



GT 03 – Desafios do Cumprimento da Função Social da Propriedade e dos Princípios da Política Urbana frente à (Des)Mercantilização da Cidade

PLANO DIRETOR, ZEIS E A LÓGICA DA EXCLUSÃO: UMA LEITURA CRÍTICA SOBRE AS BRECHAS LEGAIS E ATUAÇÃO DO MERCADO IMOBILIÁRIO EM CAMPINA GRANDE, PB.

Louise Vieira Porto de Almeida¹

Renato Régis Pinheiro Medeiros de Araújo²

Ruth Maria da Costa Ataíde³

1 INTRODUÇÃO

A revisão do Plano Diretor de Campina Grande, concluída em 2024, ocorre em um cenário de avanço da financeirização do espaço urbano e crescente tensão entre políticas públicas de regulação urbanística e interesses do mercado imobiliário. O município paraibano tem vivenciado um processo acelerado de valorização imobiliária em áreas estratégicas, áreas anteriormente ocupadas por comunidades populares ou de importância ambiental.

Entre os instrumentos urbanísticos de enfrentamento da desigualdade territorial, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se destacam por sua função na promoção da permanência, regularização e urbanização de assentamentos populares. No entanto, a ausência de medidas de implementação concreta no novo PD ou em regramentos específicos, têm gerado críticas quanto à sua efetividade. Ao delimitar áreas prioritárias para a urbanização, regularização fundiária e acesso à infraestrutura, as ZEIS contribuem para o enfrentamento da segregação socioespacial e ampliação do direito à cidade. Mais do que delimitações físicas, elas operam como territórios políticos, onde a presença do Estado se faz necessária para garantir direitos fundamentais.

Em contrapartida, o licenciamento de empreendimentos verticais de médio e alto padrão em áreas que até então eram ocupadas por moradias autoconstruídas, evidencia o avanço do mercado imobiliário sobre territórios populares assim delimitados. Sob a égide do Estado ou da sua anuência, esse processo transforma o entorno em um espaço de disputa,

¹ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, UFRN, louisealmeida1@gmail.com.

² Doutorando em Arquitetura e Urbanismo, UFRN, renatoregis.araujo@gmail.com.

³ Doutora em *Pensamiento Geográfico y Organización del territorio* (Universidade de Barcelona – Universidad de Barcelona/ES). Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (DARQ e PPGAU/UFRN). maria.ataide@ufrn.br



sobretudo quando há vantagens locacionais percebidas, frequentemente em paralelo à ausência de ações estatais efetivas de regularização fundiária e proteção habitacional.

Essas dinâmicas são impulsionadas por uma lógica de modificação do valor do solo urbano, em que a terra, antes vista como espaço de moradia e sociabilidade, passa a ser tratada como ativo financeiro a ser explorado. A permissividade normativa do novo PD, ao não estabelecer mecanismos rígidos de proteção e permanência, tende a legitimar tais transformações, contribuindo para a intensificação da segregação e da expulsão indireta de populações vulneráveis. Neste contexto se insere a discussão do presente trabalho, que evidencia, numa perspectiva crítica, as brechas normativas do novo PD de Campina Grande, discute-se como a ausência de regulamentação e a fragilidade dos instrumentos urbanísticos com mecanismos de implementação contribuem para a ineficácia da proteção dos territórios populares e das pessoas que ali residem, negando-lhes o direito à cidade. O estudo versa sobre o caso da Vila Cabral, território popular recentemente reconhecida como ZEIS, mas ainda desprovida de garantias práticas de permanência frente à valorização fundiária em seu entorno.

2 NORMAS VAZIAS E TERRITÓRIOS EM RISCO: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS SEM APLICAÇÃO EFETIVA

O PD Campina Grande disposto na Lei Complementar nº 213/2025,⁴ ampliou o reconhecimento de 23 territórios precários como novas ZEIS, expandindo o mapa legal de proteção às áreas de ocupação popular e ambientalmente sensíveis. Essa ampliação resulta da articulação política e dos estudos conduzidos pelo Núcleo Paraíba do Observatório das Metrôpoles, no âmbito do projeto “Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB”⁵. Apesar desse reconhecimento quantitativo ser significativo, que pode sinalizar para um avanço no reconhecimento dos direitos na perspectiva da justiça espacial, a regulamentação urbanística inerente às expectativas de efetividade do instrumento ainda não foi iniciada ou sequer sinalizada.

O texto normativo delimita essas zonas apenas por meio de anexos cartográficos, sem parâmetros urbanísticos gerais ou específicos de uso e ocupação, prazos de implementação, diretrizes para regularização ou instrumentos para gestão participativa. Não há indicações de

⁴ CAMPINA GRANDE (PB). **Plano Diretor do Município de Campina Grande**: Lei Complementar nº 213, de 29 de janeiro de 2024. Campina Grande: Prefeitura Municipal, 2024.

⁵ OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Núcleo Paraíba. **Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB**. Observatório das Metrôpoles, 2025.



vínculos de mecanismos específicos de financiamento, metas administrativas ou diretrizes específicas para urbanização, comprometendo a capacidade das políticas de ZEIS de operarem como instrumento de justiça urbana. A previsão das ZEIS operarem como instrumento de regulamentação por lei ou decreto, viria a detalhar esses aspectos, mas carece de cronograma vinculante e detalhamento técnico. Assim, a efetividade das 23 novas ZEIS permanece condicionada à vontade política e à capacidade institucional, correndo o risco de continuar apenas na letra da lei e sem capacidade real de coibir a pressão especulativa exercida pelo mercado imobiliário, inclusive o de alto padrão.

