

## **Os Zoneamento urbanos e a irregularidade das moradias em Campinas, SP**

**Prof. Dr. Bastiaan P. Reydon**

Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Grupo de Governança de Terras

*bastiaanreydon@yahoo.com.br*

**Ms. Vitor B. Fernandes**

Universidade Estadual de Campinas - Unicamp, Grupo de Governança de Terras

*vitorbukvar@gmail.com*

**Bch. Gabriel P. Siqueira**

Grupo de Governança de Terras

*g.pansani.s@gmail.com*

**Tema:** Moradia, Expansão Urbana e Parcelamento do Solo Urbano

### **Resumo**

O presente artigo é parte de um projeto de pesquisa maior, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Universidade de Campinas (UNICAMP), por meio do Grupo de Governança de Terras (GGT), e com apoio da equipe de pesquisa da Toledo e Associados (T&A). Temos como objetivo analisar os Planos Diretores e o zoneamento determinado por eles e como eles a influenciam as escolhas da população ao se estabelecerem em área irregulares na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Apesar de realizarmos as análises apenas com dados preliminares da pesquisa em andamento, comprovamos a existência de parcela considerável da população vivendo em situações de informalidade na RMC e também uma dinâmica já explicitada por outros autores em que as populações de menor renda são “empurradas” para as periferias por questões do mercado de imóveis, caracterizando uma dinâmica de migração para as cidades vizinhas à Campinas. Constatamos que os PD’s desempenham papel fundamental na manutenção destas condições e que a complexidade das regras de zoneamento não favorece a alocação da população devido ao fato de ser excludente em relação à população de baixa renda morando em situação informal. Por fim, algumas propostas de diretrizes em relação a políticas públicas são apresentadas e discutidas.

**Palavras-chave:** Zoneamento; Mercado de Terras; Governança de Terras.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo é parte de um projeto de pesquisa maior, com apoio do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Universidade de Campinas (UNICAMP), por meio do Grupo de Governança de Terras (GGT), orientado pelo Professor Doutor Bastiaan Reydon e com apoio da equipe de pesquisa da Toledo e Associados (T&A). Tendo como área de estudo a Região Metropolitana de Campinas (RMC), procura-se entender a dinâmica das pessoas de se estabelecerem em determinadas áreas e/ou municípios, sobretudo quanto a influência das disposições legais previstas nos Planos Diretores, na garantia da função social da cidade e da propriedade e Lei de Uso e Ocupação do Solo, na previsão de segregação de usos através do zoneamento. Também, se faz necessário o olhar para a dinâmica metropolitana pois, com a recente aprovação da Lei 13.089/2015 que instituiu o Estatuto da Metrópole é demandado aos municípios das regiões metropolitanas, através de normas gerais para a governança metropolitana, a implementação de ações voltadas ao desenvolvimento urbano, contemplando, em especial projetos que envolvam planejamento, saneamento básico, uso de ocupação do solo, transporte e habitação..

Apesar do estudo ainda não ter sido concluído, nem o levantamento de campo em todas as cidades, alguns resultados e observações já foram coletados e servirão de base para este artigo preliminar. Contudo, já foi possível perceber e estimar a quantidade de pessoas vivendo de forma informal, bem como a fragilidade da situação jurídica em que esses cidadãos se encontram e os motivos que os fazem migrar de Campinas para os municípios periféricos da RMC.

A Constituição Federal de 1988 estabelece aos municípios a competência em promover o uso adequado do ordenamento do território através do planejamento, do parcelamento e controle do solo. Com a aprovação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) é reforçado esse papel da administração municipal na gestão do território ao estabelecer, através do Plano Diretor, normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em benefício do bem coletivo. Entendendo-se que a função social da cidade é a garantia do acesso dos cidadãos a terra urbanizada e a função social da propriedade, condição associada à diminuição da especulação imobiliária e a ocupação dos vazios urbanos por meio dos instrumentos do Estatuto. Assim o Plano Diretor, integrado a Lei de Uso e Ocupação do Solo, que prevê o zoneamento por meio da segregação de usos: residenciais, comerciais, industriais etc não é apenas um conjunto de leis que mostra como deve ser organizado o território, mas em uma concepção mais ampla, amparada pelo ordenamento jurídico nacional, tem como objetivo assegurar o direito à cidade e a propriedade.

