

| 875 | O ESPAÇO DA TERRA NA POLÍTICA HABITACIONAL

ANÁLISE DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE CAMPINAS

Joana Aparecida Zavaglia M. T. Ribeiro

Resumo

Os esforços jurídico-institucionais para a construção de cidades mais justas deram ao Brasil uma importante chave para a reversão dos problemas sociais urbanos. Essa chave diz respeito a um novo conceito instituído, o da “função social”, o qual deveria abrir possibilidades para efetivação de uma política de solo. O alcance desse conceito tem uma importância estratégica na política habitacional: estabelecer a base das intervenções em habitação. No contexto atual da Política Nacional de Habitação, como esse conceito é incorporado nos planos locais de habitação? Este artigo procura discutir o espaço da terra na política habitacional da cidade de Campinas, estado de São Paulo, por meio da análise do Plano Municipal de Habitação. O debate é realizado sob três perspectivas de análise: o quadro da precariedade habitacional no município, as necessidades fundiárias da política habitacional e as medidas previstas para atendimento destas necessidades. A análise evidenciou que a terra para moradia compreende um potencial fundiário privado e, neste sentido, a política de solo é entendida como uma política que visa à limitação do direito privado da propriedade em detrimento do interesse coletivo. Esse entendimento, no entanto, revela-se apenas como um discurso, visto que o grau das intenções a respeito do cumprimento da função social não se traduz em uma política de ações concretas.

Palavras-chave: Terra; política de habitação; função social da terra.

Introdução

Do ponto de vista da política urbana e habitacional, o Brasil assistiu desde o fim do século XX a importantes transformações em seu campo jurídico-institucional, as quais intencionavam, pelo menos em discurso, reverter os trágicos problemas da polarização e segregação socioespacial decorrentes do modelo de desenvolvimento urbano do país. Tais problemas estiveram intimamente relacionados à questão fundiária, uma vez que a limitação do acesso ao solo foi uma das principais formas de exclusão da população de baixa renda e de consolidação da precariedade habitacional no país (Moreira, 2012).

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 da política urbana. Estabeleceram outras regras ao jogo do desenvolvimento das cidades, visando regular e mediar as relações estabelecidas entre o Estado e os agentes envolvidos no processo de produção do espaço, criando-se instrumentos urbanísticos para viabilizar estes direitos.

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades e a composição de secretarias nacionais permitiram ainda institucionalizar novas políticas, voltadas à construção de um

pacto para enfrentamento do quadro urbano e habitacional no Brasil. Estrutura-se nesse contexto a Política Nacional de Habitação com um conjunto de instrumentos que buscavam integrar os diferentes níveis de governo e concentrar recursos expressivos para sua concretização. A Política Nacional de Habitação procurou formalizar o ideário de uma reforma urbana, no qual a moradia não se resume a casa, mas se amplia para uma noção de sistema urbano que incorpora o direito à cidade, entendido como um direito social fundamental. Para incorporar esse direito na prática habitacional, a política fundiária teria uma importância estratégica: estabelecer a base das intervenções em habitação.

O elemento fundamental da política habitacional é, portanto, a terra. Este elemento, enquanto uma localização em determinado espaço territorial, possui atributos que não são reproduzíveis pelo trabalho humano e que, associados à legislação urbanística, influem em sua valorização e na composição final de seu preço. Essa valorização é um tributo possibilitado pelo poder de monopólio representado pela propriedade jurídica da terra. A condição que tem a terra, enquanto uma localização, de gerar renda fundiária àquele que detém sua propriedade jurídica, dá origem a conflitos e disputas cruciais pelo espaço urbano (Villaça, 2012). Esses conflitos e disputas pela apropriação da valorização fundiária são gritantes nas sociedades “em desenvolvimento” ou “periféricas” onde se fazem presentes a escassez do acesso à terra urbanizada e à moradia pelas populações que vivem em condições muito desiguais de acesso à riqueza (Maricato, 2010).

Os esforços jurídico-institucionais para a construção de cidades socialmente mais justas deram ao Brasil uma importante chave para a mediação desses conflitos em torno dos interesses do capital sobre a terra. Essa chave deveria abrir um novo entendimento sobre o espaço fundiário nas cidades, que incluísse um tom social nas políticas urbanas, sobretudo na política de habitação, visando garantir a moradia digna como um direito fundamental e universal. Essa chave diz respeito a um novo conceito instituído, o da “função social”, o qual deveria permitir a distribuição equitativa do solo urbano. Para ser realmente eficaz, esse conceito deveria transcender ao poder de monopólio da terra, desvinculando-se da “propriedade” para se relacionar à “terra” (Alfonsín, 2006).

No atual contexto da Política de Habitação e do marco legal urbanístico nacional, a “função social da terra” é uma das chaves mais importantes para o estabelecimento de uma política de habitação que vise erradicar a polarização e a segregação social nas cidades.

Metodologia

Este artigo pretende discutir o espaço da terra na política habitacional recente no Brasil, tomando como recorte territorial a cidade de Campinas, localizada no interior do estado de São Paulo e sede de sua Região Metropolitana (RMC).

A pesquisa que dá origem ao artigo propõe uma investigação acerca das estratégias adotadas pelos poderes públicos para viabilizar o espaço fundiário necessário à efetivação das políticas habitacionais dos 19 municípios que compõem essa Região. Objetiva identificar a forma como a problemática da terra é considerada nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) destas 19 cidades, reconhecendo-se assim as possibilidades de articulação entre as políticas fundiárias e habitacionais existentes no contexto da Política Nacional de Habitação.

