

A DESTINAÇÃO DE TERRAS PARA A PRODUÇÃO DE MORADIAS NO DESENHO DOS PLANOS LOCIAS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Joana Aparecida Zavaglia M. T. Ribeiro
Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas) |
joana.zavagliaribeiro@gmail.com

Tomás Antonio Moreira
Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (IAU-SP) |
tomas_moreira@sc.usp.br

Introdução

O acesso a terra bem equipada e bem localizada pela população de baixa renda sempre foi entendido como o principal desafio das políticas e ações habitacionais. Esse desafio se relaciona ao enfrentamento dos interesses fundiários e imobiliários existentes nas cidades, em muito respaldados pela falta ou falsa aplicação de um arcabouço regulatório voltado ao cumprimento da função social da terra (Fonseca et al., 2013; Rolnik et al., 2008; Moreira, 2012). Apesar de haver consenso sobre o enfrentamento desse desafio no campo dos estudos e da formulação de políticas habitacionais, as práticas empreendidas no Brasil raramente trataram da questão. Pelo contrário, tais práticas foram fortemente influenciadas pela problemática fundiária, tendo contribuído para agravar a segregação espacial das populações de menor renda e os problemas urbanos e ambientais das cidades (Valença et al., 2010).

Tanto no nível nacional quanto no âmbito do planejamento e da gestão urbana municipal, a política habitacional brasileira foi caracterizada por um quadro de ausência de políticas de solo redistributivas ou de ações que permitissem ampliar o acesso a terra (Rolnik et al., 2008). A retomada institucional, regulatória e dos investimentos em política urbana, no entanto, sinalizou uma perspectiva promissora para articular a questão habitacional à questão fundiária.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001 (Lei Federal 10.257/2001) instituíram um marco ao reconhecer o direito à cidade e à moradia como princípios sociais fundamentais e ao estabelecer novos mecanismos e instrumentos para planejar o ordenamento territorial, visando o alcance dos direitos referidos. A criação do

Ministério das Cidades (MCidades) e a composição de secretarias nacionais, em 2003, permitiram institucionalizar novas políticas. Com a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH), a partir de 2004, ficaram dispostas as bases institucionais e conceituais que possibilitariam o equacionamento das necessidades fundiárias e habitacionais do país (Valença et al., 2010).

Referenciando-se nas bases estabelecidas, o MCidades passou a atuar técnica e financeiramente em duas grandes frentes de trabalho, visando estimular a formulação e implementação do planejamento urbano e habitacional nos municípios e Estados brasileiros. Os municípios foram conduzidos a elaborar seus Planos Diretores e seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), atentando-se para a abordagem do tema da terra, sobretudo para sua destinação para HIS e para a formulação de medidas estratégicas que buscassem o enfrentamento do desafio colocado para as políticas habitacionais.

Este artigo apresenta a forma como a localização e a destinação de terras para Habitação de Interesse Social (HIS) foi tratada no planejamento habitacional, em especial nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHISs) de seis municípios integrantes da Região Metropolitana de Campinas (RMC), localizada no interior do Estado de São Paulo: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos (Figura 1).



Figura 1. Municípios analisados na RMC.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Ribeiro (2014, p. 99)

Os municípios em questão tiveram seus PLHIS(s) formulados por consultorias técnicas especializadas, coordenadas pelas prefeituras locais, no âmbito de um processo participativo que envolveu conselhos municipais de habitação e de desenvolvimento urbano, entre os anos de 2008 e 2011. Seguindo orientações dispostas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades (MCidades 2008; 2009), os PLHIS(s) apresentam uma estrutura padronizada, que consolida três conteúdos distintos: a Metodologia de sua formulação, o Diagnóstico do setor Habitacional e as Estratégias de Ação para sua implementação.

Para a reflexão pretendida, foram analisados tanto os documentos do Diagnóstico Habitacional quanto os relativos às Estratégias de Ação dos PLHIS(s). A análise considerou as diretrizes normatizadas pela SNH para orientar o poder público e demais atores envolvidos

a uma abordagem adequada da questão fundiária nos PLHIS(s), especificamente no que se refere à produção habitacional.

Conforme orientações estabelecidas pela Secretaria (MCidades, 2009), além de identificar as necessidades fundiárias de atendimento da problemática habitacional local, como aspectos da abordagem do tema da terra, os PLHIS(s) devem verificar, quantificar e caracterizar o potencial de terras existentes e disponíveis para HIS, visando sua posterior destinação à política de produção habitacional. Foram esses os aspectos buscados para discutir a forma como a destinação de terras para HIS foi tratada nos PLHIS(s) de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos.

Para problematização e complementação da análise, foram também verificadas as implicações das legislações urbanísticas locais na destinação de terras propostas pelos PLHIS(s), considerando as disposições estabelecidas nos instrumentos que dispõem sobre a política urbana, a saber, os Planos Diretores e as leis a eles complementares.

Potencial fundiário para atendimento das demandas habitacionais

Dos seis municípios analisados, apenas Valinhos não tratou do potencial de terras para HIS em seu PLHIS. O Plano não apresentou nenhuma quantificação ou caracterização da problemática fundiária local, apenas afirmou que a escassez de vazios urbanos disponíveis para HIS em áreas centrais, sobretudo vazios de propriedade pública, se colocava como umas das principais problemáticas do município (PMV, 2010).

Nos demais municípios analisados, todos os PLHIS(s) verificaram e identificaram o potencial de terras para HIS. O que os diferencia é a forma de identificação desse potencial, a abrangência de sua quantificação e as características das terras apresentadas, ou seja: o que os PLHIS(s) consideraram como terras aptas para HIS, como as quantificaram e qualificaram e para quais demandas foram estimadas sua destinação.

Especificamente no que se refere às características das terras, o potencial fundiário apresentado nos PLHIS(s) pode ser organizado em duas classificações: vazios urbanos de propriedade pública e vazios urbanos de propriedade privada. Nos municípios de Americana, Campinas e Itatiba, observam-se maiores similaridades e aprofundamento na identificação dessas duas classificações. Já nos PLHIS(s) de Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste, sua identificação é bastante limitada às características dominiais públicas do espaço fundiário ou às disposições estabelecidas pela legislação urbanística local.

Em Americana, na abordagem do potencial fundiário, o PLHIS delimitou um perímetro central sobre a região de urbanização já consolidada do município, sobre o qual foram mapeados os terrenos não edificadas, tanto públicos como privados, com dimensão mínima de 2.000m² e que não demonstravam declividade expressiva. Além dos vazios mapeados nesse perímetro, foram considerados os vazios urbanos localizados em áreas periféricas, assim como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) vazias instituídas pelo Plano Diretor municipal (Lei Complementar 4.597/2008) – também periféricas. A inclusão dos vazios periféricos no total de espaços disponíveis para HIS teve como objetivo a comparação de suas diferenças de preço, tamanho e cobertura de infraestrutura em relação aos terrenos localizados na área central. Já as ZEIS foram incluídas por suas condições especiais e prioritárias para atendimento da questão habitacional no município (PMA, 2008a).

Ao todo o PLHIS identificou 3.772.966,27m² de vazios urbanos em Americana, dos quais 14% encontravam-se no perímetro central estabelecido, 17% constituíam ZEIS e 69% estavam localizados em áreas periféricas (Figura 2).

Embora a análise do potencial fundiário pelo PLHIS tenha revelado um número significativo de vazios urbanos, em função de critérios estabelecidos pelo próprio Plano – em especial, a vinculação dos vazios centrais às zonas de uso com permissão de empreendimentos de habitação de interesse social – somente 54% dos terrenos levantados foram selecionados e delimitados como proposta de destinação à política de produção habitacional do PLHIS (Tabela 1).

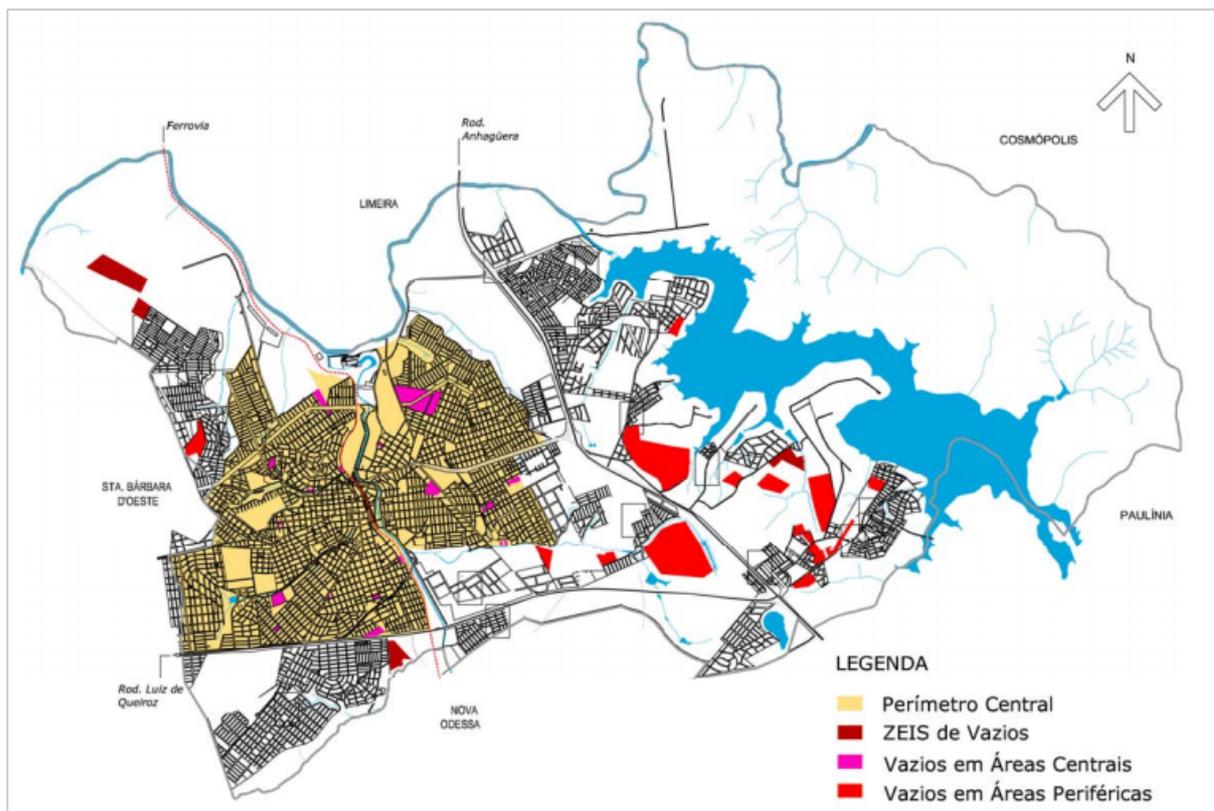


Figura 2. Localização dos vazios urbanos aptos para HIS em Americana.

