

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS, AMBIENTAIS E DE TECNOLOGIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO

JOANA APARECIDA ZAVAGLIA RIBEIRO

**OS “NÓS” DA TERRA NA POLÍTICA
HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA
DE CAMPINAS**

CAMPINAS
2014

JOANA APARECIDA ZAVAGLIA RIBEIRO

OS “NÓS” DA TERRA NA POLÍTICA HABITACIONAL
NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Dissertação apresentada como requisito para
obtenção do Título de Mestre em Urbanismo,
ao Programa de Pós-Graduação em Urbanismo
do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de
Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica
de Campinas.

Orientador: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira

CAMPINAS
2014

Ficha Catalográfica
Elaborada pelo Sistema de Bibliotecas e
Informação - SBI - PUC-Campinas

t333.77
R484n Ribeiro, Joana Aparecida Zavaglia.
Os "nós" da terra na política habitacional na Região Metropolitana
de Campinas / Joana Aparecida Zavaglia Ribeiro. – Campinas:
PUC-Campinas, 2014.
294p.

Orientador: Tomás Antonio Moreira.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de
Campinas, Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de
Tecnologias, Pós-Graduação em Urbanismo.

Inclui bibliografia.

I. Política habitacional. 2. Planejamento urbano. 3. Habitações-
Construções. 4. Campinas, Região Metropolitana de. I. Moreira,
Tomás Antonio. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas,
Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias. Pós-
Graduação em Urbanismo. III. Título.

22. ed. CDD – t333.77

JOANA APARECIDA ZAVAGLIA RIBEIRO

OS “NÓS” DA TERRA NA POLÍTICA HABITACIONAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Urbanismo do Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Urbanismo.

Área de Concentração: Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira

Dissertação defendida e aprovada em 26 de junho de 2014 pela Comissão Examinadora constituída dos seguintes professores:

Prof. Dr. Tomás Antonio Moreira
Orientador da Dissertação e Presidente da Comissão Examinadora
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Prof. Dr. Jonathas Magalhães Pereira da Silva
Pontifícia Universidade Católica de Campinas

Profª. Dra. Zulma das Graças Lucena Schussel
Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Para minha mãe e Álvaro, em gratidão por tudo que são, por tudo que fizeram e fazem por mim.

Para João, por ser luz que guia cada dia!

Para Bruno, por sermos e estarmos juntos no caminho.

Para meu avô José Paulo Ribeiro, por ensinar que mesmo que dificuldades e limitações se façam tão presentes, a vida pode e deve ser vivida em seu propósito maior.

AGRADECIMENTOS

Foram muitos os processos científicos e pessoais no desenvolvimento do mestrado. Em cada um deles o Prof. Tomás Moreira esteve comigo, me apoiando, me ensinando, me orientando e me empolgando com toda disposição, bom humor e alegria. Senti-me presenteada por tê-lo como orientador e agradeço muito pela sua confiança e paciência, pela afinidade que teve com a pesquisa, pela forma de pensar junto e pelas longas e boas conversas. Toda minha gratidão por ser tão querido, por ter tornado tudo tão mais fácil e por me inspirar tanto! Foi uma honra e um grande privilégio!

Agradeço ao querido Prof. Jonathas Magalhães pela participação na banca examinadora e por contribuir com colocações tão coloridas no memorial e na banca de qualificação. Sem suas colocações não chegaria aonde cheguei e não passaria pelos caminhos que ensinaram e fizeram amadurecer em muitos aspectos. Agradeço pela orientação no estágio docência, pelos ensinamentos e por ter permitido vivenciar formas tão divertidas de olhar para o território. Agradeço pelas oportunidades de sobrevoar por aí, pelos materiais de pesquisa e pela disposição em ajudar sempre. Gratidão por ter me dado tanto espaço, pela sua alegria e incentivo em cada *oi* e pelo carinho comigo!

Agradeço à Prof. Zulma Schussel por aceitar o convite em participar da banca examinadora e por contribuir de forma valiosa com seu olhar, trazendo questões ainda não exploradas.