O presente artigo dialoga com a pesquisa por meio da análise do Plano Municipal de Habitação de Campinas, elaborado pela Prefeitura Municipal e pelo Conselho Municipal de Habitação, com consultoria da Fundação Getúlio Vargas (FGV), em 2011. Tomam-se como perspectivas de análise três categorias apresentadas no Plano: o quadro da precariedade habitacional no município, as necessidades fundiárias da política habitacional e as estratégias de ação estimadas para atendimento das necessidades fundiárias identificadas para o período 2011-2023, horizonte temporal da política. Estas categorias são colocadas à luz do contexto normativo e dos instrumentos urbanísticos locais que atualmente permitem, ou impedem, a limitação do direito de propriedade da terra.

O Plano de Habitação expressa o entendimento do governo e dos agentes sociais locais acerca da realidade urbana e habitacional do município. O documento define um conjunto de propostas que inclui princípios, objetivos, diretrizes e metas de intervenção, bem como a indicativa de um sistema de avaliação e monitoramento para acompanhamento de sua implementação e efetividade.

Cabe observar que o dimensionamento das necessidades fundiárias da política habitacional deve ser componente fundamental dos Planos de Habitação, sobretudo de municípios inseridos em importantes centros econômicos de contínuo processo de expansão urbana, nos quais a disponibilidade, a localização e o valor da terra urbana incidem significativamente não apenas nos custos finais da política habitacional, mas também na capacidade de acesso ao solo e na manutenção e reprodução da precariedade habitacional. De forma complementar ao dimensionamento das necessidades fundiárias, os Planos devem ainda incluir como elemento central, as medidas administrativas e legislativas consideradas efetivas no atendimento das necessidades fundiárias identificadas (Cardoso, 2008). É este o

componente que se pretende investigar para verificar a forma como a problemática da terra, ou a função social da terra, é capturada.

O Plano de Habitação constitui um documento administrativo que não possui teor de lei e, portanto, a forma como o espaço fundiário é considerado na política não exprime, necessariamente, possibilidades práticas de intervenção na propriedade da terra. Por outro lado, o discurso do Plano de Habitação pode delinear a gênese das ações de viabilização da terra para moradia. Dessa forma, o que se pretende discutir é: de que maneira se incorpora o espaço da terra no desenho das ações da política habitacional? O discurso pode revelar o grau das intenções a respeito do cumprimento efetivo da função social da propriedade.

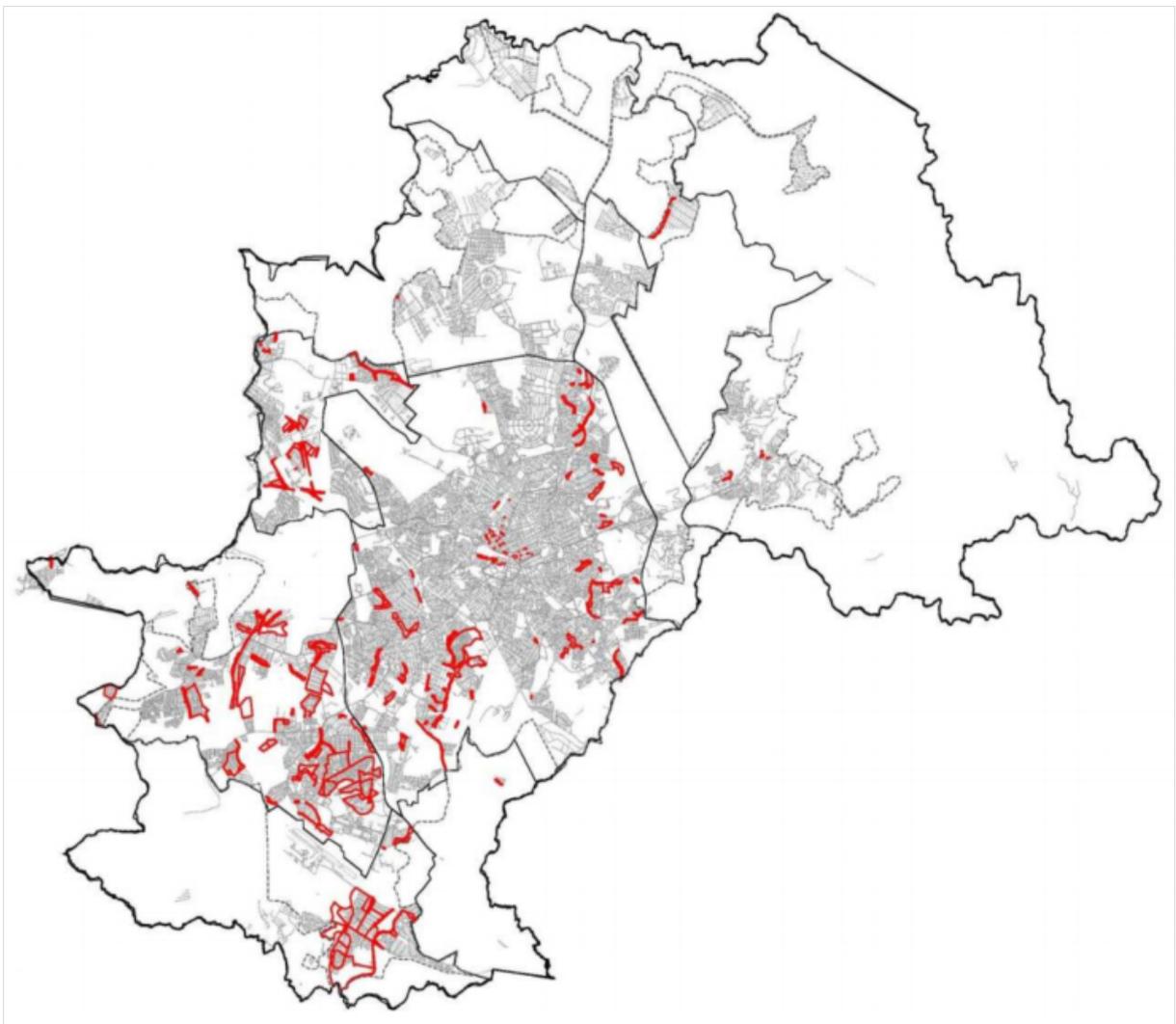
Necessidades habitacionais e fundiárias em Campinas