A RMC foi criada pela Lei Complementar de 19 de junho de 2000 pelo Estado de São Paulo. Atualmente conta com 20 municípios, 19 Planos Diretores independentes, 3,1 milhões de habitantes (IBGE, 2010), distribuídos em uma área total de 3.791 km<sup>2</sup>. É a segunda maior região metropolitana do Estado de São Paulo e a décima do Brasil, com um dinamismo econômico muito expressivo de R\$ 105 bilhões, responsável por 1,8% do PIB do Brasil e 7,81% do Estado de São Paulo.

Os municípios que compõem a RMC são: Americana, Arthur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Morungaba, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

**Mapa 1 – Municípios da Região Metropolitana de Campinas (RMC)**



Fonte: EMBRAPA, 2013

Considerando a densidade populacional na região, a média do Estado é de 170,4 pessoas por km<sup>2</sup>, enquanto para a RMC é de 801 pessoas por km<sup>2</sup>. Hortolândia, Sumaré e Americana representam as maiores densidades, respectivamente, de 3.271; 1.656 e 1.627 pessoas por km<sup>2</sup>. Os menores índices são encontrados nos municípios de Morungaba (83 pessoas por km<sup>2</sup>) e Santo Antônio de Posse (138 pessoas por km<sup>2</sup>).

## **OBJETIVOS**

O objetivo principal do estudo foi entender como as regras de zoneamento dos municípios afetava as decisões dos cidadãos da RMC, considerando a integração inerente entre as cidades, as opções de moradia (inclusive a situação informal) e transporte (inter e intra municipais). Para tanto, fizemos um estudo do mercado de imóveis, formal e informal, procurando entender se as pessoas de fato optam (por questões financeiras) ir para regiões (ou municípios) mais afastados, considerando a variação de preços entre zonas e entre a situação regular ou irregular.

## **METODOLOGIA**

Na medida que para o presente artigo não foi possível obter o levantamento de campo completo, utilizou-se dados de estudos anteriores. Neste levantamento bibliográfico e dos resultados preliminares, já foi possível perceber uma intensa relação entre o poder de compra, o deslocamento de pessoas para áreas

irregulares e a situação de informalidade, identificada na maioria das moradias em Campinas. A questão em foco é como o zoneamento das cidades influencia essa decisão e a informalidade. Nos 20 municípios da RMC existem diferentes legislações para o uso do solo e subdivisão de parcelas, considerando diferentes PD's e graus de implementação/execução dos mesmos.

Considerando a situação legal dos lotes/moradias, faz-se necessário estabelecer uma conceituação da situação dos lotes e/ou moradias, pois a variabilidade de problemas de irregularidades e informalidades no caso brasileiro são muito grandes e a literatura sobre o assunto é bastante imprecisa. Por irregularidade entende-se o fato do imóvel não cumprir as Leis de Uso e Ocupação do Solo (zoneamento). E a informalidade refere-se ao fato de ter ou não ter a matrícula do imóvel junto ao cartório de registro de imóveis.

Como descrito, muitas dessas análises serão possíveis com os levantamentos de campo que estão sendo desenvolvidos pela T&A. Como o levantamento não foi completado, para efeitos deste artigo, trabalhamos apenas com 235 questionários realizados apenas no município de Campinas. Esses dados foram comparados ao estudo de mercado prévio feito por nossa equipe, do Grupo de Governança de Terras da Unicamp. Sendo assim, foi possível chegar a conclusões plausíveis, ao menos para o município de Campinas.

## **PRIMEIROS RESULTADOS**

A obrigatoriedade do estabelecimento de um Plano Diretor (PD) municipal é relativamente recente, mas muitos municípios fizeram a atualização de suas legislações no período de dez anos, ou determinaram Leis Complementares para atualizar medidas técnicas específicas (por exemplo, às áreas mínimas de terrenos em áreas urbanas), ou reconsideraram/mudaram categorias de zoneamento. Considerando esses aspectos, os PD's procuram ser uma importante ferramenta de administração pública para a sociedade civil e dirigentes, estabelecendo diretrizes para o desenvolvimento das cidades, incorporando as Leis de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que definem as áreas (zonas), parâmetros de uso e ocupação e coeficientes construtivos.

A tabela 1 resume as informações atuais de todos os PD's da RMC com relação a existência ou não do PD, qual lei o regulamenta, a existência de zoneamentos específicos, quais e quantos, bem como a exigência de uma área mínima para as parcelas urbanas. Observa-se inicialmente que todos os municípios, exceto Morungaba, têm zoneamento e bastante recentes. A grande variedade de número de zonas, assim como de parcelas mínimas, certamente é um incentivador da irregularidade dos imóveis.