Agradeço à Profa. Dra. Laura Bueno pelo incentivo em ingressar no mestrado, por ter estado disponível em seu desenvolvimento e pela participação na banca de qualificação. Agradeço pelas discussões e provocações propiciadas nas disciplinas do curso e especialmente nas atividades de pesquisa do Grupo Água no Meio Urbano.

Agradeço aos queridos Bruno Augusto Rodrigues e Isabela Berberian pelo auxílio e companhia na coleta de dados e por partilharem comigo tantas indignações diante do quadro da pesquisa. Este trabalho traz um pouquinho de suas horas de dedicação e agradeço muito pelas suas contribuições!

À CAPES, pelo apoio financeiro que possibilitou o desenvolvimento do mestrado na PUC-Campinas.

Ao Prof. Manoel Lemes da Silva Neto, a quem declaro meu carinho e respeito. Agradeço por suas preciosas palavras, pelo exemplo no ensinar, por ser um grande Professor e por despertar uma nova maneira de ter esperança para com as cidades.

Aos demais professores e equipe do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Posurb, em especial ao Prof. Denio Benfatti, pelas boas conversas e pelos cafés! Também ao Prof.

Wilson Ribeiro dos Santos Junior (Caracol), pela oportunidade em atuar junto ao Núcleo de Apoio ao Posurb – NAU, propiciando as boas horas de trabalho artístico que me ajudaram a relaxar nos momentos chatos e difíceis do processo. Gratidão pela confiança em mim e em meu trabalho e por me deixar contribuir de alguma forma!

Aos meus colegas de turma, em especial ao Claudio Manetti, Gabrielle Astier, Renato Manjaterra Loner e Ludmila Campo D. Corrêa. Gratidão por terem tornado os aprendizados, os trabalhos e as inquietações tão divertidas durante o desenvolvimento do curso!

Ao Henrique Castro, por partilhar do mais querido orientador. Agradeço pelas pequenas grandes ajudas, pela disposição em ouvir as angústias e pelas boas e animadoras conversas. À Caroline Pera, por ser querida e pela disposição em ajudar sempre! Aos demais tripulantes do NAU, pelas risadas e por dividir esforços!

Minha mais profunda gratidão à minha família, por ter se movimentado tanto em função das minhas escolhas. Não as teria alcançado sem sua ajuda. Agradeço minha mãe e meu pai “de doação”, Álvaro, pelo amor e apoio incondicional, pela dedicação e pelo empenho em me proporcionar tantas oportunidades na vida. Agradeço minha querida sogra, por ser tão mãe amiga e por cada mudançinha que fez em seu dia a dia para me auxiliar em todos os momentos do curso – e ainda mais além. Gratidão por me acolher, pela sua presença, sua dedicação, seu amor e sua força! Ao meu pai, que mesmo distante se manteve carinhoso e atento aos meus processos. À minha madrinha Thiara, pela sua dedicação em possibilitar a finalização dos últimos meses deste trabalho. Ao meu sogro, pelas palavras e orientações sempre bem vindas.

À minha sempre amiga Luciana, por me animar, me ouvir, ser e estar comigo. E por olhar, mimar, pintar e bordar com meu filho nos dias em que não pude. Agradeço minha irmã Juliana, ao pequeno Kauê e ao meu amigo-irmão Fabrício, por inspirarem força. À querida Isa, por ter cuidado e se doado tanto a nós, ajudando por inteiro. Ao Reinaldo, pelo carinho de longas datas!

Em especial, ao meu companheiro Bruno, por caminhar comigo e ceder por mim sempre sorrindo. Toda minha gratidão pelo seu amor e paciência, por equilibrar o barco, por me apoiar, me ouvir falar sobre urbanismo, me inspirar novas ideias, me fazer persistir e por cuidar da gente com carinho, alegria e determinação. Ao nosso filho João, príncipe amado, por alegrar com cada palavrinha e gesto de pureza, por compreender e tolerar as ausências. *Felicidade se acha é em borinhas de descuido (Guimarães Rosa)*. Gratidão aos dois por fazer a vida ser tão feliz diariamente!