Assim como parte significativa dos municípios brasileiros, Campinas exaspera a segregação socioespacial decorrente de um acelerado processo de urbanização sob estruturas fundiárias arcaicas, que sustentou e tem sustentado um problema de precariedade habitacional considerável. Em 2011, 53.365 domicílios urbanos (15,5% do total do município) encontravam-se na informalidade representada por 234 assentamentos precários constituídos por favelas e loteamentos irregulares e clandestinos. Essa precariedade habitacional compreende pouco mais de 180 mil pessoas, 16,6% da população total da cidade.

Em número, os assentamentos de favelas superam os loteamentos irregulares e clandestinos, constituindo 194 núcleos com um total de 29.078 domicílios, ocupando espaços livres de loteamentos, muitos dos quais irregulares, várzeas de rios e córregos, encostas íngremes, bem como áreas não edificantes de rodovias e ferrovias. Já os loteamentos, em grande parte periféricos, constituem 40 núcleos com um total de 24.287 domicílios e compreendem a ocupação irregular ou clandestina de antigos ou abandonados empreendimentos habitacionais promovidos tanto pelo setor público quanto privado.

A maior parte do quadro de informalidade concentra-se nas regiões sul, oeste e sudoeste da cidade. Estas grandes regiões, entremeadas por vazios urbanos ou glebas com características rurais, conformam um território disperso e fragmentado, marcado por processos irregulares de diferentes usos e ocupações e que nas últimas décadas viu, de um lado, crescer suas periferias com a reprodução da informalidade, e de outro, reconfigurá-las com a formação de novos usos e centralidades, estimulada pela implantação de loteamentos fechados para alta renda e por empreendimentos estratégicos para o desenvolvimento econômico do município.

Figura 1: Assentamentos precários em Campinas



Fonte: Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011.

Para reversão do quadro de precariedade e para estimar as necessidades habitacionais e fundiárias e os custos e prioridades da política habitacional, os 234 assentamentos precários foram divididos em três categorias, para as quais foram identificados eixos centrais de atuação e intervenção. Tais categorias dizem respeito à perspectiva de consolidação e integração dos núcleos à cidade formal, compreendendo assentamentos *consolidados*, *consolidáveis* e *não consolidáveis*.

Os núcleos *consolidados* correspondem aos assentamentos já integrados urbanisticamente à cidade, que não demandam intervenções físicas de urbanização ou reordenamento urbano e que compreendem o eixo de regularização fundiária e melhoria da unidade habitacional da política. Já os núcleos *consolidáveis* demandam algum tipo de

operação física de urbanização ou de reordenamento urbano, apresentando condições favoráveis de integração e intervenção urbanística e ambiental, que podem ou não demandar ações de remoção de unidades habitacionais. Os núcleos consolidáveis constituem o eixo de atuação da política de urbanização de assentamentos, porém se enquadram parcialmente no eixo de atuação da política de produção de unidades habitacionais, uma vez que as ações de remoção exigem a construção de novas moradias, seja na própria área do assentamento (remanejamento) ou em novos espaços fundiários (reassentamento). Por último, os núcleos *não consolidáveis* constituem assentamentos que não apresentam condições de recuperação urbanística, ambiental ou de reordenamento urbano e, por tal aspecto, demandam remoção total das unidades habitacionais com reassentamento em novos espaços fundiários. Esta última categoria representa por completo o eixo de produção de unidades habitacionais, o qual deverá ser viabilizado por meio de uma política efetiva de apropriação de terras que vise ao cumprimento da função social da terra.

O enquadramento dos núcleos nas três categorias, segundo intervenções específicas necessárias, permitiu apontar o cenário do deficit habitacional em assentamentos precários em Campinas, em 2011. As necessidades de remanejamento e reassentamento de moradias representam o componente quantitativo do deficit e as demandas de urbanização e regularização fundiária constituem o deficit por inadequação habitacional, ou deficit qualitativo.

Ao todo foram identificados 4.721 domicílios informais consolidados que demandam ações de regularização fundiária, o que representa 9% dos domicílios totais do levantamento realizado pelo Plano de Habitação. Já os assentamentos consolidáveis abrangem a demanda de 31.245 domicílios - 58,54% do total da precariedade - dos quais 30.816 apresentam necessidade de urbanização (57,74%) e 429 (0,8%) devem ser objeto de remanejamento de unidades habitacionais. A inadequação habitacional abrange, portanto, 66,74% do deficit em assentamentos. Já outros 17.399 domicílios, 32,6% do total de domicílios precários de Campinas, considerados não consolidáveis, constituem parte do deficit quantitativo. Somados à demanda de remanejamento, tais domicílios abrangem 33,40% do deficit em assentamentos precários. O Plano considerou ainda, como componente do deficit quantitativo, a demanda habitacional não inserida em assentamentos precários, em 2010, para a qual será também necessária a produção de moradias, associada a uma política de terra.