Fonte: PMA (2008a, p. 68).

Considerando as necessidades fundiárias da política de produção habitacional em Americana, estimada em 701.137m^2 , seria possível dizer que as terras aptas selecionadas ($2.062.222,51\text{m}^2$) seriam suficientes para atender a demanda habitacional priorizada no PLHIS. Cabe ressaltar, contudo, que essa demanda priorizada corresponde a apenas 33,5% das necessidades habitacionais do município. Nesse sentido, as áreas aptas selecionadas pelo PLHIS tornam-se suficientes para atender apenas parte do déficit habitacional acumulado em Americana e não o total de suas necessidades habitacionais presentes e futuras.

Em termos de caracterização do potencial fundiário selecionado, além de identificar os custos de sua aquisição, o PLHIS de Americana reconhece o baixo nível de abrangência da infraestrutura e dos equipamentos públicos urbanos, tanto em parte das regiões periféricas quanto em áreas grafadas como ZEIS. Em função dessa caracterização, o Plano orientou como diretriz a obtenção das áreas aptas demarcadas na região central do município, pois embora seus custos tenham se apresentado oito vezes superiores aos custos dos terrenos das regiões periféricas, a má localização destes últimos poderia acarretar em custos adicionais à política habitacional, referentes, sobretudo, à extensão da infraestrutura urbana (PMA, 2008a).

Cabe apontar duas questões relevantes no tocante a essa diretriz expressa pelo PLHIS de Americana. A primeira é que mesmo reconhecendo as diversas características decorrentes da localização dos vazios urbanos potenciais para HIS, o município não deixa de considerar as ZEIS e os terrenos periféricos como áreas aptas às ações habitacionais. O PLHIS prevê que 45% da demanda habitacional adotada pelo poder público sejam atendidos nas ZEIS e nos vazios urbanos localizados na periferia (PMA, 2008b). As ZEIS foram consideradas prioritárias para HIS e os vazios periféricos demonstravam-se financeiramente viáveis ao atendimento de uma parcela da população cuja única alternativa habitacional deveria ser o lote mínimo permitido no município, urbanizado e com uma unidade habitacional tipo “embrião” (PMA, 2008a).

A segunda questão é que o PLHIS informa que a alteração do lote mínimo no município, que passou de 150m² para 300m² à época de sua elaboração, poderia impactar sobremaneira na oferta e nas opções de terra para a população de baixa renda, sobretudo para essa parcela que seria atendida na periferia com um embrião de moradia (PMA, 2008b). Segundo o PLHIS, a duplicação do tamanho do lote mínimo iria inevitavelmente incidir sobre o custo desta alternativa (PMA, 2008a, p. 79), além de impactar o custo total da política de produção de HIS e o aproveitamento dos vazios urbanos da área central do município.

Tendo em vista essas observações, bem como o fato do PLHIS não indicar um volume de recursos, tampouco estratégias conclusivas para a produção de HIS e para a obtenção de terras dentre seus programas e metas de ação, o município de Americana apresenta como base fundiária das propostas de ação do PLHIS apenas as ZEIS instituídas pelo Plano Diretor local, as quais totalizam 630.618,48m². Esse montante seria, na teoria, insuficiente para cobrir a estimativa de terras apresentada pelo PLHIS para atendimento das demandas habitacionais adotadas pelo município (701.137m²).

Cabe registrar que não houve em Americana uma quantificação clara dos terrenos de propriedade pública, embora o PLHIS tenha salientado para sua existência no mapeamento dos vazios urbanos e para sua disponibilização para a política habitacional.

Em relação a Campinas e Itatiba, também se observa na abordagem do potencial de terras para HIS nos PLHIS(s) um levantamento inicial desse potencial, sua prévia seleção e, por fim, sua disponibilização formal às propostas de produção habitacional. No que se refere ao levantamento, tanto em Campinas como em Itatiba, esse procedimento incluiu as reservas de áreas livres de propriedade pública e os terrenos vazios de propriedade privada, não utilizados ou subutilizados.

Em relação às reservas públicas, o PLHIS de Campinas informou a existência de 45.825,70m² de terra pertencente à Fazenda Estadual e mais 47.083,20m² de terra de propriedade do Governo do Estado de São Paulo, montante apenas informado, não mapeado e não inserido na pauta de disponibilização para HIS. Foram ainda mapeados cerca de 200.000m² de terra de propriedade da Companhia de Habitação Popular (COHAB) e do Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana de Campinas (FUNDAP)¹. Os terrenos que compõem esse montante também não foram considerados para fins da política habitacional pelo PLHIS. Muitos apresentavam destinação comercial, conformavam pequenas dimensões ou constituíam imóveis comunitários vagos, distribuídos isoladamente em empreendimentos construídos anteriormente pela própria Companhia (PMC, 2011). Segundo o PLHIS, em função de sua vacância, esses terrenos e imóveis estavam sendo apropriados para sanar o deficit orçamentário da empresa que, somente em 2010, havia colocado à venda 33.420,28m² de terrenos vazios, 4.781,82m² de imóveis comunitários ociosos e mais 5.712,08m² de terrenos inutilizados situados fora de Campinas, decorrentes de atuações realizadas em seu passado (PMC, 2011).

No caso de Itatiba, o PLHIS identificou 156.000m² de terras de propriedade pública correspondentes a lotes patrimoniais vagos localizados em três grandes loteamentos. Diferentemente de Campinas, esse potencial fundiário foi indicado como base fundiária para a composição das metas de ação do programa de produção pública de unidades habitacionais proposto pelo PLHIS.

Em relação ao potencial fundiário privado, em Campinas o PLHIS levantou mais de 84 milhões de metros quadrados de terrenos e glebas vazias no interior do perímetro urbano, o equivalente a 21,6% da área urbana total do município. O Plano afirmou que grande parte desses espaços possuía dívidas tributárias com a prefeitura – as quais, em muitos casos, equivaliam ou superavam o valor venal dos imóveis (PMC, 2011). Ressalta-se que as necessidades fundiárias para atendimento do deficit quantitativo acumulado e da demanda futura evidenciados em Campinas abrangiam pouco mais de 15 milhões de metros quadrados, o que significa que o potencial fundiário para HIS levantado pelo PLHIS, em termos quantitativos, se mostrava mais do que suficiente para a base da política habitacional.

Cabe considerar, no entanto, que o levantamento desse potencial pelo PLHIS baseou-se na verificação preliminar de sua configuração territorial, demonstrando apenas um

¹ A COHAB-Campinas é uma empresa de economia mista responsável pela execução dos programas e ações da política municipal de habitação. O FUNDAP é um fundo municipal que agrega recursos e imóveis provenientes da cobrança de contrapartidas decorrentes, sobretudo, da implantação de empreendimentos de HIS no município (PMC, 2011).

cenário geral da existência de terras para HIS. Segundo o Plano, seria necessário um levantamento mais aprofundado do conjunto dos espaços mapeados – bem como a caracterização dos condicionantes físicos, socioambientais e regulatórios aí incidentes – para efetivá-lo como base das ações de produção habitacional, uma vez que as terras públicas foram descartadas pelo município. Tais procedimentos foram postergados como metas de desenvolvimento normativo e institucional da política habitacional local.

Considerando o marco legal urbanístico de Campinas, destaca-se que o Plano Diretor (Lei Complementar 15/2006) transfere ao Plano de Habitação o levantamento completo dos vazios urbanos para a constituição de um banco de terras para HIS. Admite para isso a possibilidade de regulamentação dos instrumentos urbanísticos de indução do desenvolvimento urbano dispostos no Estatuto da Cidade, apenas previstos no Plano Diretor. A aplicação de instrumentos que ampliam o acesso a terra urbanizada e que combatem a retenção especulativa de terras – tais como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo e a Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – assim como a aplicação de instrumentos já existentes em Campinas – como a dação em pagamento – poderiam ser viabilizadas por meio da regulamentação legal do PLHIS ou dos Planos Locais de Gestão (PLGs) referenciados no Plano Diretor (Campinas, 2006).

Os PLG(s) constituem instrumentos jurídico-urbanísticos específicos das macrozonas de desenvolvimento urbano definidas pelo Plano Diretor de Campinas. Têm por objetivo estabelecer diretrizes de intervenção, o detalhamento de políticas setoriais, bem como a adequação de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo aos condicionantes ambientais, urbanísticos e socioeconômicos de cada macrozona (Campinas, 2006).

Seguindo-se as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, tanto o PLHIS como os PLG(s) propuseram a localização de ZEIS para produção de HIS em Campinas. As terras delimitadas apresentavam grande diversidade quanto ao quesito localização: o PLHIS buscou localizações mais centrais, melhor inseridas no território urbano ou relacionadas às demandas habitacionais específicas de cada macrozona, enquanto os PLG(s) concentraram a delimitação em áreas periféricas (Figura 3). As áreas mapeadas pelo PLHIS foram consideradas como uma proposta de delimitação de novas ZEIS; já as terras delimitadas como ZEIS pelos PLG(s) teriam maior efeito, uma vez que alguns dos PLG(s) haviam sido aprovados ou estavam em processo de aprovação pelo município à época do PLHIS.

O PLHIS de Campinas incluiu inúmeras críticas em relação às ZEIS dos PLG(s). As críticas se deram ao fato das ZEIS estarem concentradas nas grandes regiões que absorvem não apenas um significativo contingente dos problemas sociais associados à precariedade habitacional e à carência de equipamentos urbanos, mas também os índices de maior vulnerabilidade social da RMC (PMC, 2011; Agemcamp, 2009). A orientação do PLHIS foi para que os vazios urbanos existentes nessas regiões pudessem servir para a implantação de maiores urbanidades, contrariando as propostas dos PLG(s) de destiná-los para a implantação de mais empreendimentos habitacionais voltados à população de baixa renda (PMC, 2011).