A capacidade de utilizar o território não apenas divide como separa os homens, ainda que eles apareçam como se estivessem juntos.

SANTOS, Milton; 1998, p. 59.

RESUMO

RIBEIRO, Joana Zavaglia. *Os “nós” da terra na política habitacional na Região Metropolitana de Campinas*. 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, Pontifícia Universidade Católica de Campinas – PUC-Campinas, 2014.

O Brasil evidenciou nas últimas décadas importantes transformações no campo da política urbana e habitacional. Com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003), a estruturação da Política Nacional de Habitação (2004), do Sistema Nacional de Habitação (2005) e a elaboração dos Planos de Habitação pelas esferas nacional, estadual e municipal, ficaram estabelecidas as bases conceituais e instrumentais para enfrentamento da problemática habitacional no país. O contexto criado sinalizou uma perspectiva promissora para articular a questão fundiária à política habitacional. Apesar de haver um consenso de que a terra urbana é componente e condição essencial para o êxito das ações que efetivam tal política, as práticas habitacionais empreendidas raramente trataram deste componente de maneira adequada, tendo contribuído para agravar as desigualdades socioespaciais características da urbanização no país. Esta pesquisa tem por objetivo analisar como a viabilização da terra para a produção de moradias é colocada no desenho das políticas habitacionais formuladas no contexto exposto. Para a análise, adotou-se como recorte territorial a Região Metropolitana de Campinas, localizada no interior do Estado de São Paulo. Foram analisados os planos de habitação formulados pelas instâncias estadual e metropolitana, bem como os Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) de seis municípios que integram a Região: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos. Para a construção da análise, foram adotadas três categorias: o quadro da problemática habitacional, a problemática fundiária para produção de moradias e as estratégias de ação propostas para aquisição das terras necessárias ao atendimento das demandas. A pesquisa evidenciou diversos “nós” que condicionam e caracterizam a abordagem do tema da terra nos planos de habitação, problematizando os entraves que conformam a articulação entre a questão fundiária e a política habitacional.

Palavras-chave: Política fundiária. Política habitacional. Terra urbana. Planos de Habitação. Planejamento urbano.

ABSTRACT

Brazil has experienced significant changes in recent decades in the field of urban and housing policy. With the enactment of the Statute of the City (2001), the creation of the Ministry of Cities (2003), the structuring of the National Housing Policy (2004), the National Housing System (2005) and the elaboration of the Housing Plans by the national, state and municipal levels, were established the conceptual and instrumental basis for coping with the housing problems in the country. The context created signaled a promising perspective to articulate the land issue to housing policy. Although there is a consensus that urban land is component and an essential condition for the success of the actions that concretize such a policy, housing practices undertaken rarely deal with this component in the proper way, contributing to worsening socio-spatial inequalities, characteristics of urbanization in the country. This research aims to examine how the feasibility of such land for the production of housing is inserted in the design of housing policies formulated in this context. For the analysis, was chosen a territorial clipping the Metropolitan Region of Campinas, located in the State of São Paulo. Housing Plans were analyzed, formulated by the state and metropolitan levels, as well as the Local Plans for Social Housing (PLHIS) of six counties that comprise the region: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste and Valinhos. To perform the analysis, three categories were chosen: the framework of housing issues, the land needs of the production of housing policy and strategies proposed action to acquire the land necessary to meet demands. The research showed many "nodes" that influence and characterize the approach to the topic of land in the housing plans, discussing the obstacles that make the link between land issues and housing policy.

Palavras-chave: Land policy. Housing policy. Urban land. Housing Plans. Urban Planning.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

- AGEMCAMP – Agência Metropolitana de Campinas
- AGÊNCIA – Agência Paulista de Habitação Social
- BNH – Banco Nacional da Habitação
- CAIXA – Caixa Econômica Federal
- CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
- CD-RMC – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas
- CEBRAP – Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
- CEM – Centro de Estudos da Metrópole
- COHAB – Companhia de Habitação Popular de Campinas
- EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
- FGH – Fundo Garantidor Habitacional
- FJP – Fundação João Pinheiro
- FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
- FPHIS – Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
- FUNDAP – Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana de Campinas
- FUNDOCAMP – Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas
- HIS – Habitação de Interesse Social
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
- MCIDADES – Ministério das Cidades
- RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista
- RMC – Região Metropolitana de Campinas
- RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
- RMVP – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
- PEH-SP – Plano Estadual de Habitação de São Paulo
- PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
- PIB – Produto Interno Bruto
- PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PLG – Plano Local de Gestão

PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social

PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida

PMHIS – Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas

PNH – Política Nacional de Habitação

SDM – Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano

SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

SH-SP – Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo

SNH – Secretaria Nacional de Habitação

SNHAB – Sistema Nacional de Habitação

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

SNHM – Sistema Nacional de Habitação de Mercado

TGCA – Taxa geométrica de crescimento anual da população

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Capítulo 2

- Figura 2.1. Região Metropolitana de Campinas (RMC). **Página 50.**
- Figura 2.2. Compartimentos diferenciados para ação habitacional na RMC. **Página 56.**
- Figura 2.3. Composição dos compartimentos espaciais adequados e adequados com restrições à ação habitacional. **Página 61.**
- Figura 2.4. Componentes da precariedade habitacional na RMC, 2009. **Página 72.**
- Figura 2.5. Vazios urbanos na RMC. **Página 75.**
- Figura 2.6. ZEIS e investimentos públicos em HIS na RMC. **Página 80.**
- Figura 2.7. Grupos de Municípios da RMC, segundo PMHIS. **Página 82.**
- Figura 2.8. Grupos de Municípios da RMC, segundo PEH-SP. **Página 85.**
- Figura 2.9. Situação da elaboração dos PLHIS(s) na RMC frente ao SNHIS. **Página 89.**

Capítulo 3

- Figura 3.1. Municípios analisados na RMC. **Página 99.**
- Figura 3.2. Crescimento dos domicílios e do deficit habitacional quantitativo no período 2000-2010 – em %. **Página 109.**
- Figura 3.3. Componentes do deficit habitacional quantitativo – % de domicílios. **Página 113.**
- Figura 3.4. Evolução e continuidade do deficit habitacional nos municípios analisados, 2000-2023. **Página 123.**
- Figura 3.5. Estimativa de terra para HIS nos municípios analisados. **Página 135.**
- Figura 3.6. Estimativa de custos para produção de HIS nos municípios analisados. **Página 146.**
- Figura 3.7. Localização dos vazios urbanos aptos para HIS em Americana. **Página 158.**
- Figura 3.8. Localização das terras adotadas na estimativa de custos da produção de HIS em Valinhos. **Página 164.**
- Figura 3.9. Localização das ZEIS e das terras aptas para HIS em Campinas. **Página 174.**
- Figura 3.10. Localização dos vazios urbanos de propriedade privada em Itatiba. **Página 177.**
- Figura 3.11. Localização dos terrenos com dívida passíveis de negociação e destinação à produção habitacional em Itatiba. **Página 177.**
- Figura 3.12. Localização das zonas de uso com permissão para implantação de HIS em Indaiatuba. **Página 184.**
- Figura 3.13. Localização das ZEIS em Santa Bárbara d'Oeste. **Página 186.**

LISTA DE TABELAS

Capítulo 2

- Tabela 2.1. RMC: características populacionais. **Página 49.**
- Tabela 2.2. RMC: domicílios e deficit habitacional, 2000-2010. **Página 52.**
- Tabela 2.3. Total de compartimentos espaciais diferenciados para ação habitacional na RMC. **Página 56.**
- Tabela 2.4. Ranking do percentual de setores para ação habitacional na RMC. **Página 59.**
- Tabela 2.5. Vazios urbanos na RMC, por município (em km²). **Página 75.**
- Tabela 2.6. Potencial fundiário para provisão habitacional na RMC, em 2009. **Página 76.**