Todos os componentes apontados consistem na parcela atual das necessidades habitacionais do município. Pelo fato da política de habitação abarcar o período 2011-2023,

foi ainda considerada a previsão da demanda futura por novos domicílios a se estabelecer neste período dentro da faixa de renda prioritária do Plano – até cinco salários mínimos. Essa demanda também será objeto do binômio terra e produção habitacional.

A tabela a seguir apresenta a síntese das necessidades habitacionais retratadas em Campinas:

Tabela 1: Necessidades habitacionais em Campinas

Componente	Domicílios	Total
Deficit Habitacional 2011 (quantitativo)	Em assentamentos precários (<i>Plano Municipal de Habitação</i>)	17.828
	Fora de assentamentos precários (<i>Fundação João Pinheiro, 2010</i>)	13.043
	Total deficit quantitativo	30.871
Deficit por Inadequação Habitacional 2011 (qualitativo)	Em assentamentos precários (<i>Plano Municipal de Habitação</i>)	35.537
	Total deficit por inadequação	35.537
Demanda Habitacional Futura Prioritária – 2011-2023 (CEDEPLAR/UFGM/MCIDADES*)	0 a 3 salários mínimos	22.171
	3 a 5 salários mínimos	11.344
	Total demanda habitacional futura 0 a 5 salários mínimos	33.515

* Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) /Universidade Federal de Minas Gerais (UFGM) / Ministério das Cidades (MCIDADES).

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011.

É importante destacar que as ações fundiárias identificadas no Plano de Habitação de Campinas não estão apenas vinculadas ao deficit quantitativo, cuja intervenção é a produção habitacional em novas localizações. Tais ações também se relacionam ao deficit por inadequação de domicílios, uma vez que para seu atendimento serão necessárias ações de regularização fundiária. Para fins de planejamento urbano, no entanto, a diferença entre estas duas perspectivas de atuação – produção e regularização – é que, a priori, o Plano deve indicar a quantidade de terra necessária apenas ao atendimento da demanda do deficit quantitativo.

Considerando as diretrizes do Plano, vale ainda observar que a política de produção habitacional compreende a demanda oriunda do remanejamento e a do reassentamento, porém apenas para esta última seria necessário prever uma política de terras, uma vez que para a primeira foi estipulada a produção de moradias na própria área do assentamento. Neste sentido, o dimensionamento das necessidades fundiárias da política de habitação de Campinas compreende o total de terra necessária para atendimento do deficit habitacional quantitativo, sem a demanda do remanejamento, e para o atendimento da demanda futura prioritária.

O Plano adotou como método de quantificação da demanda de terra o estabelecimento de uma fração ideal de terreno para cada domicílio, tendo em vista a possibilidade de adoção de diferentes tipologias habitacionais. Utilizou-se como referência a cota bruta de 250 m² por unidade habitacional, obtendo-se a necessidade de 15.989.250 m² de terra para a política de produção de moradias. Caso o poder público mudasse de ideia e resolvesse atender ao remanejamento em novas localizações, a demanda de terra subiria para 16.096.500 m². Estas quantificações levam em conta as necessidades habitacionais presentes e futuras em Campinas.

Partindo da hipótese da inexistência de uma política de solo efetiva para obtenção de terra, os custos das necessidades fundiárias atreladas à produção habitacional girariam em torno de mais de três bilhões de reais. Estes custos foram estimados pelo Plano a partir da adoção da referência dos valores praticados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida nas regiões metropolitanas paulistas, que considera a média de R\$ 50.000,00 por unidade habitacional. Estão incluídos nessa média os custos da edificação, da infraestrutura, dos equipamentos comunitários, do terreno e também dos benefícios e despesas indiretas da construção.

A tabela a seguir sintetiza as necessidades fundiárias e os custos da política de produção habitacional em Campinas no período 2011-2023, a partir de um cenário de não aplicação de políticas de solo. Após, serão discutidas as diretrizes do Plano para viabilização do espaço fundiário quantificado.

Tabela 2: Estimativa de terra e custos para atendimento da demanda por novas moradias em Campinas, 2011-2023

Componente	Deficit Quantitativo		Custo Final do Atendimento Deficit Quantitativo - R\$ (R\$ médio uh: 50.000,00)	Área Total estimada m ² (cota bruta de terreno: 250 m ²)
	Remanejamento	Reassentamento		
Deficit Habitacional em assentamentos precários 2011 (Plano Municipal de Habitação)	429	17.399	891.400.000,00	4.349.750,00 (apenas reassentamento)
	17.828			4.457.000,00 (incluindo remanejamento)
Deficit Habitacional fora de assentamentos precários 2010 (FJP)	13.043		652.150.000,00	3.260.750,00
Deficit Quantitativo Total 2011	30.871		1.543.550.000,00	7.610.500,00 (incluindo apenas reassentamento)
				7.717.750,00 (incluindo remanejamento)
Demanda Habitacional Futura prioritária 2011-2023 (0 a 5 s.m.)	33.515		1.675.750.000,00	8.378.750,00
Política de Produção Habitacional e Fundiária 2011-2023	63.957 (incluindo apenas reassentamento)		3.197.850.000,00	15.989.250,00
	64.386 (incluindo remanejamento)		3.219.300.000,00	16.096.500,00

Fonte: Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011.