Tabela 1. Informações sobre as legislações de zoneamento nos municípios da RMC

ZONING INFORMATION OF MUNICIPALITIES OF RMC					
Municipality	Y/N	Law	Number of Zones	Minimum urban parcel limit	Types of Zones
Americana	Y	5.012/2010	8	150	ZR(1e2) ZMC; ZM; ZM1; ZAE (1,2e3)
Artur Nogueira	Y	LC 441/2007	14	<200	ZPI; ZUS; ZI; ZPR; ZRR; ZUC; ZOP; ZIN; ZEIC; ZEPHAC; ZEPAG; ZEIA; ZERU; ZEIS;
Campinas	Y	LC 15/2006	77 UTB + 7UTR	VARIÁVEL	MC/UTB/UTR
Cosmópolis	Y	LC 2.949/2007	10 (2)	150 (ZEIS)	ZOE; ZPR; ZM; ZC; ZCE; ZS 1e2; ZI 1e2; ZEIA; ZEIU; ZEIS
Engenheiro Coelho	Y	LC 011/2012	4/2 - 20*	125	ZC; ZR (1-5); ZI (1,2 e 3); ZM; ZEU 1e2 (ZR 6e7+ZI 4e5); AEIH (1-4);
Holambra	Y	LC 183/2007	8 + RURAL	200	AI; AMCI; ACS; AM; AH; AT; AEU
Hortolândia	Y	2.092/2008	6	125 - 150	MAC; MDE; MOC; CCS; ZEHIS (ZEIS 1e2); SEIA;
Indaiatuba	Y	4.067/2001 + LC 1079/2010	21	150	ZR; ZPR; ZC; ZIH; ZI; ZTL; CCS; APA; ZRE
Itatiba	Y	4.325/2011	3 MACRO, 9 MICRO	125	ZPP; ZIP; ZER; ZPR; ZC; ZEIS; ZUI (1e2)p; ZCH
Jaguariúna	Y	LC 204/2012	9	250	ZR; ZPR; ZC; ZCC; ZI; ZTL; CCS; APA; ZEEM
Monte Mor	Y	46/2009	17 URB + 6 RURAIS	-	ZUC (3-4); ACH (1e2); ZUC (10-12); ZUE (13-17)
Morungaba	N	-	-	-	-
Nova Odessa	Y	LC 10/2006	8	250	ZIAP; ZM; ZC; FE; ZPR; ZPATR; ZPI; ZPA;
Paulínia	Y	2.852/2006	3	-	R; NR; M
Pedreira	Y	2.792/2008	9	-	ZUC; ZACS; ZRAS; ZAEL; ZCU; ZRAN; ZACS; ZUR; ZHIS
Santa Bárbara d'Oeste	Y	LC 1.436/2007	19	140	ZCA (1-3); ZRA; ZDES; ZU (1-5) => ZPC; ZPA(1-3); ZDU; ZOP; ZRU; ZOF; DEZ;
Santo Antônio de Posse	Y	LC 02/1991	4	250	ZPR; ZPC; ZPI; ZPR
Sumaré	Y	4.250/2006	3	140	MRPM; MUC; MUF
Valinhos	Y	3.841/2004	8 SETORES	200	MU; MRA; MRT; MRTPRM;
Vinhedo	Y	LC 66/2007	19	250	MCU (ZC; ZEU 1e2; ZDD 1-3; ZR1-2; ZOC; ZDI); MPAL (ZCAL; ZOD; ZR); MPAS (ZCAS; ZOD); MPAN (ZCAN); MRUA (ZIT; ZR1; ZR2);

Fonte: Elaborada pelos autores com informações dos PD's e das LUOS dos municípios da RMC, 2016.

Talvez a principal contribuição que este levantamento preliminar pode trazer, foi a distribuição da população nas diferentes categorias de formalidade obtida através de pesquisa aleatória nos domicílios de Campinas. A Tabela 2 descreve o cenário encontrado pela equipe de campo, sendo 41,63% dos domicílios encontram-se registrados nos cartórios de registros de imóveis sendo considerados formais enquanto 57,49% dos domicílios são considerados “informais”, por não serem registrados. Esta classificação mais geral, normalmente não disponível nos estudos indica que a maioria dos imóveis em Campinas não apresenta a segurança jurídica da propriedade da terra ao não ter sido registrada no cartório de registro de imóveis. Destes, 16,3% possuem escritura ou contrato de compra e venda validado em cartório de títulos e documentos, caracterizando o registro da posse. Porém outros 41,19% não possuem segurança jurídica alguma sobre suas propriedades, na medida que tem contrato de gaveta ou estão em loteamentos clandestino ou favelas. Este conjunto equivale aos que se encontram na informalidade dos registros. Menos de 1% dos domicílios são considerados cortiços.