Capítulo 3

- Tabela 3.1. Crescimento populacional dos municípios analisados, período 2000-2010. **Página 107.**
- Tabela 3.2. Crescimento do deficit habitacional quantitativo, período 2000-2010. **Página 107.**
- Tabela 3.3. Ranking: municípios com as maiores problemáticas do deficit habitacional quantitativo no período 2000-2010. **Página 109.**
- Tabela 3.4. Deficit habitacional quantitativo estimado e adotado pelos PLHIS(s) analisados. **Página 115.**
- Tabela 3.5. Demanda futura prioritária estimada e adotada pelos PLHIS(s). **Página 118.**
- Tabela 3.6. Síntese das necessidades habitacionais dos municípios analisados. **Página 121.**
- Tabela 3.7. Critérios e referências adotados pelos PLHIS(s) para a estimativa de terras para HIS. **Página 138.**
- Tabela 3.8. Estimativa de terra para atendimento das necessidades e demandas habitacionais. **Página 140.**
- Tabela 3.9. Critérios e referências adotados pelos PLHIS(s) para a estimativa de custos da terra para HIS. **Página 147.**
- Tabela 3.10. Estimativa de custos para atendimento das necessidades e demandas habitacionais. **Página 154.**
- Tabela 3.11. Estimativas e incremento do preço da terra, por localização, em Americana. **Página 160.**
- Tabela 3.12. Estimativas de custo da terra por tipologia habitacional e localização, em Valinhos. **Página 162.**
- Tabela 3.13. Potencial fundiário para atendimento das necessidades e demandas habitacionais. **Página 179.**

Tabela 3.14. Levantamento do potencial fundiário para HIS pelo PMHIS e PLHIS(s) dos municípios analisados. **Página 180.**

Tabela 3.15. Recursos estimados e indicados para aquisição de terras e produção de HIS. **Página 196.**

Tabela 3.16. Recursos indicados para aquisição de terras e produção de HIS, por esfera de governo. **Página 196.**

LISTA DE QUADROS

Capítulo 2

Quadro 2.1. Classificação dos municípios da RMC, segundo PMHIS. **Página 82.**

Quadro 2.2. Classificação dos municípios da RMC, segundo PEH-SP. **Página 85.**

Quadro 2.3. Situação dos municípios da RMC frente ao SNHIS. **Página 88.**

Capítulo 3

Quadro 3.1. Estratégias para viabilização da terra, segundo Programas de Ação propostos nos PLHIS(s) dos municípios analisados. **Página 200.**

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
I A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO	26
1.1 Política Nacional de Habitação: pressupostos e contradições	27
1.2 Planos de Habitação: conteúdos estratégicos	39
2 A QUESTÃO FUNDIÁRIA E OS PLANOS DE HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	49
2.1 Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP)	53
2.2 Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS)	69
2.3 Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Campinas	86
2.4 Considerações sobre a questão fundiária e a política habitacional na RMC	93
3 OS NÓS DA TERRA NOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO: ANÁLISE DE SEIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS	98
3.1 A Problemática Habitacional: deficit e demanda por habitação de interesse social	103
3.2 A Problemática Fundiária: dimensionamento e destinação de terras para habitação de interesse social	124
3.2.1. Diretrizes e parâmetros para abordagem do tema da terra nos PLHIS(s)	125
3.2.2. A abordagem do tema da terra nos PLHIS(s) analisados	133
3.2.2.1. Estimativa de terras para habitação de interesse social (HIS)	134
3.2.2.2. Estimativa de custos da terra e da produção de HIS	145
3.2.2.3. Potencial fundiário para atendimento das necessidades habitacionais	166
3.3 Estratégias de ação para viabilização da terra	187

4 CONCLUSÕES	204
REFERÊNCIAS	218
APÊNDICES	232
Apêndice A – Quadros para análise dos Planos Locais de Habitação	233
Apêndice B – Quadros de análise do PLHIS de Americana	240
Apêndice C – Quadros de análise do PLHIS de Campinas	250
Apêndice D – Quadros de análise do PLHIS de Indaiatuba	259
Apêndice E – Quadros de análise do PLHIS de Itatiba	268
Apêndice F – Quadros de análise do PLHIS de Santa Bárbara d’Oeste	278
Apêndice G – Quadros de análise do PLHIS de Valinhos	286