O espaço da terra na política habitacional de Campinas

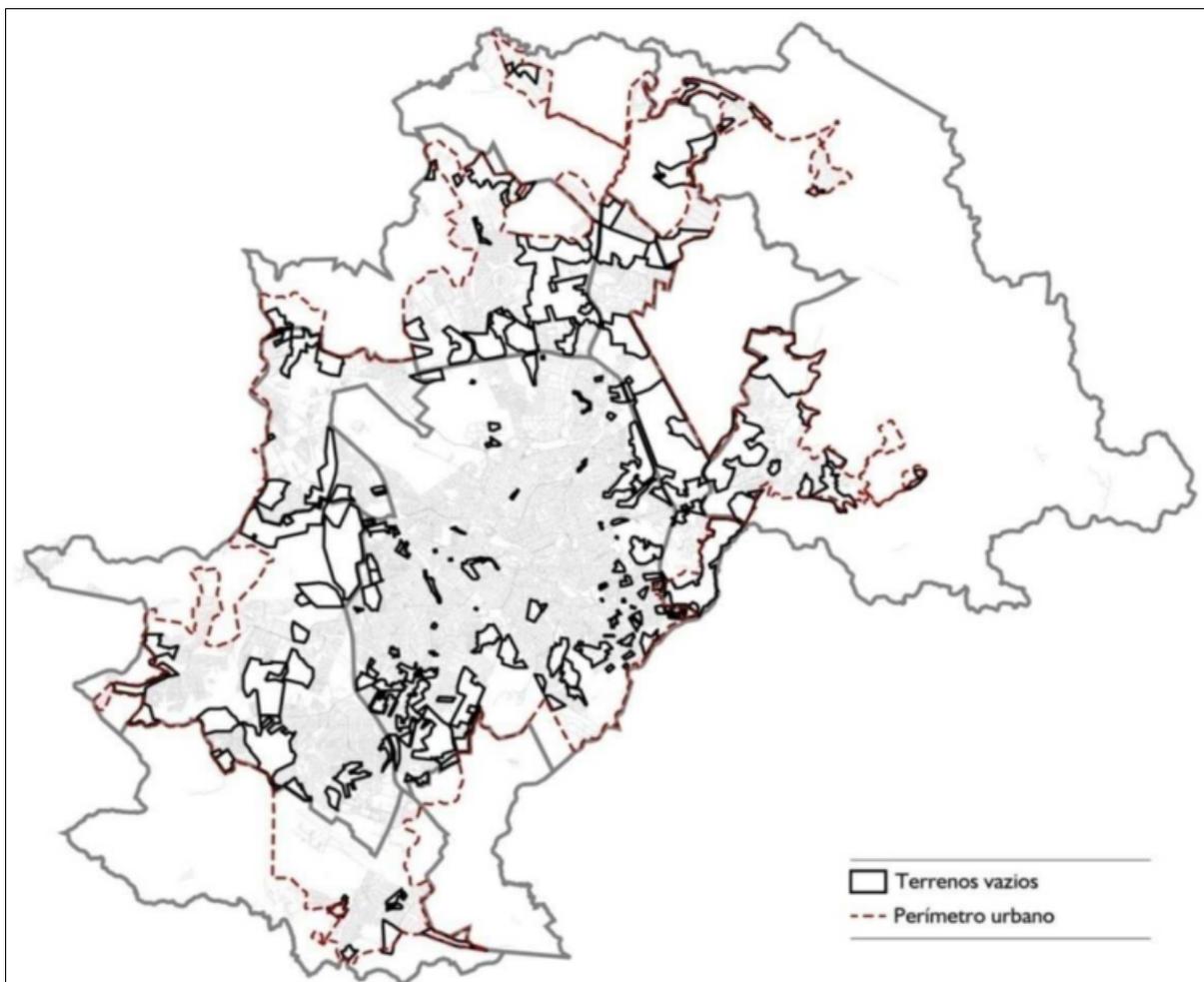
A estruturação de uma política habitacional traz a necessidade de não apenas caracterizar as problemáticas da precariedade atuais e futuras, como também de apontar alternativas concretas para solucioná-las. No que diz respeito à produção de moradias em novas localizações, as soluções dependerão fundamentalmente da identificação do potencial fundiário para sua efetivação, bem como da inclusão de medidas administrativas e legislativas concretas para o atendimento das necessidades fundiárias identificadas.

No Plano de Habitação de Campinas, o levantamento do potencial fundiário para atendimento da demanda por novos domicílios incluiu as reservas de áreas livres de propriedade pública e a reserva de imóveis privados ociosos livres, não utilizados ou subutilizados. Em relação às áreas livres públicas, foi identificada 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 indicado, não colocado na pauta de viabilização para habitação.

Foram também mapeados cerca de 200 mil metros quadrados de terra de propriedade da Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB) e do Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana de Campinas (FUNDAP). Os terrenos que compõem esse montante não foram considerados para fins da política habitacional. Muitos apresentam destinação comercial, outros constituem terrenos de pequenas dimensões ou imóveis comunitários já construídos pela própria Companhia, distribuídos isoladamente em empreendimentos habitacionais. Atualmente, estes terrenos e imóveis são classificados pelo poder público como inutilizáveis e por isso estão sendo apropriados “para sanar o déficit orçamentário da empresa” (Campinas, 2011, p. 252). Somente em 2010, a COHAB colocou à venda 33.420,28 m² de terrenos vazios em Campinas, 4.781,82 m² de imóveis comunitários ociosos e mais 5.712,08 m² de terrenos inutilizados situados fora do município de Campinas, decorrentes de iniciativas realizadas em seu passado.

