RMC, torna-se evidente que ao abordar o instrumento ZEIS em uma mesma região metropolitana, tem-se uma diversidade de significados e de parâmetros urbanísticos. Percebe-se a fragilidade do instrumento, muitas vezes sujeito a interpretações nestes municípios. As ZEIS são áreas voltadas à Habitação de Interesse Social, cuja destinação altera conforme o município, alguns para famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos, outros consideram uma faixa de até 10 salários mínimos, outros ainda, sequer definem uma faixa de renda, embora incentivem a produção de HIS. Verifica-se que em alguns casos, são produzidas unidades habitacionais não para as famílias de baixa renda, mas para a classe média baixa, desta forma, os parâmetros urbanísticos reduzidos, permitidos nas HIS, não são utilizados para produzir unidades mais baratas, mas para que empreendedores privados tenham um lucro maior. Desta forma, percebe-se que muitas vezes, uma legislação que permite parâmetros diferenciados para HIS, mas não as define com clareza, acaba sendo deturpado.

Destaca-se aqui que dos dez municípios estudados apenas cinco instituem as ZEIS, destes cinco, apenas quatro apresentam a sua localização e desses quatro, apenas um realizou Habitações de Interesse Social nessas “reservas” de área. Ressaltam-se ainda dois casos, o primeiro, do município de Americana, onde são demarcadas as ZEIS, mas o proprietário da área pode desafetá-la de ZEIS mediante alguns procedimentos; o segundo, do município de Cosmópolis, onde o conceito de ZEIS é inverso, pois as áreas não são demarcadas antecipadamente para reservar áreas bem localizadas na cidade às classes mais baixas, as ZEIS são delimitadas posteriormente, conforme interesse do mercado imobiliário.

Percebe-se, portanto, que A) os parâmetros voltados às Habitações de Interesse Social são muitas vezes utilizados com outras finalidades; B) as demarcações de Zonas Especiais de

Interesse Social são difíceis de serem observadas na RMC e quando ocorrem, ainda há formas de reversão, como se observa em Americana; C) não foram localizadas as ZEIS em todos os casos em que foram instituídas; D) dos municípios que instituíram e localizaram ZEIS, apenas um utilizou essas áreas para produção de Habitações de Interesse Social; E) o conceito do instrumento ZEIS pode ser deturpado, não sendo utilizado para reservar áreas para produção de HIS, mas para possibilitar parâmetros reduzidos, ou seja, maior lucro, em áreas eleitas pelos empreendedores.

Assim como as cidades são objetos de conflito de classes, suas leis, seus planos diretores e também os instrumentos urbanísticos o são. Inserir ZEIS nos planos diretores municipais para reservar áreas bem localizadas à população de baixa renda é sempre uma “luta social”. Talvez por isto, muitas vezes tais ZEIS são mencionadas nos planos, porém, parcialmente definidas, permitindo alterações “segundo a conveniência”. Não se pretende aqui demonstrar ou discutir estes conflitos sociais, mas é importante que os dados apresentados não sejam entendidos de forma desvinculada a este contexto de disputa social (Maricato, 2011; Ferreira, 2003; Villaça, 1999 e 2005).

Referências bibliográficas

- BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (orgs.). 2007. **Planos Diretores Municipais: novos conceitos de Planejamento Territorial**. São Paulo: Annablume.
- CALDAS, Nisimar Martinez Pérez. 2009. **Os novos instrumentos da Política Urbana: alcance e limitações das ZEIS**. Tese de doutorado, FAU-USP, São Paulo.
- CANO, Wilson & BRANDÃO, Carlos A (coords.). 2002. **A Região metropolitana de Campinas: urbanização, economia, finanças e meio ambiente**. Campinas: Editora da UNICAMP, 2v.
- COMARU, Francisco; MORETTI, Ricardo de Sousa. 2012. **Diretrizes para Planos de Uso e Ocupação em Áreas Delimitadas como Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) e Zonas de Interesse Social (ZEIS)**. In: DENALDI, Rosana. (Org.). **O Desafio de Planejar a Cidade**. São Paulo: Annablume, v. 1, p. 271-291.
- CYMBALISTA, R. 2005. **Refundar o não fundado: desafios da gestão democrática das políticas urbana e habitacional no Brasil**.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. 2003. **São Paulo: o mito da cidade global**. São Paulo: USP. Tese de doutorado.
- MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- ROLNIK, Raquel; SANTORO, Paula F. 2013. **Zonas Especiais de Interesse Social nas cidades brasileiras - trajetória recente de implementação de um instrumento de política**

fundiária. In: Foro Latinoamericano de Instrumentos Notables de Intervención Urbana organizado pelo Lincoln Institute of Land Policy e o Banco del Estado de Ecuador, com apoio do Ministério das Cidades, na cidade de Quito, Equador, 6 a 10 de maio de 2013.

ROYER, Luciana de Oliveira. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas.** Tese de Doutorado. FAU/USP. São Paulo, 2009.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da; MAGALHÃES, Natália Cristina Trípoli. 2013. **Contradições da Região Metropolitana de Campinas** – Delimitação das ZEIS e a localização dos investimentos públicos em habitação de interesse social. *Arquitextos*, São Paulo, ano 14, n. 158, Vitruvius.

VILLAÇA, Flávio. 1999. **Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.), O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

VILLAÇA, Flávio. 2005. **As ilusões do Plano Diretor.** Acesso em: www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html. São Paulo, edição do autor.

Legislações Municipais:

Americana

- Lei Complementar nº 4.597 de 01 de fevereiro de 2008 – Plano Diretor.

Artur Nogueira

- Lei Complementar nº 441 de 03 de abril de 2007 – Plano Diretor.

Campinas

- Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006 – Plano Diretor.

- Lei nº 10.4010 de 17 de janeiro de 2000 – regulamenta os Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social em Campinas.

Cosmópolis

- Lei Complementar nº 2.949 de 03 de janeiro de 2007 – Plano Diretor.

- Lei Complementar nº 3.390 de 29 de agosto de 2011 – Lei de Uso e Ocupação do Solo (mapa anexo com o zoneamento e delimitação das ZEIS).

Holambra

- Lei Complementar nº 183 de 25 de abril de 2007 – Plano Diretor.

Hortolândia

- Lei Complementar nº 2.092 de 04 de julho de 2008 – Plano Diretor.

- Lei nº 1.905 de 21 de junho de 2007 – “dispõe sobre Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social e estabelece normas sobre habitação popular no município de Hortolândia”.

Jaguariúna

- Lei Complementar nº 204 de 19 de janeiro de 2012 – Plano Diretor.
- Lei Complementar nº 97 de 20 de dezembro de 2004 – dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo no município.
- Lei Complementar nº 233 de 02 de setembro de 2013 – altera a lei 97/2004 sobre parcelamento, uso e ocupação do solo no município.

Nova Odessa

- Lei Complementar nº 10 de 06 de outubro de 2006 – Plano Diretor.

Paulínia

- Lei Complementar nº 2.852 de 22 de dezembro de 2006 – Plano Diretor.
- Lei Complementar nº 54 de 28 de dezembro de 2012 – Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Sumaré

- Lei nº 4.250 de 06 de outubro de 2006 – Plano Diretor.