Para o PLHIS, a concentração de ZEIS nessas regiões de grande precariedade e vulnerabilidade tenderia a reforçar a desigualdade socioespacial presente no município, ao passo que deixariam intocados os inúmeros vazios urbanos existentes em áreas de urbanização já consolidada da cidade (PMC, 2011). Neste aspecto, cabe registrar que os PLG(s), em suas leis e projetos de lei, intencionavam incorporar cerca de 20 milhões de metros quadrados de terra rural ao perímetro urbano de Campinas para abrigar novos projetos imobiliários, mesmo com 21,6% do território urbano vazio, inutilizado ou subutilizado (PMC, 2011).

Não obstante, a localização periférica das ZEIS dos PLG(s) tenderia ainda a reforçar a lógica de investimentos públicos em HIS que se expressa na escala metropolitana, uma vez que, conforme estudos realizados por Silva (2012), grande parte das ZEIS instituídas e dos recursos públicos investidos em HIS na RMC e em Campinas, entre os anos de 2008 e 2011, foram efetivadas em áreas periféricas ou ainda não incorporadas ao processo de urbanização.

As críticas do PLHIS de Campinas às ZEIS dos PLG(s) apontaram a necessidade de alterações estruturais de suas localizações. Contudo, pelo fato do PLHIS constituir um documento municipal administrativo sem teor legal, os novos espaços de terras para HIS por ele propostos não foram levados a cabo, tornando as ZEIS dos PLG(s)/ Plano Diretor a base fundiária prioritária das ações da política habitacional local. Considerando suas delimitações, essas ZEIS totalizavam 17.002.171,66m², montante suficiente para enfrentamento das necessidades habitacionais levantadas pelo PLHIS.

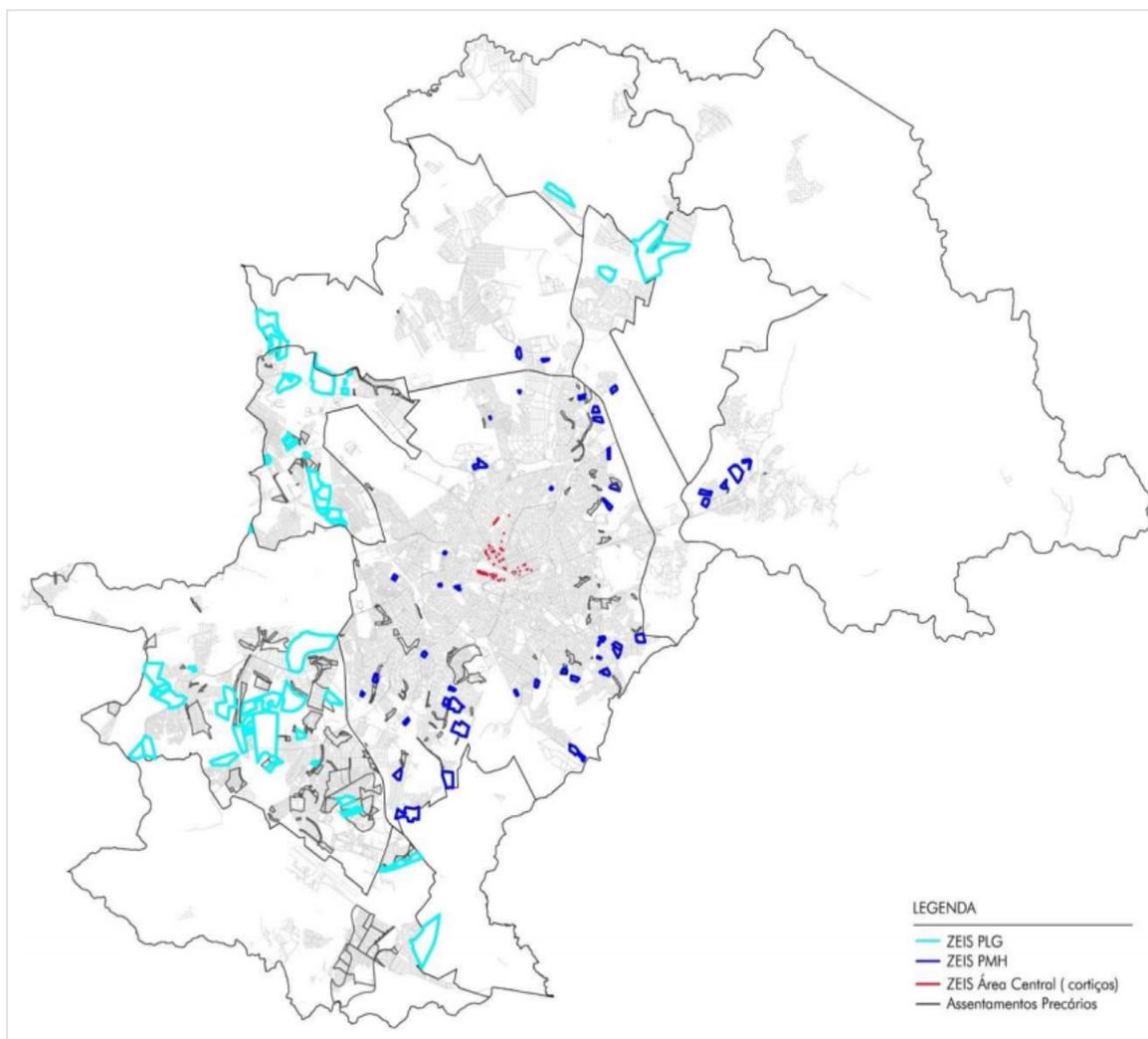


Figura 3. Localização das ZEIS e das terras aptas para HIS em Campinas.

Fonte: PMC (2011, p. 369).

Em relação à Itatiba, na abordagem das terras de propriedade privada, o PLHIS considerou inicialmente um levantamento de 8.048.875m² de terrenos ociosos localizados no núcleo urbano principal do município. Deste montante, foram selecionados 2.489.278,24m² considerados potenciais para HIS (Figura 4), dos quais 66,7% não eram tributados pelo poder público por meio do IPTU, mas mantinham-se cadastrados e tributados como zona rural na instância federal competente, embora estivessem inseridos em zona urbana por lei municipal (PMIT, 2011a).

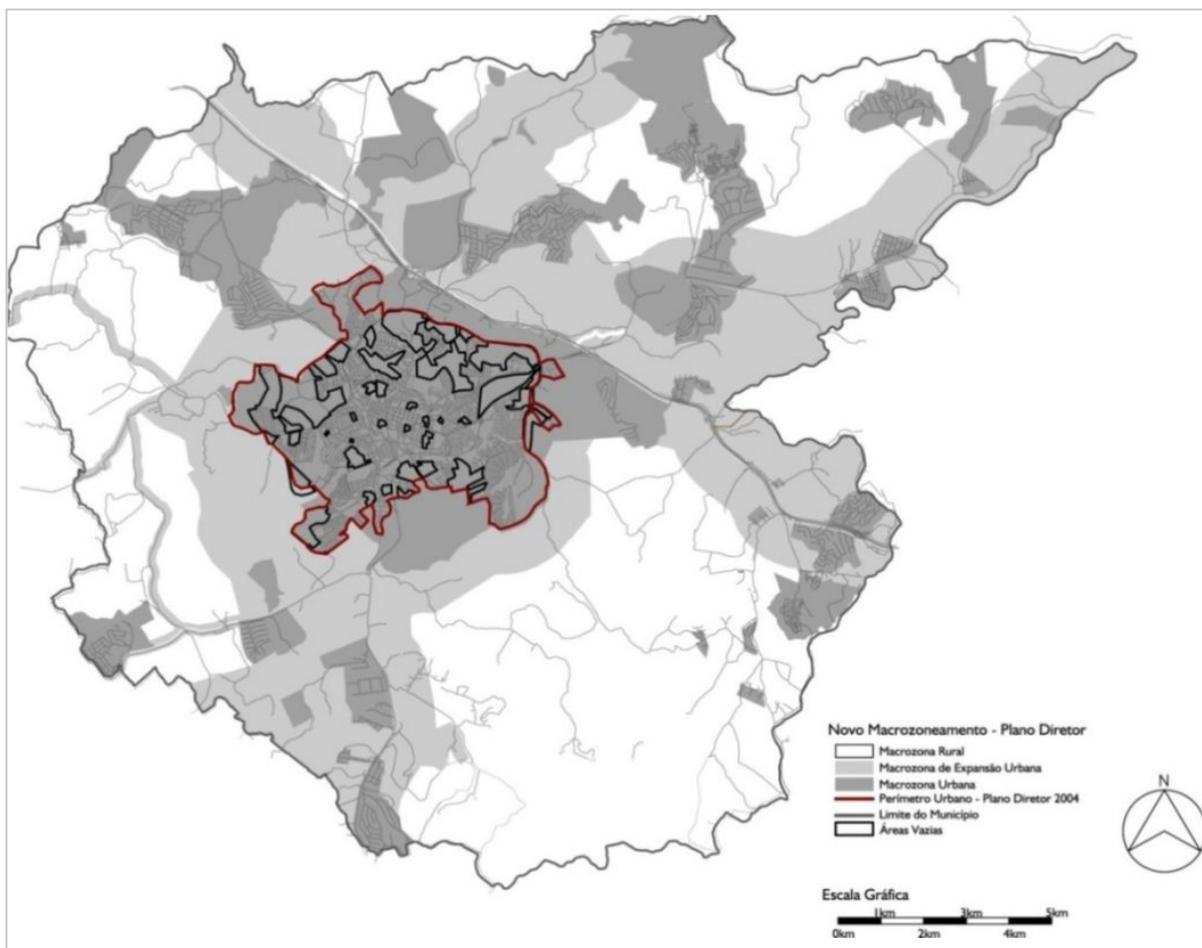


Figura 4. Localização dos vazios urbanos de propriedade privada em Itatiba.

Fonte: PMIT (2011a, p. 52).

Segundo o PLHIS, a potencialidade dos terrenos selecionados teve como critério seus condicionantes físico-urbanísticos: áreas plenamente urbanizadas e/ou relativamente adequadas à urbanização. Contudo, também se considerou como critério de seleção das terras a capacidade de sua aquisição pelo poder público local.