Em relação ao potencial fundiário privado, o Plano estimou a existência de mais de 84 milhões de metros quadrados de terrenos e glebas vazias no interior do perímetro urbano, o equivalente a 21,6% do total da área urbana municipal. A necessidade fundiária do déficit quantitativo atual e futuro, incluindo a demanda do remanejamento, representa pouco mais de 16 milhões de metros quadrados, o que significa dizer que, caso houvesse políticas de solo capazes de limitar o direito de propriedade da terra, o potencial fundiário privado seria mais do que suficiente para a base da política habitacional.

Figura 2: Glebas e terrenos vazios de propriedade privada em Campinas



Fonte: Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011.

O Plano afirma que grande parte da terra privada ociosa possui dívidas tributárias com a Prefeitura Municipal – as quais, em muitos casos, equivalem ou superam o valor venal dos imóveis. Cabe considerar que o levantamento do potencial fundiário privado baseou-se na verificação preliminar de sua configuração territorial, demonstrando apenas um cenário geral da existência das terras. Seria necessário um levantamento mais aprofundado do conjunto desse espaço – bem como uma análise real de sua viabilidade técnico-financeira e inserção urbanística – para efetivá-lo como base das ações de produção habitacional, uma vez que o potencial fundiário público foi descartado pelo Plano.

O espaço da terra na política habitacional é representado, portanto, pelo potencial fundiário privado indicado, mas não definido pelo Plano, o que faz com que a política de terras seja observada no discurso como uma recomendação para o poder público. Para viabilizar esse potencial, recomenda-se: a demarcação de Zonas Especiais de Interesse

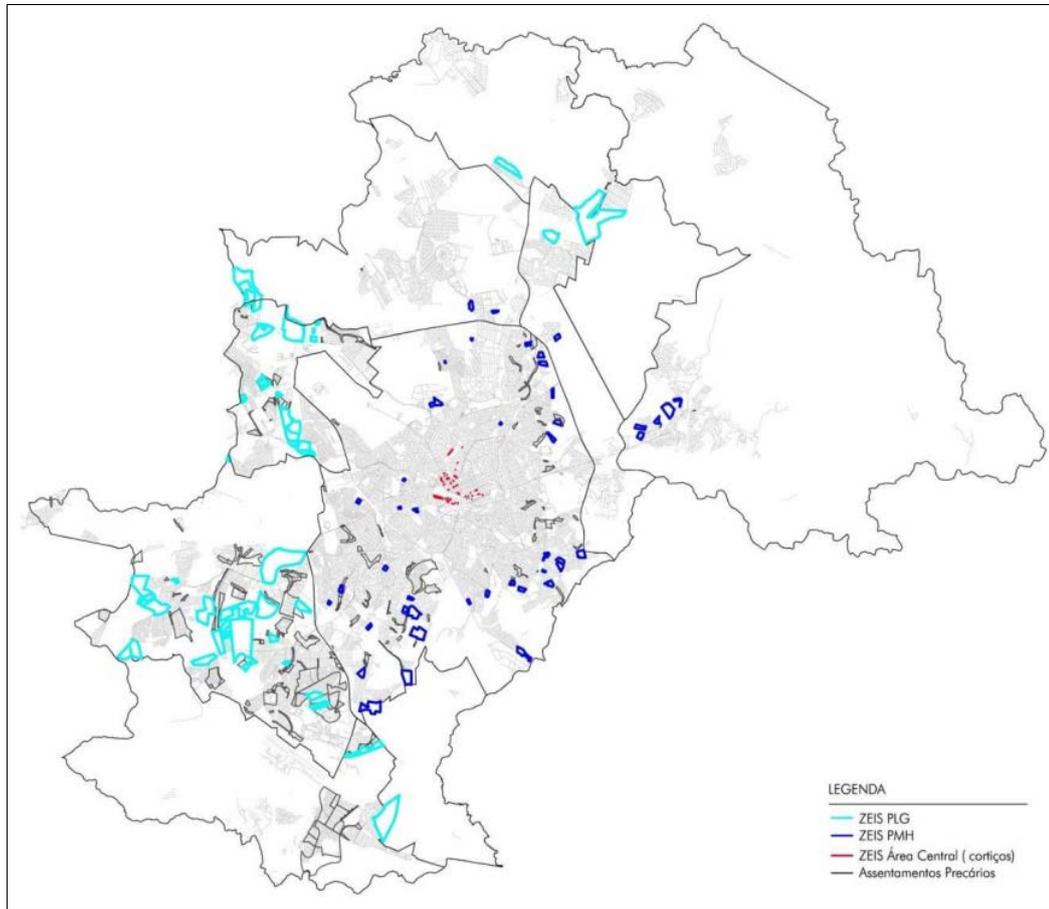
Social (ZEIS), distribuídas de forma equitativa no território e dimensionadas de acordo com as necessidades habitacionais específicas de cada região da cidade; a implementação de uma política de desapropriação negociada a qual, segundo o Plano, poderia resultar numa forma eficaz de obtenção de terrenos; e a exigência na destinação de um percentual de habitação de interesse social de empreendimentos estratégicos de maior escala que viessem a ter influência na atração de demanda populacional para o município.