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

No campo dos estudos e da formulação das políticas de habitação social, a *terra urbana* sempre foi entendida como um componente essencial a ser enfrentado. Condicionante da localização que qualifica o acesso aos benefícios decorrentes do processo formal de urbanização, a terra urbana é base determinante das ações que efetivam tais políticas, sobretudo das que se associam à produção de moradias. Apesar de haver consenso sobre a questão, as políticas habitacionais empreendidas no Brasil raramente trataram desse componente de maneira adequada. Pelo contrário, foram fortemente influenciadas pela problemática fundiária, tendo contribuído para agravar a segregação e as desigualdades socioespaciais presentes nas cidades. Maricato (2011), ao discutir essas desigualdades características da urbanização no país, coloca a terra como o grande nó¹ da sociedade e das cidades brasileiras.

Desde o período de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a partir de meados dos anos 1960, a viabilização da terra para programas habitacionais foi delegada aos municípios e aos agentes promotores da produção de moradias. Políticas de solo que pudessem contribuir ou dar suporte às ações habitacionais, propiciando a inserção da moradia e o acesso a equipamentos e serviços sociais urbanos, foram pautadas em operações de desapropriação ou compra direta de terrenos de baixo custo, localizados em áreas distantes de regiões já consolidadas e nem sempre adequadas, o que exigiu investimentos públicos adicionais em infraestrutura e equipamentos urbanos. Além de distantes e precários, os terrenos viabilizados

¹ Esta dissertação, em seu título, faz referência a este termo, entendendo-o e aplicando-o no mesmo significado e sentido dado por Maricato (2011).

contribuíram para a abertura de novas frentes de expansão urbana e de valorização imobiliária, o que encareceu os preços fundiários, aprofundando de maneira paradoxal a problemática da obtenção de terra pelo poder público e pela população de baixa renda.

Tanto a nível nacional quanto no âmbito do planejamento e da gestão urbana municipal, a prática da política habitacional ficou caracterizada por um quadro de ausência de políticas de solo redistributivas ou de ações que permitissem ampliar o acesso a terra. Com a falência do BNH em 1986, esse quadro se acirrou, acompanhado pela queda expressiva dos investimentos no setor habitacional e pelo esvaziamento na formulação e implantação de políticas públicas. Apesar de certa ausência na definição de políticas habitacionais, os quase vinte anos pós-BNH prepararam as bases conceituais que permitiram estruturar o retorno de uma nova política nacional de habitação, bem como conceber o ideário que formalizaria a construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país.

Importantes transformações no campo jurídico-institucional foram lançadas, sobretudo decorrentes das conquistas e articulações políticas do Movimento social de luta pela Reforma Urbana, no sentido de instrumentalizar as cidades para reverter, entre outras questões, o latente quadro da problemática fundiária e habitacional. Do ponto de vista jurídico-urbanístico, tem-se como marco a inserção do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, que promulgou o princípio da função social da cidade e da propriedade, afirmando o papel protagonista dos municípios no processo de gestão e desenvolvimento urbanos, e definindo o Plano Diretor Participativo como um instrumento básico da política urbana e da definição dos critérios e sanções relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade.

Em momento destacadamente posterior, tem-se também como marco a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, definindo diretrizes e instrumentos para a política urbana, os quais, dentre outros objetivos, permitiriam o cumprimento da função social e a democratização do acesso a terra, bem como a instauração de novas formas de governança urbana.

Do ponto de vista institucional, a concepção do Ministério das Cidades (MCIDADES) em 2003, como uma instância nacional com a intenção de articular órgãos relacionados à habitação, ao ordenamento territorial, ao transporte e saneamento, sinalizou uma linha promissora para articular a questão fundiária à questão habitacional, tendo em vista as diretrizes instituídas com o novo marco legal urbanístico. Nessa inserção, a aprovação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, procurou incorporar o arcabouço conceitual legitimado neste marco, trazendo como discurso principal a integração e articulação da questão habitacional à questão urbana e às ações das demais políticas sociais e ambientais, a gestão democrática e participativa, o direito à moradia como direito social e a moradia digna como vetor de inclusão.