À época do Plano, Itatiba contava com 1.447.323,7m² de terrenos urbanos privados inscritos na dívida ativa do município, dos quais 21,8% apresentavam débitos superiores a 50% de seu valor venal com a prefeitura (PMIT, 2011a). Este percentual, classificado como financeiramente viável para negociação, totalizou 316.750m² de terras que poderiam ser adquiridas por meio da aplicação do instrumento da dação em pagamento (PMIT, 2011b). A adoção desse critério se associou à definição de uma alternativa de aquisição de terra que visava não comprometer em demasiado os recursos totais indicados para a produção habitacional, tendo como justificativa os altos preços fundiários praticados em Itatiba (PMIT, 2011b). Por outro lado, o critério extrapolou a delimitação dos terrenos

vazios inseridos no núcleo urbano principal e estruturado da cidade, uma vez que os terrenos com dívida passíveis de negociação por meio do instrumento localizavam-se, em grande parte, em loteamentos periféricos e segregados no município (Figura 5).

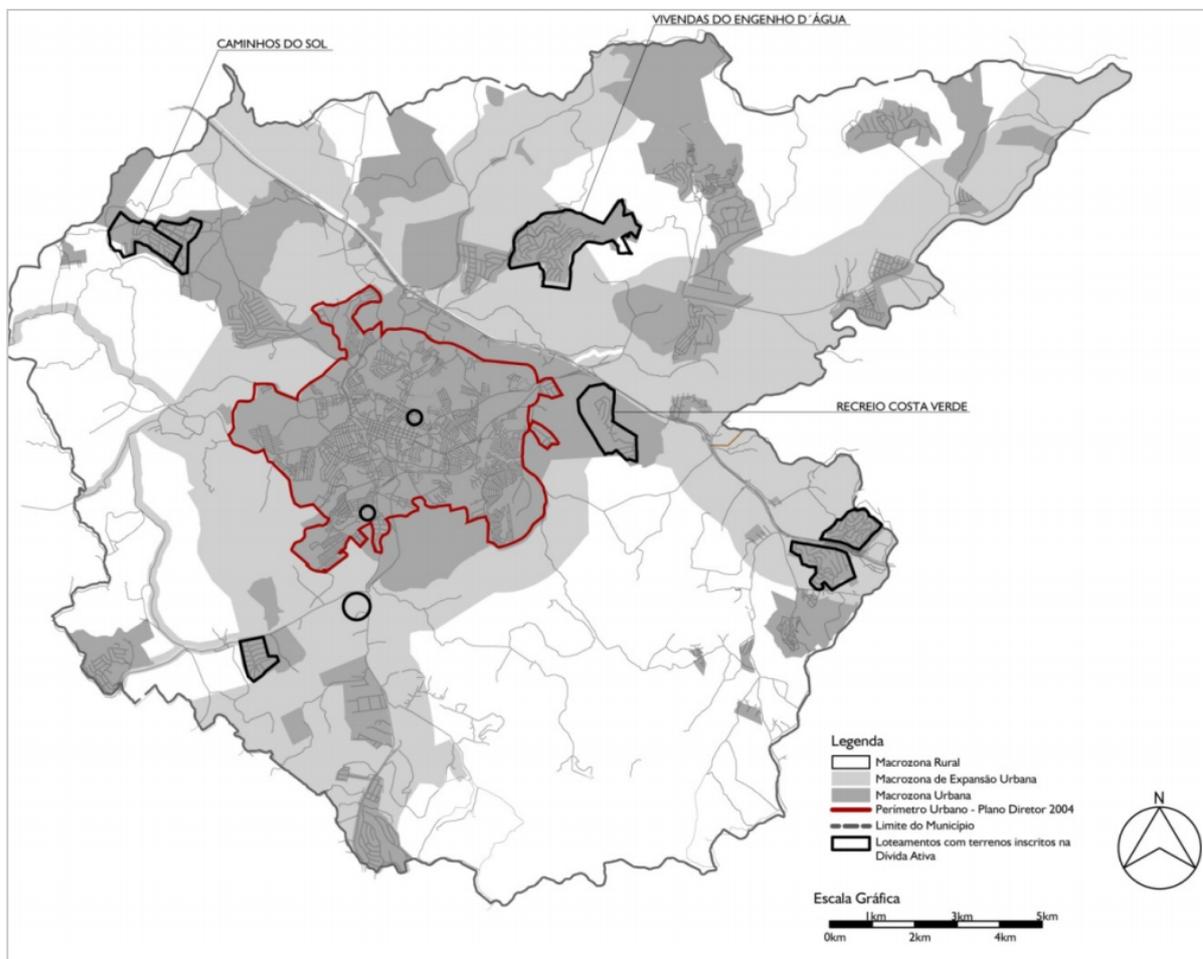


Figura 5. Localização dos terrenos com dívida passíveis de negociação e destinação à produção habitacional em Itatiba.

Fonte: PMIT (2011a, p. 56).

Considerando os terrenos de propriedade pública e os terrenos com dívida selecionados para aquisição, o PLHIS de Itatiba indicou um total de 1.291.750,00m² de terra para efetivação das metas propostas para a produção de moradias. Esse montante atenderia o déficit habitacional acumulado e apenas metade da demanda futura por HIS estimada para o município, tendo em vista que o Plano, em suas Estratégias de Ação, adotou como demanda futura prioritária não a estimativa considerada em sua formulação, mas sim os estudos técnicos elaborados no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor municipal, que ocorreu em paralelo e independente à elaboração do PLHIS. Tais estudos indicavam uma

estabilização das taxas de crescimento do município, as quais se contrapunham ao padrão de alto incremento domiciliar e populacional evidenciado no último decênio em Itatiba (PMIT, 2011b; Ribeiro, 2014).

Ao considerar o atendimento de metade da demanda futura, o total de terras indicadas pelo PLHIS seria suficiente para efetivação de suas propostas. Porém, se considerado todo o conjunto das necessidades habitacionais do município, o potencial fundiário indicado seria insuficiente para o enfrentamento de sua problemática habitacional.

No caso dos municípios de Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste, a identificação do potencial de terras para atendimento das necessidades habitacionais pelos PLHIS(s) esteve bastante limitada às características dominiais do patrimônio fundiário público ou às disposições estabelecidas pelas legislações urbanísticas locais.

Em Indaiatuba, o PLHIS considerou de forma relativa apenas as terras públicas que poderiam ser disponibilizadas para HIS. O município dispunha de um total de 159.286,69m² de vazios urbanos públicos distribuídos em quatro glebas, dos quais 22.286,69m² (14%) já estavam sendo destinados à construção de dois empreendimentos vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV): um voltado ao atendimento de famílias com faixas de renda de até três salários mínimos; outro para famílias com renda superior a três salários, faixa esta não abarcada pelas ações propostas pelo PLHIS.

As demais glebas públicas de Indaiatuba, com 137.000m² (86% do total), ainda não comprometidas com ações habitacionais, não foram indicadas à política de HIS, em função de sua localização apresentar restrições à urbanização (PMI, 2010).

Em relação ao potencial fundiário privado, o PLHIS não realizou nenhum levantamento, tampouco analisou a problemática fundiária local no sentido de identificar os espaços vazios, não utilizados ou subutilizados existentes no município, que poderiam ser viabilizados para HIS. Em suas Estratégias de Ação, no entanto, o Plano indica um total de 416.000m² de terras privadas a serem adquiridas como meta das propostas de ação de produção de moradias. Pela Tabela 1 – que sintetiza a abordagem do potencial fundiário para HIS pelos PLHIS(s) analisados, observa-se que tal meta é inferior à estimativa de terra realizada pelo Plano em seu Diagnóstico Habitacional, a qual já estava subdimensionada, pois previa o atendimento de apenas parte do deficit habitacional acumulado e não o conjunto das necessidades habitacionais de Indaiatuba. Ressalta-se que a demanda futura por HIS não foi estimada pelo PLHIS.

Tabela 1. Potencial fundiário para atendimento das demandas habitacionais.

Municípios Analisados	Necessidades habitacionais				Necessidades fundiárias		Potencial fundiário (vazios urbanos)					
	Componentes			A serem atendidas ¹			Propriedade pública (m ²)		Propriedade privada (m ²)		Total (m ²)	
	Deficit (Dh)	Demanda futura (Df)		Total	% Componentes	Estimativa (m ²)	Demanda HIS	Levantado	Disponibilizado	Levantado	Selecionado	Indicado
Americana	7.301	4.539	8.176	5.183	33,5% ²	701.137	5.183	-	-	3.772.966,27	2.061.222,51	630.618,48 ⁵
Campinas	30.871	33.515		65.000	101,00%	15.989.250,00 ³	63.957 ³	332.496,76	-	84.532.124,83	84.532.124,83	17.002.171,66 ⁵
Indaiatuba	10.832	-		7.709	55,2% ⁴	440.000	7.709	159.286,69	(137.000,00)			416.000
Itatiba	2.333	6.552		5.609	63,10%	1.971.500 ³	8.443 ³	156.000,00	156.000,00	8.048.075,89	2.489.278,24	1.291.750,00
S. Bárbara d'Oeste	10.294	2.450		9.026	70,80%	970.250	9.026	-	-	912.000,00	1.912.000,00	1.912.000,00 ⁵
Valinhos	6.095	-		3.148	34,8% ⁴	-	-	-	-	-	-	-
Total	67.726	50.693²		95.675	76,80%	20.072.137	94.318	647.783,45	293.000,00	97.265.166,99	90.994.626	21.411.826,83

– Não realiza estimativa.

1. Unidades habitacionais indicadas como metas físicas de atendimento dos programas de produção habitacional, nos conteúdos/documentos das Estratégias de Ação.

2. Para efeitos de cálculo, considerou-se a demanda futura estimada em 8.176 domicílios.

3. Considera o total das necessidades habitacionais (Dh + Df), excluindo-se a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários.

4. Para efeitos de cálculo, considerou-se como Demanda Futura: Dh + (Dh - Total a serem atendidas), conforme conceito PNH.