À luz do marco legal urbanístico local, vale destacar 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 aptas para habitação de interesse social, visando garantir o cumprimento da função social. Admite para isso a possibilidade de intervenção na propriedade do imóvel por meio da aplicação dos instrumentos de política fundiária do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/20011). A aplicação dos instrumentos que ampliam o acesso à terra urbanizada e que combatem a retenção especulativa de terras – apenas previstos no Plano Diretor –, assim como a aplicação de instrumentos fundiários já existentes como a dação em pagamento, seriam viabilizadas somente após regulamentação do Plano de Habitação, caso este tivesse teor legal, ou dos Planos Locais de Gestão das Macrozonas (PLGs).

O Plano de Habitação e os PLGs propuseram, neste sentido, a localização de terras aptas ao atendimento das necessidades habitacionais. As terras indicadas apresentam grande diversidade quanto ao quesito *localização*. Pela distribuição, percebe-se que o Plano de Habitação buscou localizações mais centrais, melhor inseridas e relacionadas às demandas habitacionais específicas de cada região da cidade, enquanto que os PLGs concentraram-as em áreas mais periféricas. As áreas indicadas pelo Plano representam uma *proposta* de ZEIS, já as indicadas pelos PLGs, mantidas como proposta no Plano, terão *efeito* de lei, uma vez que alguns PLGs foram aprovados ou estão em processo recente de aprovação pela Câmara Municipal de Vereadores de Campinas.

Vale esclarecer que os PLGs constituem instrumentos legais urbanísticos específicos das macrozonas urbanas definidas pelo Plano Diretor, regulamentando o parcelamento, o uso e a ocupação do solo. Interessante apontar o esforço dos PLGs, em suas leis e projetos de lei, em incorporar cerca de 20 milhões de metros quadrados de terra rural ao perímetro urbano do município entre 2010 e 2012, mesmo com 21,6% do território urbano vazio, inutilizado ou subutilizado (Campinas, 2011). Parte dessa inclusão constitui loteamentos habitacionais fechados ilegais de alta renda já construídos e outra parte se destina a abrigar novos projetos imobiliários.

Figura 3: Proposta de ZEIS do Plano de Habitação para Campinas



Fonte: Plano Municipal de Habitação de Campinas, 2011

A definição das formas de intervenção na propriedade ficou retráida no Plano de Habitação como meras recomendações, tornando a política de solo um conjunto de palavras que exprimem pressupostos, objetivos e diretrizes. A viabilização do potencial fundiário privado foi remetida a um Programa de Desenvolvimento Institucional, por meio do qual seriam realizados a adequação da legislação e um intenso processo de gestão. A adequação da legislação é imprescindível para possibilitar a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, barrados pela Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente, que data de 1988 (Lei 6031/88). Os parâmetros definidos por esta lei não permitem a aplicação dos instrumentos que induzem à função social da propriedade, tais como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no tempo, associados às ZEIS. Tais parâmetros permitem ainda a incorporação de área rural ao perímetro urbano, desde que essa área não ultrapasse a 30% do total de área do empreendimento a ser viabilizado. A viabilização de empreendimentos estratégicos e de atração de demanda populacional sem

que haja transparência na cobrança de contrapartidas físicas e financeiras ao empreendedor, as quais poderiam ser utilizadas na política habitacional, também é permitida pela lei.

As recomendações para o Programa de Desenvolvimento Institucional classificam-se como metas prioritárias a serem atendidas no período 2011-2013 do Plano, com exceção ao início de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, previsto para o período 2014-2017. Até o início da aplicação, excluindo-se os empreendimentos habitacionais já aprovados pelo poder público, o Plano estima um congelamento da política de produção habitacional e o atendimento do déficit por inadequação, que representa 66,74% da precariedade habitacional atual.

Fica clara a recomendação para que o Município viabilize a terra privada para a política de produção de novas moradias. Essa entrada dependeria, no entanto, de processos cuja solução não se revela de forma tão simples como se coloca.

A limitação do direito de propriedade da terra por meio da aplicação articulada dos instrumentos do Estatuto da Cidade antecede a apropriação dos espaços fundiários para a base da política habitacional. Mesmo que o Plano preveja a regulamentação dos instrumentos para os primeiros anos da política, é importante considerar que esta regulamentação parte da ideia de um processo participativo de revisão da legislação, no qual os conflitos vêm à tona e a construção de um pacto social sobre o território exige certo tempo (Ferreira, 2003). Vale ainda observar que, uma vez regulamentados, os instrumentos apresentam um tempo de aplicação que deveria ser realmente considerado em termos de planejamento e efetividade das ações no horizonte da política. O tempo estimado no Plano para implementação de uma política de terras pode ser relativamente curto, ponderando: 1) a necessidade e o tempo de elaboração ou revisão de legislações urbanísticas; 2) o tempo até se chegar à aplicação dos instrumentos; e 3) o tempo efetivo e particular de cada instrumento.

Considerando as variáveis temporais, a força de interesse ou a vontade política dos gestores públicos em usar a “chave da terra”, assim como o fato da política de produção de moradias se associar a uma demanda de assentamentos precários que não são consolidáveis do ponto de vista urbanístico e ambiental, a constituição da base da política habitacional em Campinas poderá caminhar em paralelo, ou na perpendicular, das ações planejadas. Caso não se congele a produção habitacional, poderá ser muito provável “a produção habitacional em terra de quem?” e a “viabilização de terras para a política” simultaneamente, porém em velocidades muito díspares. De que forma realmente se dará

essa produção, quais os agentes envolvidos, e de que forma será, de fato, viabilizada a terra para moradia, são outras questões.