A partir dos pressupostos e instrumentos estabelecidos nesse cenário, 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.

A partir de 2005, a elaboração dos Planos Diretores passou a ser amplamente estimulada por meio da Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos, que tinha como objetivo difundir, à luz do princípio da função social, a construção de pactos socioterritoriais entre os diversos atores e interesses

presentes nas cidades, tendo como ponto central de capacitação o tema da terra urbana e da localização da população de baixa renda no território. A partir de 2007, o MCIDADES também passou a investir na elaboração dos Planos de Habitação, capacitando municípios e Estados para identificar o quadro das suas problemáticas habitacionais e para definir estratégias de ação que permitissem incluir a viabilização do componente *terra*, bem como novas políticas de solo, como elemento estruturador para seu enfrentamento.

Na comunidade acadêmica, observam-se nos últimos anos diversos estudos que procuram analisar os resultados das ações desencadeadas pelo MCIDADES nessas duas frentes de busca pela instauração de um novo paradigma de democratização do acesso a terra e à moradia. Nas linhas de pesquisa sobre os Planos Diretores, locus de definição da política urbano-fundiária, coloca-se como referência nacional a publicação organizada por Santos Junior e Montandon (2011), destacando-se a análise de Oliveira e Biasotto (2011), que vem mostrar os resultados pouco efetivos dos Planos Diretores elaborados pós-Estatuto da Cidade em se estabelecer pactos sociais em torno do princípio da função social.

Nas linhas de pesquisa sobre os Planos de Habitação, as análises se mostram ainda recentes, tendo-se como referências os debates levantados por Denaldi, Leitão e Akaishi (2011); Denaldi (2013a; 2013b); Fonseca, Tavares e Fernandes (2013); e Denaldi e Bruno Filho (2013) – que focalizam as limitações e perspectivas do processo de formulação dos Planos, bem como as formas de tratamento do tema da terra e da precariedade habitacional no planejamento habitacional local.

A despeito da ampliação do conhecimento produzido sobre as políticas formuladas no contexto exposto, faz-se relevante o desenvolvimento de estudos que permitam aprofundar a investigação sobre como a *terra urbana* tem sido incorporada nos instrumentos representativos da nova PNH, sobretudo para que se possa reconhecer avanços ou permanências em relação às políticas empreendidas no passado da política habitacional brasileira. Como a questão fundiária vem sendo abordada nos Planos de Habitação e em que sentido essa abordagem orienta a definição de novas estratégias de ação para o enfrentamento do quadro dos problemas habitacionais?

Esta dissertação busca responder tal questão, se inserindo no debate acadêmico com o **objetivo geral** de analisar a maneira como se incorpora a viabilização da terra para produção habitacional no desenho das políticas de habitação formuladas no contexto de implementação da PNH, na Região Metropolitana de Campinas (RMC). Seus **objetivos específicos** dizem respeito a:

1. Descrever o marco teórico-conceitual que fundamenta a nova PNH;
2. Caracterizar a abordagem institucional da questão fundiária nas diferentes instâncias da RMC;
3. Identificar e descrever os principais elementos de abordagem do tema da terra nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da RMC; e
4. Apontar os condicionantes e os entraves que conformam a política fundiária na política habitacional na RMC.

A RMC localiza-se no interior do Estado de São Paulo, sendo composta por 20 municípios, em sua maioria de pequeno e médio porte. Para alcance do objetivo geral da pesquisa, foram analisados os Planos de Habitação formulados pelas instâncias estadual e metropolitana, bem como os PLHIS(s) de seis municípios que integram a Região: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos. Trata-se de municípios que desempenham um importante papel econômico e funcional no recorte territorial de estudo e que evidenciaram nos últimos anos elevadas taxas de crescimento populacional e incremento migratório. Com isto, evidenciaram um aumento expressivo de seus deficits habitacionais.

Os PLHIS(s) analisados foram elaborados por consultorias técnicas especializadas, coordenadas pelas prefeituras municipais, no âmbito de um processo participativo que envolveu conselhos locais de habitação e de desenvolvimento urbano, entre os anos de 2008 e 2011 – no contexto da iniciativa de capacitação e apoio à elaboração de PLHIS(s) desencadeada pelo MCIDADES.