5. Áreas grafadas como ZEIS.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Ribeiro (2014) e dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

O PLHIS de Indaiatuba não apresentou um mapeamento das terras de propriedade privada indicadas como meta de suas propostas de ação. Contudo, é possível considerar que essas terras correspondem às ZEIS, bem como às demais zonas de uso onde a legislação urbanística permite HIS (Figura 6), uma vez que os parâmetros aí estabelecidos foram tomados como critério para a definição da cota de terra adotada no cálculo das necessidades fundiárias das demandas por moradia.

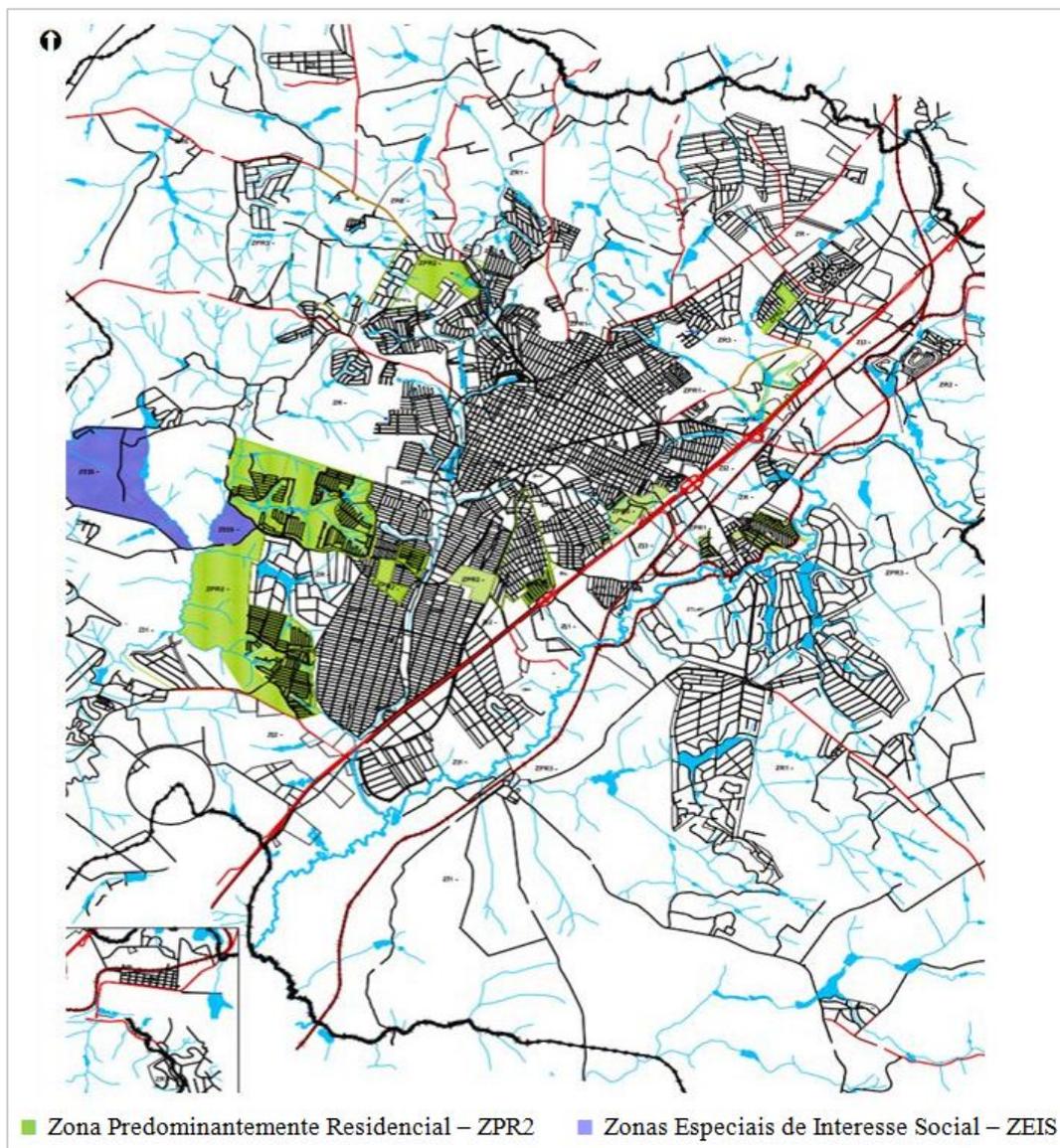


Figura 6. Localização das zonas de uso com permissão para implantação de HIS em Indaiatuba.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Indaiatuba (2010, p. 61).

As ZEIS foram previstas no Plano Diretor municipal (Lei Complementar 9/2010) em 2010, em período posterior à elaboração do PLHIS. Contudo, suas delimitações foram

registradas e regulamentadas no perímetro urbano apenas em 2013, mediante lei complementar (Lei Complementar 21/2013) que deu nova redação aos dispositivos da lei de uso e ocupação do solo do município. Desde sua regulamentação, em uma das áreas grafadas como ZEIS, Indaiatuba deu início à implantação de um empreendimento do PMCMV, cuja contratação e execução foram efetuadas pela mesma empresa construtora e proprietária da gleba (*HM Engenharia e Construções S.A.*). Para viabilizar o empreendimento no âmbito do Programa, a prefeitura forneceu como contrapartida todas as obras de extensão da infraestrutura, além de recursos da ordem de 6% dos custos das unidades habitacionais do empreendimento, ficando também responsável pela captação de recursos para a construção dos equipamentos públicos de complementação das urbanidades de sua localização (PMI, 2014).

Assim como em Indaiatuba, em Santa Bárbara d'Oeste, o PLHIS não realizou um aprofundamento da problemática fundiária no município: o levantamento do potencial de terras para HIS se restringiu à identificação das áreas vazias grafadas como ZEIS pelo Plano Diretor vigente à época (Lei Complementar 102/2010), as quais totalizavam 912.000m². Considerando as necessidades fundiárias estimadas em Santa Bárbara – 970.250m² – as ZEIS instituídas pelo Plano Diretor seriam insuficientes para atendimento das demandas habitacionais priorizadas pelo PLHIS (Tabela 1). Nesse sentido, para proporcionar o atendimento, o PLHIS delimitou mais um milhão de metros quadrados de terra como ZEIS, considerando como critério de demarcação a localização das áreas já grafadas com o zoneamento (Figura 7).

Ressalta-se que as novas demarcações de ZEIS propostas pelo PLHIS não seguiram sua própria diretriz de se reservar, nos espaços fundiários destinados aos empreendimentos de HIS, 50% de seu volume total para implantação de áreas livres públicas e institucionais. Com isso, o que se delimitou como ZEIS – tanto no Plano de Habitação como no Plano Diretor – não seria suficiente ao atendimento das demandas habitacionais priorizadas no PLHIS, uma vez que seria preciso dobrar o volume de terras demarcadas para efetivação do atendimento.

A delimitação das novas ZEIS pelo PLHIS de Santa Bárbara, ao seguir a localização das ZEIS instituídas pelo Plano Diretor, reforça a tendência de localização periférica dos investimentos públicos em HIS evidenciada por Silva (2012) na RMC, uma vez que quase a totalidade das ZEIS que constituem vazios urbanos se localiza nas bordas da cidade (Figura 7). Cabe destacar que o PLHIS de Santa Bárbara é o único dos PLHIS(s)

analisados que se configura enquanto lei municipal (Lei Municipal 3.297/2011), o que torna as novas ZEIS a base fundiária prioritária das ações da política habitacional local (SBO, 2011).

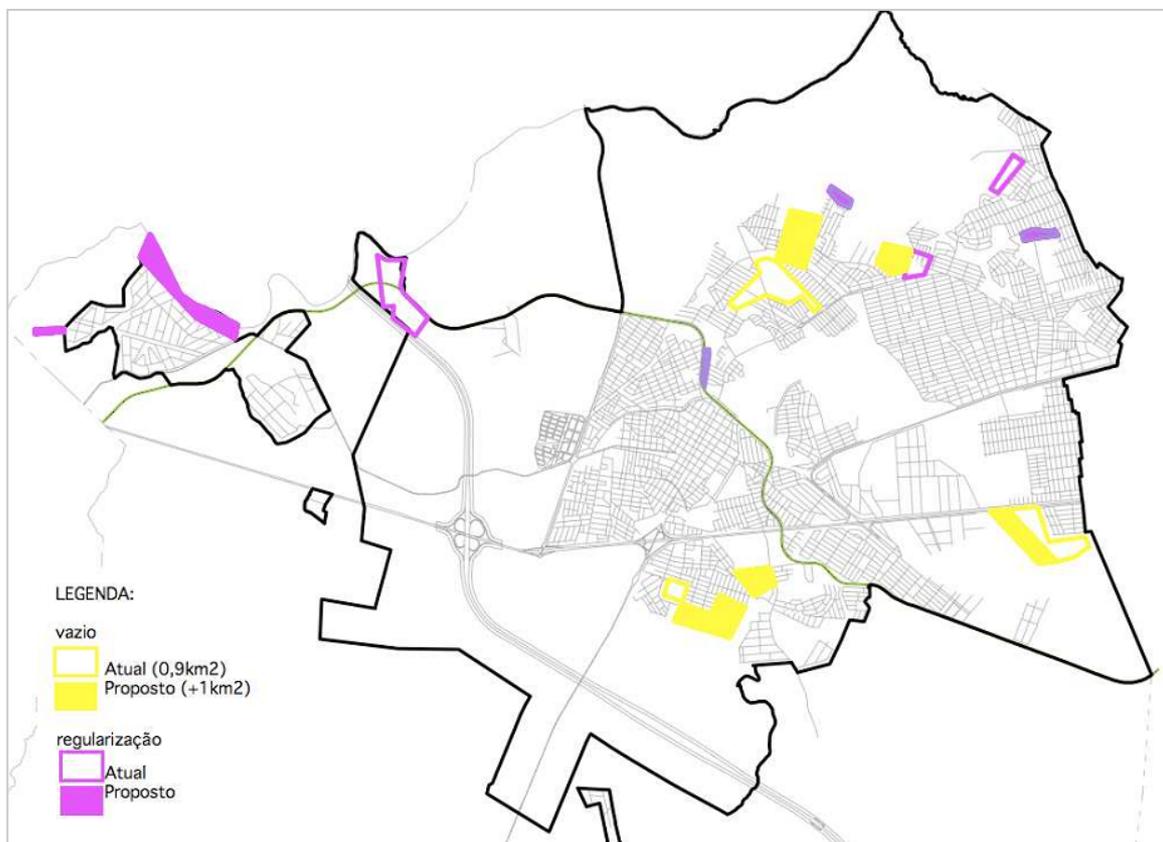


Figura 7. Localização das ZEIS em Santa Bárbara d'Oeste.