Considerações Finais

Considerando a análise empreendida até aqui, o grau das intenções a respeito do cumprimento da função social da propriedade se traduz em uma política pouco efetiva na formalização de ações concretas. O espaço da terra é colocado como o espaço fundiário privado e, neste sentido, a política de solo é entendida como uma política que visa à limitação do direito privado visando ao interesse coletivo. Este entendimento é apenas um discurso, uma vez que tal política está amarrada à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, fundamentais para limitar esse direito.

Pelo Estatuto da Cidade, os instrumentos de política fundiária deveriam ser propostos pelos municípios por meio do Plano Diretor. Por princípio, a aplicação e efetividade destes instrumentos não estariam asseguradas de imediato, uma vez que dependeriam da forma com que fossem incorporados e aprofundados no Plano Diretor. No caso de Campinas os instrumentos do Estatuto não foram detalhados neste documento, mas apenas previstos, ficando sua real aplicação submetida à elaboração ou revisão de leis ou planos urbanísticos.

Em relação ao Plano de Habitação, coloca-se como questionamento: é perdida novamente a oportunidade de se efetivar uma política de terras associada à moradia? A política habitacional local repetiu o padrão configurado no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor do município, postergando a possibilidade de se cumprir a função social da propriedade. Contudo, pelo fato do Plano de Habitação se constituir como um documento de simples caráter administrativo, a oportunidade legal não poderia ser retomada? Muitas discussões feitas em torno dos planos habitacionais observam que seria adequada a transparência de suas determinações por meio de dispositivos unilaterais por se tratar de uma política pública. No atual contexto da Política Nacional de Habitação, os planos habitacionais não poderiam vincular-se a mudanças de gestão política de determinados governos e, neste sentido, deveria ser considerada a possibilidade de instituição jurídica dos Planos através de lei.

Sabe-se, porém, que na sociedade brasileira há ações que independem de regulações institucionalizadas. Não seria novidade que a tradição da apropriação privada do valor da terra resistisse a Planos ou instrumentos urbanísticos. Em Campinas, essa resistência se expõe no fato de que o Plano de Habitação, mesmo sem teor legal ou mesmo

sem prever sua instituição por lei, não traz, por princípio, um discurso que preveja ações práticas de efetivação de uma política de solo.

A “chave da terra” revela-se aparentemente inoperante para mudanças no direito individual, uma vez que a função social tem se mostrado historicamente muito pouco eficaz para impedir a reprodução da pobreza, visto que seu discurso gira em torno da função social do direito de propriedade, e não da função social da terra mais diretamente.

Neste sentido, a questão central por trás da política fundiária, em sua relação com a habitação, parece não dizer respeito somente à efetividade ou articulação dos instrumentos urbanísticos, pois o Estatuto da Cidade, embora fundamental, não absorve um problema estrutural que aponta para a necessidade de um novo entendimento sobre a terra. Pode dizer respeito à tomada de consciência de que a terra possui uma função social, e de que ela deva ser libertada de uma concepção de propriedade individualista. Parece que essa tomada de consciência ainda não foi feita, tendo em vista os obstáculos que são colocados para que se mantenha o monopólio da propriedade jurídica da terra.

A função social da terra tem sido compreendida como um entrave à reprodução do capital, que se faz valer do direito de propriedade. A questão central por trás da política fundiária pode assim dizer respeito a uma chave que não abre não porque esteja inoperante, mas porque não se deseja entaves.

Ir de encontro à garantia da função social não é uma disputa simples e exigiria uma nova utopia de libertação da terra em um contexto social e urbano marcado por uma cultura de planejamento excludente, tradicionalmente conservador, no qual o poder político se associa à propriedade patrimonial. Seria preciso uma utopia em que o entendimento de que a terra possui uma função de propriedade e poder individual não persistisse.

Referências Bibliográficas

Alfonsín, J. T. 2006. Do diga que eu não estou à relação entre pobreza e função social da terra no Brasil. *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*, 165-191.

Cardoso, P. 2008. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios*, São Paulo, Instituto Pólis.

Ferreira, J. S. W. 2003. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas* [em linha]. Brasília: Câmara Federal/CDUI e Ministério das Cidades. Disponível em:

http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/index.html. [Consult. 29 outubro 2010].

Maricato, E. 2010. O Estatuto da Cidade Periférica. *O Estatuto da Cidade comentado*, 5-22.

Moreira, T. A. 2012. Falta o falsa política habitacional y del suelo. *Ciudades*, 95, 39-46.

Prefeitura Municipal de Campinas 1988. *Lei No. 6.031 de 29 de dezembro de 1988* [Em linha]. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf [Consult. 15 novembro 2012].

_____ 2006. Lei Complementar No. 15 de 27 de dezembro de 2006 [Em linha]. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/leicmpl15.htm> [Consult. 15 novembro 2012].

_____ 2011. *Plano Municipal de Habitação de Campinas* [Em linha]. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas. Disponível em: <http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/planohabitacao-2012.pdf> [Consult. 29 outubro 2012].

Presidência da República, Casa Civil 2001. *Lei No. 10.257, de 10 de julho de 2001* [Em linha]. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm [Consult. 15 novembro 2012].

Villaça, F. 2012. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*, São Paulo, Studio Nobel.