Como aponta Rolnik (2015),⁶ o planejamento urbano no Brasil tem sido frequentemente capturado por lógicas que privilegiam a valorização do solo em detrimento do direito à cidade, convertendo instrumentos como o Plano Diretor, e outros, em dispositivos meramente formais com baixa capacidade de enfrentamento dos conflitos territoriais. Em um contexto de valorização fundiária acelerada, a falta de uma política urbana comprometida com a permanência, reforça a vulnerabilidade dos assentamentos populares diante da disputa por terra urbana. Essa contradição entre discurso normativo e ausência de ação, coloca em questão o próprio papel do Plano Diretor como instrumento de justiça espacial, e aponta para a necessidade urgente de transformá-lo em um dispositivo regulador que esteja à altura dos conflitos urbanos que pretende mediar. Para isso, é fundamental retomar as intenções que marcaram o reconhecimento das políticas urbanas nas décadas de 1980 e 1990, e seus instrumentos, validados com a promulgação do Estatuto das Cidades, em 2001.

3 TERRITÓRIOS POPULARES E FINANCEIRIZAÇÃO: O CASO DA ZEIS VILA CABRAL

A inclusão formal do território da Vila Cabral no zoneamento de interesse social representa um avanço do ponto de vista normativo, mas sua eficácia dependerá da existência de diretrizes para a consolidação e proteção do território. Ocupação popular consolidada, localizada em setor urbano estratégico no município de Campina Grande nas imediações da BR-230, próximo a equipamentos estruturantes como o shopping, a rodoviária e os acessos viários da entrada oeste do município, que refletem a consolidação de uma ocupação do solo atrativos para o mercado imobiliário. Esse contexto confere a este território e entorno um valor

⁶ ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.



fundiário crescente, o que intensifica a pressão do mercado imobiliário de alto padrão sobre seus limites.

A tensão territorial se agrava diante da ausência de regulamentações específicas no Plano Diretor que estabeleçam parâmetros de urbanização, critérios de permanência e mecanismos de contenção da valorização especulativa do solo sobre o território popular, ainda que esteja sob o amparo legal protetivo do “interesse social”. A delimitação da ZEIS Vila Cabral em constante proximidade com empreendimentos imobiliários licenciados nos últimos anos, reforça a urgência de instrumentos regulatórios eficazes para a defesa do direito à moradia e à permanência da ocupação consolidada.

Segundo Miranda (2007)⁷, o estabelecimento de ZEIS traz para os processos de regularização fundiária, a possibilidade de não apenas consolidar a permanência de populações moradoras de áreas ocupadas em desconformidade com a lei, mas também integrar estes processos ao planejamento e controle do uso do solo e a regularização urbanística. Harvey⁸ (2011) observa que, sob a lógica do capital, o espaço urbano é constantemente reestruturado para maximizar a acumulação, o que implica frequentemente a expulsão dos mais pobres das áreas valorizadas, revelando uma profunda contradição entre a cidade como espaço de uso e como mercadoria. Essa colisão entre o planejamento legal e a dinâmica especulativa reforça os limites dos instrumentos urbanísticos quando não há mecanismos institucionais fortes que garantam sua implementação.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A revisão do Plano Diretor de Campina Grande representou um avanço formal no reconhecimento de territórios populares por meio da ampliação das ZEIS. No entanto, a ausência de regulamentação específica, de mecanismos de controle fundiário e de políticas efetivas de permanência das populações nos territórios delimitados, indica que esse reconhecimento ainda opera sem força normativa suficiente para enfrentar a lógica do capital que move os interesses dos segmentos imobiliários e fundiários. O caso da Vila Cabral, ainda em estudos, exemplifica esse conflito de interesses, revelando como a pressão do capital sobre áreas populares avança em um contexto de indefinição, omissão ou anuência

⁷ MIRANDA, Livia. Plano de regularizações das zonas especiais de interesse social do Recife.

Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais no final do século XX. RJ: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2007. p. 395–431.

⁸ HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.



institucional. Sem diretrizes para efetivação das ZEIS, prazos de implementação e estrutura de governança participativa, corre-se o risco de se tornarem instrumentos meramente simbólicos frente ao processo de financeirização do espaço urbano. A omissão do poder público na formulação de políticas fundiárias comprometidas com a função social da propriedade aprofunda os riscos de gentrificação de determinados territórios e deslocamento de populações vulneráveis.

Diante disso, é urgente fortalecer a regulamentação das ZEIS, institucionalizar políticas urbanas com viés redistributivo e ampliar os mecanismos de controle social sobre os processos de produção do espaço. No entanto, é preciso reconhecer que a regulamentação normativa, ainda que essencial, não é capaz, por si só, de consolidar o direito à cidade, cuja efetivação exige políticas públicas integradas, articulação e continuidade institucional, financiamento e atuação estatal comprometida com o cumprimento da função social da terra urbana.

REFERÊNCIAS

CAMPINA GRANDE (PB). **Plano Diretor do Município de Campina Grande**: Lei Complementar nº 213, de 29 de janeiro de 2024. Campina Grande: Prefeitura Municipal, 2024.

HARVEY, David. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. SP: Boitempo, 2011.

MIRANDA, Lívia. Plano de regularizações das zonas especiais de interesse social do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lúcio (org.). **Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais no final do século XX**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2007. p. 395–431.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. Núcleo Paraíba. **Reconhecendo os assentamentos precários de João Pessoa e de Campina Grande/PB**. Observatório das Metrópoles, 2025.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.