Fonte: SBO (2011, p. 81).

A articulação do PLHIS com o Plano Diretor – não apenas em Santa Bárbara d'Oeste, mas também na maioria dos municípios estudados – vai de encontro às diretrizes da PNH, no que diz respeito à articulação da política habitacional com a política de ordenamento territorial (MCidades, 2006). A questão que se coloca sobre tais municípios é que a política urbana dos mesmos não caminha no sentido de incorporar o acesso a terra pela população de baixa renda mediante sua boa localização, tampouco o princípio da função social da propriedade urbana. Dessa forma, mesmo que haja a recomendada articulação, a destinação de terras para HIS nos PLHIS(s) se coloca tanto como insumo para a política e o planejamento da produção de moradias, quanto como fator de segregação socioespacial.

Considerações finais

Considerando o consenso teórico de que a terra urbana é componente estrutural das políticas de habitação, este artigo teve por objetivo analisar como a destinação de terras para a produção de moradias foi colocada no desenho das políticas institucionalizadas nos PLHIS(s) de seis municípios da RMC.

Como recomendação nacional, os PLHIS(s) devem verificar, quantificar e caracterizar o potencial fundiário existente e disponível para HIS nos territórios municipais, visando sua posterior destinação para as ações de produção de moradias. Nos casos analisados, observou-se que, não obstante o fato dos municípios não terem previsto atender a totalidade de suas necessidades habitacionais, as terras indicadas para a política quase não chegaram a interferir no quadro da problemática fundiária e dos vazios urbanos quantificados pelos PLHIS(s).

Apesar dos avanços nos marcos regulatórios do país, evidencia-se que a articulação dos PLHIS(s) com legislações corrompidas no tocante à garantia no cumprimento da função social corrobora para localizar territorialmente o atendimento das demandas em periferias ou regiões urbanas que já absorvem um significativo contingente dos problemas sociais associados à precariedade habitacional e à carência de equipamentos urbanos. Essa articulação dialoga com áreas ainda não incorporadas ao processo de urbanização, mas que são consideradas adequadas à ação habitacional, reforçando a tendência de segregação social não apenas nas escalas municipais analisadas, como também na escala metropolitana.

Embora alguns PLHIS(s), relativamente, tenham questionado as bases das legislações urbanísticas, sobretudo as ZEIS, as propostas voltadas à reversão da localização periférica do atendimento habitacional da população de baixa renda não efetivam ações mais concretas. A mesma legislação é usada no processo de formulação do PLHIS como mecanismo para justificar a escolha das terras a serem destinadas para a produção habitacional.

A existência de inúmeros vazios urbanos com dívida ou até mesmo não tributados, em alguns dos municípios, revela a histórica dificuldade e ausência do poder público no controle do uso e ocupação do solo de propriedade privada. Contudo, longe de se estabelecer propostas voltadas a um controle mais incisivo da retenção especulativa dos terrenos, as estratégias propostas para contornar a problemática, quando muito, se voltam apenas à transação dos vazios mal localizados, passivamente sujeitos a alguma negociação.

A dificuldade ou ausência no controle do solo torna-se ainda mais nítida ao verificar que a preocupação dos PLHIS(s) em viabilizar os vazios com dívida se relaciona a uma preocupação de não onerar os custos da produção de moradias – o que revela uma lógica privada de se empreender uma política pública cujo viés deveria ser o enfrentamento da problemática da concentração e especulação fundiária nas cidades.

Reconhece-se, no entanto, a limitação do PLHIS como um instrumento que dificilmente abarca todos os meios necessários para a concretização de um planejamento habitacional referenciado nos princípios da PNH – os quais se legitimam no cumprimento da função social da propriedade urbana para a democratização do acesso a terra. Essa democratização extrapola o âmbito do PLHIS e remete a considerar não apenas a necessidade de insurgência de uma nova cultura urbanística, como a necessidade de novos pactos para reverter o processo de segregação e produção desigual do espaço urbano.

Referências

Agemcamp, Agência Metropolitana de Campinas. 2009. *Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas*, São Paulo-SP: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento/Agemcamp/Emplasa/Demacamp.

Campinas. 2006. Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006 – dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. *Diário Oficial* [em linha], 29 dezembro. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/suplem29122006.pdf> [Consult. 29 Setembro 2014].

Fonseca, Maria de Lourdes; Tavares, Helga Canedo. 2013. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil. *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*, 249-266.

Indaiatuba. 2010. Lei Complementar nº 10 de 22 de outubro de 2010 – dispõe sobre a alteração, atualização, revisão e consolidação da lei nº 4.066, de 24 de setembro de 2001, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Indaiatuba, e dá outras providências. *Imprensa Oficial* [em linha], 28 outubro. Disponível em: http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/leis/arquivos/leicomplementar_10.PDF [Consult. 02 Maio 2014].

MCidades, Ministério das Cidades. 2006. Política Nacional de Habitação. *Cadernos MCidades* [Em linha], n.4. Disponível em:

<http://www.seplan.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/Conf.%20Cidades/ministerio/3PlanejamentoTerritorialUrbanoPol%C3%ADticaFundaria.pdf> [Consult. 04 Novembro 2014].

_____. 2008. *Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* – SNHIS. [livro eletrônico] Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis/754-guia-de-adesao-ao-snhis> [Consult. 04 Novembro 2014].

_____. 2009. *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. [livro eletrônico] Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf [Consult. 04 Novembro 2014].

Moreira, Tomás Antonio. 2012. Falta o falsa política habitacional y del suelo. *Ciudades*, n. 95, 39-46.

PMA, Prefeitura Municipal de Americana. 2008a. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Americana-SP: Produto 2. Diagnóstico Técnico*. Americana-SP: Prefeitura Municipal de Americana / Cooperativa Integra.

_____. 2008b. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Americana-SP: Produto 3*. Americana-SP: Prefeitura Municipal de Americana/ Cooperativa Integra.

PMC, Prefeitura Municipal de Campinas. 2011, *Plano Municipal de Habitação de Campinas*. [livro eletrônico] Campinas-SP: Prefeitura Municipal de Campinas/ Secretaria de Habitação. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/planohabitacao-2012.pdf>, [Consult. 22 Junho 2014].

PMI, Prefeitura Municipal de Indaiatuba. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Indaiatuba – PLHIS*. Indaiatuba-SP: Prefeitura Municipal de Indaiatuba/ Objetiva Administração de Negócios Ltda. EPP.

_____. 2014. *Prefeitura lança pedra fundamental do Parque Campo Bonito* [Em linha]. Indaiatuba: Governo de Indaiatuba. Disponível em: <http://www.indaiatuba.sp.gov.br/comunicacao/imprensa/noticias/20540/>, [Consult. 06 Maio 2014].

PMIT, Prefeitura Municipal de Itatiba. 2011a. *Plano Municipal de Habitação de Itatiba-SP: Relatório 2.2. Diagnóstico – versão revisada*. Itatiba-SP: Prefeitura Municipal de Itatiba/ DEMACAMP.

_____. 2011b. *Plano Municipal de Habitação de Itatiba-SP: Relatório 3.2. Estratégias de Ação – versão final*. Itatiba-SP: Prefeitura Municipal de Itatiba/ DEMACAMP.

PMV, Prefeitura Municipal de Valinhos. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Valinhos-SP: Prefeitura Municipal de Valinhos.

Ribeiro, Joana A. Zavaglia M. T. 2014. *Os nós da terra na política habitacional na Região Metropolitana de Campinas*. Campinas-SP: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Programa de Pós-Graduação em Urbanismo.

Rolnik, Raquel; Cymbalista, Renato; Nakano, Kazuo. 2008. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país* [Em linha]. Disponível em: <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf> , [Consult. 23 Novembro 2014].

SBO, SANTA BÁRBARA D'OESTE. 2011. Lei nº 3.297, de 29 de junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo adotar medidas visando à participação do Município no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, aprova e institui o Plano Municipal de Habitação, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e institui o respectivo Conselho Gestor, dando outras providências. *Diário Oficial do Município* [Em linha], 29 junho. Disponível em: http://www.santabarbara.sp.gov.br/v4/index.php?pag=mostra&dir=sec_de_negocios_juridicos&tabela=indiceleis&id=6143, [Consult. 11 Novembro 2014].

Silva, Jonathas Magalhães. 2012. Investigação sobre relações entre investimento público em habitação de interesse social e o planejamento territorial: municípios da Região Metropolitana de Campinas. *Anais – 2 Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social*, v. 1, p. 1-10.

Valença, Márcio Moraes; Bonates, Mariana Fialho. 2010. The Trajectory of Social Housing Policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, 165-173.

Tabela 1. Potencial fundiário para atendimento das demandas habitacionais.

Municípios Analisados	Necessidades habitacionais				Necessidades fundiárias		Potencial fundiário (vazios urbanos)					
	Componentes			A serem atendidas ¹			Propriedade pública (m ²)		Propriedade privada (m ²)		Total (m ²)	
	Deficit (Dh)	Demanda futura (Df)		Total	% Componentes	Estimativa (m ²)	Demanda HIS	Levantado	Disponibilizado	Levantado	Selecionado	Indicado
Americana	7.301	4.539	8.176	5.183	33,5% ²	701.137	5.183	-	-	3.772.966,27	2.061.222,51	630.618,48 ⁵
Campinas	30.871	33.515		65.000	101,00%	15.989.250,00 ³	63.957 ³	332.496,76	-	84.532.124,83	84.532.124,83	17.002.171,66 ⁵
Indaiatuba	10.832	-		7.709	55,2% ⁴	440.000	7.709	159.286,69	(137.000,00)			416.000
Itatiba	2.333	6.552		5.609	63,10%	1.971.500 ³	8.443 ³	156.000,00	156.000,00	8.048.075,89	2.489.278,24	1.291.750,00
S. Bárbara d'Oeste	10.294	2.450		9.026	70,80%	970.250	9.026	-	-	912.000,00	1.912.000,00	1.912.000,00 ⁵
Valinhos	6.095	-		3.148	34,8% ⁴	-	-	-	-	-	-	-
Total	67.726	50.693²		95.675	76,80%	20.072.137	94.318	647.783,45	293.000,00	97.265.166,99	90.994.626	21.411.826,83

– Não realiza estimativa.