**Tabela 2 – Diversidade das condições de informalidade e a distribuição das categorias na população no município de Campinas, São Paulo - 2017**

Formal - Matrícula no cartório de registro de imóveis	Informal Escritura de compra e venda	Informal Contrato de compra e venda registrado no cartório de títulos e documentos	Informal Contrato de compra e venda “de gaveta”	Informal Loteamento irregular/clandestino ou favela	Cortiço Formal ou Informal
41,63%	4,72%	11,58%	24,46%	16,73%	0,88%

Fonte: Elaboração pelos autores com dados levantados em campo pela T&A

A informação de que 16,73 % dos domicílios em Campinas são irregulares, clandestinos ou favelas coadunam com as informações disponíveis em estudos e relatórios disponíveis (ver os dados da SEHAB e outros)) Apesar de preliminares, os dados obtidos pela T&A confirmavam nossas hipóteses iniciais e estudos prévios indicados.

A informação que surpreende é a relativa aos valores do m<sup>2</sup> dos lotes em Campinas da Tabela 3, na qual os valores dos formais são apenas 50% maiores que nos informais. Este é certamente um motivo a mais para a movimentação das pessoas para os municípios vizinhos que certamente apresentam preços mais baixos nos dois tipos de imóveis.

**Tabela 3 – Valor por m<sup>2</sup> dos lotes formais e informais no município de Campinas, São Paulo - 2017**

Lotes - Campinas		
R\$/m <sup>2</sup> (média)		Relação
Formais	Informais	F/I
849,56	569,79	1,49

Fonte: Elaboração pelos autores com dados levantados em campo pela T&A

A SEHAB (2011) demonstrou como a intensificação do fluxo da migração centro-periferia aumentou, algo que vem acontecendo na RMC desde 1970. Por exemplo, até 1970 a maior parte da população da RMC era concentrada no município de Campinas, sendo que, após o ano de 2000, 60% da população da RMC estava dispersa nos municípios periféricos à Campinas. O mesmo estudo, focado no déficit habitacional da RMC, demonstrou por levantamento de dados a quantidade de favelas (ocupações irregulares e informais) em cada município (p. 27) e também as habitações urbanas informais (p. 28). Em 2009 foram coletados novos dados para diferentes análises estatísticas para o total do déficit habitacional na RMC: De acordo com a DEMACAMP são 233.808 unidades habitacionais, de acordo com a Fundação João Pinheiro são 32.602 unidades ou 5,25% do total das moradias; considerando o conjunto de municípios, são 56.852 unidades ou 8,63% do total das moradias. Sendo que o número de imóveis vazios é quase o dobro do déficit habitacional total (76.161 unidades), indicando a forte presença da especulação imobiliária na região (p. 37).

CUNHA (2016) analisou a dinâmica das migrações na RMC como sendo interna (municípios dentro da RMC) ou externa (de outra região do Estado ou do Brasil). Parte da conclusão do autor é centralizada em demonstrar que uma significativa parte das populações carentes que estão vivendo em áreas periféricas da RMC são compostas por imigrantes de fora do Estado de São Paulo. Em CUNHA

(2013) o autor explicou a relação das migrações dentro da RMC e seus motivos. Ele aponta duas principais razões: 1) o mercado de trabalho e 2) as habitações e o mercado imobiliário - sendo a segunda razão a mais expressiva. Informações relacionadas a proporção de moradias formais e informais no mercado foram estimadas em 87,9% das áreas urbanas como regularizadas e, quando segmentados por municípios, Campinas e Hortolândia eram os municípios com maiores índices de irregularidade.

ROLINK et al (2015) faz uma profunda análise do programa federal para famílias de baixa renda “Minha casa, Minha Vida” (PMCMV) dentro da RMC e São Paulo. Os autores argumentam que o PMCMV reforça as características urbanísticas históricas destas duas regiões, isso é, o padrão de espaço social segregado – especialmente ao criar agrupamentos de habitações de baixa renda com falta de infraestrutura e serviços públicos.