1. Unidades habitacionais indicadas como metas físicas de atendimento dos programas de produção habitacional, nos conteúdos/documentos das Estratégias de Ação.

2. Para efeitos de cálculo, considerou-se a demanda futura estimada em 8.176 domicílios.

3. Considera o total das necessidades habitacionais (Dh + Df), excluindo-se a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários.

4. Para efeitos de cálculo, considerou-se como Demanda Futura: Dh + (Dh - Total a serem atendidas), conforme conceito PNH.

5. Áreas grafadas como ZEIS.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Ribeiro (2014) e dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

O PLHIS de Indaiatuba não apresentou um mapeamento das terras de propriedade privada indicadas como meta de suas propostas de ação. Contudo, é possível considerar que essas terras correspondem às ZEIS, bem como às demais zonas de uso onde a legislação urbanística permite HIS (Figura 6), uma vez que os parâmetros aí estabelecidos foram tomados como critério para a definição da cota de terra adotada no cálculo das necessidades fundiárias das demandas por moradia.

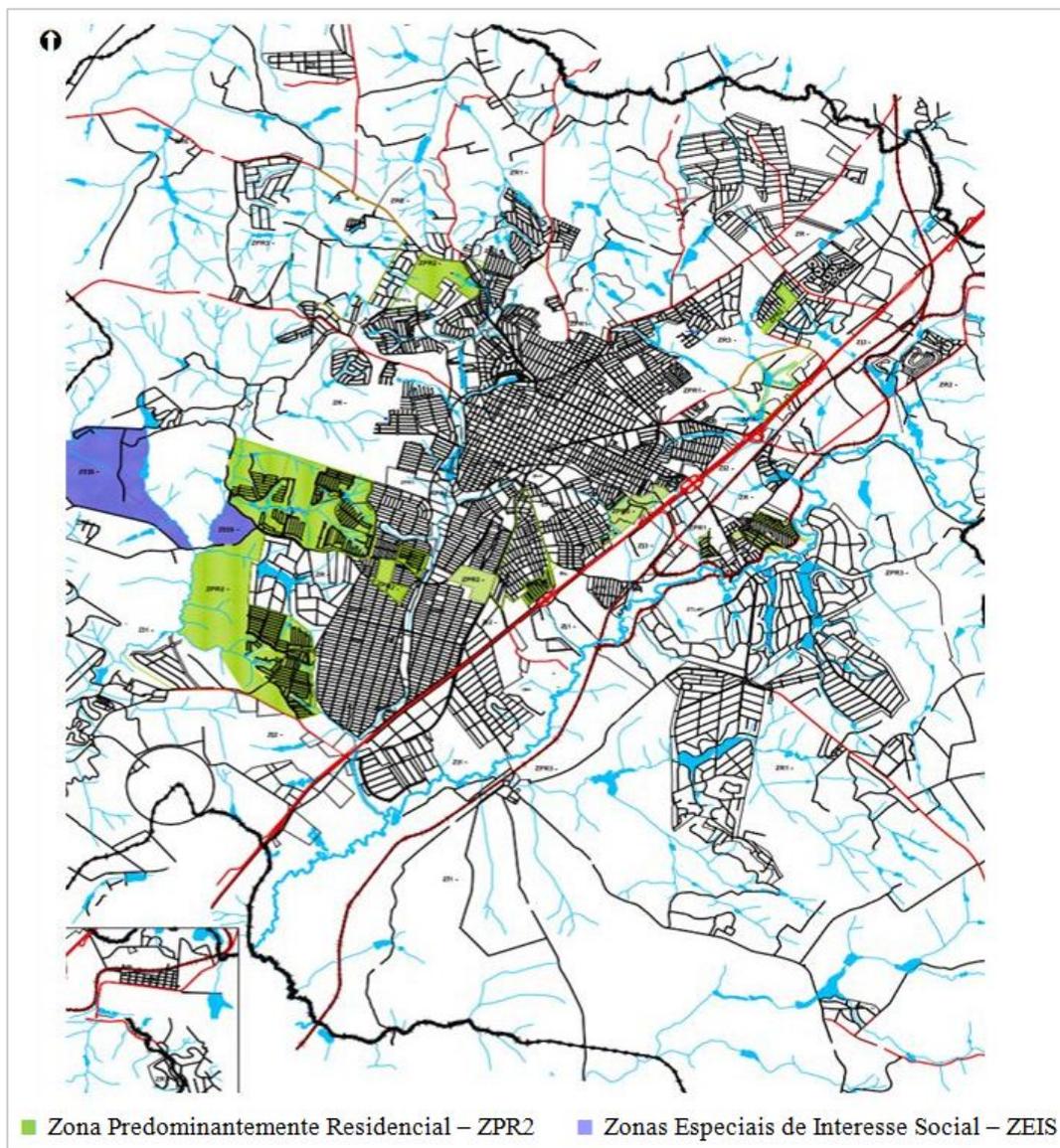


Figura 6. Localização das zonas de uso com permissão para implantação de HIS em Indaiatuba.

Fonte: elaborado pelos autores, a partir de Indaiatuba (2010, p. 61).

As ZEIS foram previstas no Plano Diretor municipal (Lei Complementar 9/2010) em 2010, em período posterior à elaboração do PLHIS. Contudo, suas delimitações foram

registradas e regulamentadas no perímetro urbano apenas em 2013, mediante lei complementar (Lei Complementar 21/2013) que deu nova redação aos dispositivos da lei de uso e ocupação do solo do município. Desde sua regulamentação, em uma das áreas grafadas como ZEIS, Indaiatuba deu início à implantação de um empreendimento do PMCMV, cuja contratação e execução foram efetuadas pela mesma empresa construtora e proprietária da gleba (*HM Engenharia e Construções S.A.*). Para viabilizar o empreendimento no âmbito do Programa, a prefeitura forneceu como contrapartida todas as obras de extensão da infraestrutura, além de recursos da ordem de 6% dos custos das unidades habitacionais do empreendimento, ficando também responsável pela captação de recursos para a construção dos equipamentos públicos de complementação das urbanidades de sua localização (PMI, 2014).

Assim como em Indaiatuba, em Santa Bárbara d'Oeste, o PLHIS não realizou um aprofundamento da problemática fundiária no município: o levantamento do potencial de terras para HIS se restringiu à identificação das áreas vazias grafadas como ZEIS pelo Plano Diretor vigente à época (Lei Complementar 102/2010), as quais totalizavam 912.000m². Considerando as necessidades fundiárias estimadas em Santa Bárbara – 970.250m² – as ZEIS instituídas pelo Plano Diretor seriam insuficientes para atendimento das demandas habitacionais priorizadas pelo PLHIS (Tabela 1). Nesse sentido, para proporcionar o atendimento, o PLHIS delimitou mais um milhão de metros quadrados de terra como ZEIS, considerando como critério de demarcação a localização das áreas já grafadas com o zoneamento (Figura 7).

Ressalta-se que as novas demarcações de ZEIS propostas pelo PLHIS não seguiram sua própria diretriz de se reservar, nos espaços fundiários destinados aos empreendimentos de HIS, 50% de seu volume total para implantação de áreas livres públicas e institucionais. Com isso, o que se delimitou como ZEIS – tanto no Plano de Habitação como no Plano Diretor – não seria suficiente ao atendimento das demandas habitacionais priorizadas no PLHIS, uma vez que seria preciso dobrar o volume de terras demarcadas para efetivação do atendimento.

A delimitação das novas ZEIS pelo PLHIS de Santa Bárbara, ao seguir a localização das ZEIS instituídas pelo Plano Diretor, reforça a tendência de localização periférica dos investimentos públicos em HIS evidenciada por Silva (2012) na RMC, uma vez que quase a totalidade das ZEIS que constituem vazios urbanos se localiza nas bordas da cidade (Figura 7). Cabe destacar que o PLHIS de Santa Bárbara é o único dos PLHIS(s)

analisados que se configura enquanto lei municipal (Lei Municipal 3.297/2011), o que torna as novas ZEIS a base fundiária prioritária das ações da política habitacional local (SBO, 2011).

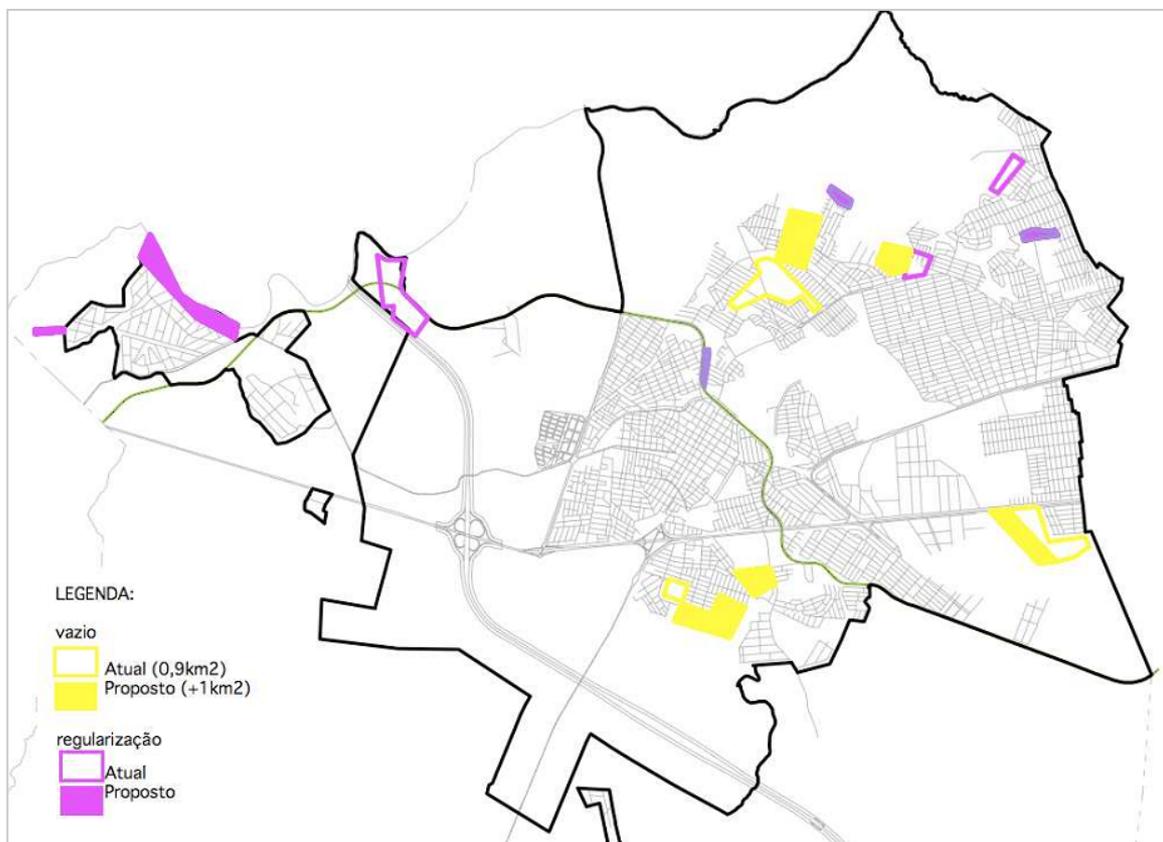


Figura 7. Localização das ZEIS em Santa Bárbara d'Oeste.