Na mesma linha de raciocínio, MASTRODI e ZACCARA (2016) argumentam que, do ponto de vista legal, o PMCMV está indo contrário ao estipulado em lei, que determina as condições para a construção de casas de baixa renda, que, ao localiza-las fora das áreas urbanas o programa está, na verdade, construindo as casas, mas negando o direito de acesso às cidades, portanto, segregando a população de baixa renda ao invés de integra-los. SILVA (2011) coletou e analisou documentos, legislações e regulações relacionadas ao uso do solo na RMC, demonstrando as discrepâncias na implementação dos PD's municipais em todos os municípios da RMC.

## **CONCLUSÕES**

Considerando os resultados obtidos e os estudos analisados, podemos entender que existe sim parcela considerável da população vivendo em situações de informalidade na RMC, que as populações de menor renda são “empurradas” para as periferias por questões do mercado de imóveis, algo que, mais recentemente, significou uma migração para as cidades vizinhas à Campinas. Com relação a irregularidade, os PD's desses municípios desempenham um papel fundamental na manutenção desta condição. A complexidade das regras de zoneamento não favorece a ocupação ordenada pela população informal, como desconhecem as regras de uso e ocupação do solo, não levam isso em consideração ao migrarem para novas áreas sob menores pressões de mercado. A grande variação entre os PD's de municípios vizinhos também não favorece a organização eficiente do espaço, principalmente considerando a inerente integração entre os municípios da RMC.

Com isso, uma possível proposta de Diretriz para o PD Autoaplicável de Campinas (mas também dos municípios da RMC) seria a simplificação, padronização e apropriado dimensionamento das diferentes Zonas de uso e ocupação do solo em Campinas, alinhadas de forma integrada com a dos municípios da RMC. Ao elaborar um planejamento integrado dos zoneamentos seria possível evitar situações de irregularidade, favorecer a formalização de moradias que já se encontram regulares e evitar processos de especulação com a terra e/ou invasões que ocasionam conflitos sociais. A integração e padronização dos zoneamentos dos municípios da RMC deveria ser uma diretriz obrigatória a todos os municípios, bem como



as linhas gerais para sua determinação, que deveriam ser bem detalhadas para evitar interpretações equivocadas e facilitar o entendimento da mesma. Além disso, é crucial dar a correta publicidade para as leis de zoneamento e às condições de irregularidade/informalidade, pois entendemos que a falta de conhecimento da população sobre a legislação do seu próprio município compromete a ocupação ordenada do território.

## **REFERENCIAS**

CUNHA, João Marcos Pinto da (2016). Aglomerações urbanas e mobilidade populacional: o caso da Região Metropolitana de Campinas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, v. 33, n. 1, jan-abr 2016. Rio de Janeiro. DOI <http://dx.doi.org/10.20947/S0102-309820160006>.

CUNHA, T. A. da. Tijolo por Tijolo: Caracterização das condições de infraestrutura do entorno domiciliar dos municípios da RM de Campinas e suas possíveis correlações com a migração intrametropolitana. Cadernos de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo (Mackenzie. Online), v. 12, p. 21-48, 2013.

EMBRAPA Monitoramento por Satélite: “Atlas Escolar da Região Metropolitana de Campinas”. Campinas, SP - 2013. 1ª edição.

FERREIRA, M. P. et al. Uma metodologia para a estimação de assentamentos precários em nível nacional. 2007. Disponível em: <<http://www.centrodametropole.org.br/v1/pdf/2007/CEMassentMCidades.pdf>>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil/Fundação João Pinheiro, Centro de Estatística e Informações. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005. 111p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Perfil dos municípios do Brasil, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD/IBGE. Rio de Janeiro, RJ: O instituto, 2009.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana Maria Loureiro Silveira (2016). On the promotion of the right to housing: a study based upon urban policies. Revista de Direito da Cidade, vol. 8, n.1, DOI: 10.12957/rdc.2016.18518.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia para o Mapeamento e Caracterização de Assentamentos Precários. Brasília: Ministério das Cidades Primeira impressão: Maio de 2010. 82 p., ISBN: 978-85-7958-015-4

ROLNIK, Raquel; PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; MOREIRA, Fernanda Accioly; ROYER, Luciana de Oliveira; IACOVINI, Rodrigo Faria dos Santos; NISIDA, Vitor Coelho (2015). O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas: aspectos sócio-espaciais e de segregação. Cadernos Metropolitanos, São Paulo, v. 17, n. 33. DOI <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2015-3306>.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO DE CAMPINAS (2011). Plano Municipal de Habitação de Campinas. Prefeitura Municipal de Campinas, Campinas: 2011.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da (2011). Social housing and the municipal laws from Campinas Metropolitan Region. Ambiente Construído, Porto Alegre, v. 11, n. 3, jul-set 2011.