Fonte: SBO (2011, p. 81).

A articulação do PLHIS com o Plano Diretor – não apenas em Santa Bárbara d'Oeste, mas também na maioria dos municípios estudados – vai de encontro às diretrizes da PNH, no que diz respeito à articulação da política habitacional com a política de ordenamento territorial (MCidades, 2006). A questão que se coloca sobre tais municípios é que a política urbana dos mesmos não caminha no sentido de incorporar o acesso a terra pela população de baixa renda mediante sua boa localização, tampouco o princípio da função social da propriedade urbana. Dessa forma, mesmo que haja a recomendada articulação, a destinação de terras para HIS nos PLHIS(s) se coloca tanto como insumo para a política e o planejamento da produção de moradias, quanto como fator de segregação socioespacial.

Considerações finais

Considerando o consenso teórico de que a terra urbana é componente estrutural das políticas de habitação, este artigo teve por objetivo analisar como a destinação de terras para a produção de moradias foi colocada no desenho das políticas institucionalizadas nos PLHIS(s) de seis municípios da RMC.

Como recomendação nacional, os PLHIS(s) devem verificar, quantificar e caracterizar o potencial fundiário existente e disponível para HIS nos territórios municipais, visando sua posterior destinação para as ações de produção de moradias. Nos casos analisados, observou-se que, não obstante o fato dos municípios não terem previsto atender a totalidade de suas necessidades habitacionais, as terras indicadas para a política quase não chegaram a interferir no quadro da problemática fundiária e dos vazios urbanos quantificados pelos PLHIS(s).

Apesar dos avanços nos marcos regulatórios do país, evidencia-se que a articulação dos PLHIS(s) com legislações corrompidas no tocante à garantia no cumprimento da função social corrobora para localizar territorialmente o atendimento das demandas em periferias ou regiões urbanas que já absorvem um significativo contingente dos problemas sociais associados à precariedade habitacional e à carência de equipamentos urbanos. Essa articulação dialoga com áreas ainda não incorporadas ao processo de urbanização, mas que são consideradas adequadas à ação habitacional, reforçando a tendência de segregação social não apenas nas escalas municipais analisadas, como também na escala metropolitana.

Embora alguns PLHIS(s), relativamente, tenham questionado as bases das legislações urbanísticas, sobretudo as ZEIS, as propostas voltadas à reversão da localização periférica do atendimento habitacional da população de baixa renda não efetivam ações mais concretas. A mesma legislação é usada no processo de formulação do PLHIS como mecanismo para justificar a escolha das terras a serem destinadas para a produção habitacional.

A existência de inúmeros vazios urbanos com dívida ou até mesmo não tributados, em alguns dos municípios, revela a histórica dificuldade e ausência do poder público no controle do uso e ocupação do solo de propriedade privada. Contudo, longe de se estabelecer propostas voltadas a um controle mais incisivo da retenção especulativa dos terrenos, as estratégias propostas para contornar a problemática, quando muito, se voltam apenas à transação dos vazios mal localizados, passivamente sujeitos a alguma negociação.

A dificuldade ou ausência no controle do solo torna-se ainda mais nítida ao verificar que a preocupação dos PLHIS(s) em viabilizar os vazios com dívida se relaciona a uma preocupação de não onerar os custos da produção de moradias – o que revela uma lógica privada de se empreender uma política pública cujo viés deveria ser o enfrentamento da problemática da concentração e especulação fundiária nas cidades.

Reconhece-se, no entanto, a limitação do PLHIS como um instrumento que dificilmente abarca todos os meios necessários para a concretização de um planejamento habitacional referenciado nos princípios da PNH – os quais se legitimam no cumprimento da função social da propriedade urbana para a democratização do acesso a terra. Essa democratização extrapola o âmbito do PLHIS e remete a considerar não apenas a necessidade de insurgência de uma nova cultura urbanística, como a necessidade de novos pactos para reverter o processo de segregação e produção desigual do espaço urbano.

Referências

Agemcamp, Agência Metropolitana de Campinas. 2009. *Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas*, São Paulo-SP: Secretaria de Estado de Economia e Planejamento/Agemcamp/Emplasa/Demacamp.

Campinas. 2006. Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006 – dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. *Diário Oficial* [em linha], 29 dezembro. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/suplem29122006.pdf> [Consult. 29 Setembro 2014].

Fonseca, Maria de Lourdes; Tavares, Helga Canedo. 2013. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil. *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*, 249-266.

Indaiatuba. 2010. Lei Complementar nº 10 de 22 de outubro de 2010 – dispõe sobre a alteração, atualização, revisão e consolidação da lei nº 4.066, de 24 de setembro de 2001, que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Indaiatuba, e dá outras providências. *Imprensa Oficial* [em linha], 28 outubro. Disponível em: http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/leis/arquivos/leicomplementar_10.PDF [Consult. 02 Maio 2014].

MCidades, Ministério das Cidades. 2006. Política Nacional de Habitação. *Cadernos MCidades* [Em linha], n.4. Disponível em:

<http://www.seplan.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/Conf.%20Cidades/ministerio/3PlanejamentoTerritorialUrbanoPol%C3%ADticafundiaria.pdf> [Consult. 04 Novembro 2014].

_____. 2008. *Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social* – SNHIS. [livro eletrônico] Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis/754-guia-de-adesao-ao-snhis> [Consult. 04 Novembro 2014].

_____. 2009. *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*. [livro eletrônico] Brasília: Ministério das Cidades. Disponível em: http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf [Consult. 04 Novembro 2014].

Moreira, Tomás Antonio. 2012. Falta o falsa política habitacional y del suelo. *Ciudades*, n. 95, 39-46.

PMA, Prefeitura Municipal de Americana. 2008a. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Americana-SP: Produto 2. Diagnóstico Técnico*. Americana-SP: Prefeitura Municipal de Americana / Cooperativa Integra.

_____. 2008b. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Americana-SP: Produto 3*. Americana-SP: Prefeitura Municipal de Americana/ Cooperativa Integra.

PMC, Prefeitura Municipal de Campinas. 2011, *Plano Municipal de Habitação de Campinas*. [livro eletrônico] Campinas-SP: Prefeitura Municipal de Campinas/ Secretaria de Habitação. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/planohabitacao-2012.pdf>, [Consult. 22 Junho 2014].

PMI, Prefeitura Municipal de Indaiatuba. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Indaiatuba – PLHIS*. Indaiatuba-SP: Prefeitura Municipal de Indaiatuba/ Objetiva Administração de Negócios Ltda. EPP.

_____. 2014. *Prefeitura lança pedra fundamental do Parque Campo Bonito* [Em linha]. Indaiatuba: Governo de Indaiatuba. Disponível em: <http://www.indaiatuba.sp.gov.br/comunicacao/imprensa/noticias/20540/>, [Consult. 06 Maio 2014].

PMIT, Prefeitura Municipal de Itatiba. 2011a. *Plano Municipal de Habitação de Itatiba-SP: Relatório 2.2. Diagnóstico – versão revisada*. Itatiba-SP: Prefeitura Municipal de Itatiba/ DEMACAMP.

_____. 2011b. *Plano Municipal de Habitação de Itatiba-SP: Relatório 3.2. Estratégias de Ação – versão final*. Itatiba-SP: Prefeitura Municipal de Itatiba/ DEMACAMP.

PMV, Prefeitura Municipal de Valinhos. 2010. *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Valinhos-SP: Prefeitura Municipal de Valinhos.

Ribeiro, Joana A. Zavaglia M. T. 2014. *Os nós da terra na política habitacional na Região Metropolitana de Campinas*. Campinas-SP: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/ Programa de Pós-Graduação em Urbanismo.

Rolnik, Raquel; Cymbalista, Renato; Nakano, Kazuo. 2008. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país* [Em linha]. Disponível em: <http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf> , [Consult. 23 Novembro 2014].

SBO, SANTA BÁRBARA D'OESTE. 2011. Lei nº 3.297, de 29 de junho de 2011. Autoriza o Poder Executivo adotar medidas visando à participação do Município no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, aprova e institui o Plano Municipal de Habitação, cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e institui o respectivo Conselho Gestor, dando outras providências. *Diário Oficial do Município* [Em linha], 29 junho. Disponível em: http://www.santabarbara.sp.gov.br/v4/index.php?pag=mostra&dir=sec_de_negocios_juridicos&tabela=indiceleis&id=6143, [Consult. 11 Novembro 2014].

Silva, Jonathas Magalhães. 2012. Investigação sobre relações entre investimento público em habitação de interesse social e o planejamento territorial: municípios da Região Metropolitana de Campinas. *Anais – 2 Congresso Internacional Sustentabilidade e Habitação de Interesse Social*, v. 1, p. 1-10.

Valença, Márcio Moraes; Bonates, Mariana Fialho. 2010. The Trajectory of Social Housing Policy in Brazil: from the National Housing Bank to the Ministry of the Cities. *Habitat International*, 165-173.