A pesquisa teve caráter descritivo, analítico, interpretativo e comparativo, se configurando na linha de uma pesquisa quanti e qualitativa. Como procedimentos metodológicos, foram construídos cinco quadros temáticos² contendo parâmetros comuns para levantamento dos elementos a serem analisados nos PLHIS(s), bem como de outros aspectos necessários à sua caracterização. Os cinco quadros foram aplicados na leitura individual de cada Plano. Posteriormente, as informações levantadas com sua aplicação foram

² Os quadros temáticos elaborados para a análise dos PLHIS(s) podem ser visualizados no Apêndice A. Nos Apêndices B, C, D, E, F e G são apresentadas as análises dos Planos de Habitação de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos, respectivamente.

compiladas, permitindo comparar os diferentes municípios sob três categorias centrais de análise do tema da terra para habitação: *(i)* o quadro da problemática habitacional dos municípios, *(ii)* a problemática fundiária relacionada à produção de moradias e *(iii)* as estratégias de ação propostas para aquisição das terras demandadas pelo quadro habitacional evidenciado. Essas categorias foram colocadas à luz do período de planejamento proposto pelos PLHIS(s), bem como dos contextos normativos e regulatórios locais que permitem ou impedem a concretização do princípio da função social para a democratização do acesso a terra.

É importante destacar que a pesquisa teve como foco a abordagem da questão fundiária na política habitacional institucionalizada nos PLHIS(s), não fazendo parte do trabalho o contato com as gestões públicas, ou conselhos municipais envolvidos, para esclarecimentos ou verificação da veracidade das informações apresentadas nesses documentos.

A dissertação se estrutura em três capítulos. No Capítulo 1 são introduzidos os pressupostos orientadores e os principais instrumentos de implementação da PNH, com vistas a explorar as bases práticas, teóricas e conceituais que fundamentam sua implantação nas diferentes esferas de governo.

No Capítulo 2 são discutidos os instrumentos de planejamento que estruturam a política habitacional dos organismos públicos estaduais que se voltam para o recorte metropolitano estudado. Enfatiza-se o tratamento dado à questão da terra, considerando a competência do Estado na PNH, bem como as estratégias planejadas em seus diferentes Planos de Habitação para viabilizar a terra necessária às suas ações de produção de moradias. Apresenta-se ainda o grau de formulação dos PLHIS(s) na RMC, no intuito de contextualizar a

abrangência das iniciativas de apoio à inserção dos municípios na PNH, realizadas pelo MCIDADES.

No Capítulo 3 são apresentados os resultados comparativos da análise dos PLHIS(s) dos seis municípios, ressaltando-se, quando o caso, exemplos da análise individualizada dos mesmos. Identifica-se como o tema da terra foi tratado em cada um dos Planos Locais, reconhecendo-se assim o grau das intenções a respeito do cumprimento do princípio da função social da terra. São evidenciados diversos “nós” que condicionam a formulação e que caracterizam as propostas que seriam estratégicas para o enfrentamento das questões da habitação e da localização da população de baixa renda no território.

Por fim, o Capítulo conclusivo busca retomar os principais pontos debatidos no decorrer desta dissertação, apresentando questionamentos relativos ao peso e ao papel dos Planos de Habitação nas ações públicas no campo da moradia no Brasil. Esses questionamentos carregam considerações que levam ao entendimento de recorrências históricas da cultura urbanística do país na “nova” política habitacional, as quais, a princípio, travam o caminho para a concretização de práticas que considerem, como de consenso e direito, a democratização da terra como um elemento estruturador e promissor para a constituição de um novo território.

CAPÍTULO I
A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA
POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

I A QUESTÃO FUNDIÁRIA NA POLÍTICA NACIONAL DE HABITAÇÃO

Do ponto de vista da política urbana e habitacional, o Brasil assistiu a importantes transformações em seu campo jurídico-institucional nas últimas décadas, as quais intencionavam, pelo menos em discurso, reverter os graves problemas da polarização e segregação socioespacial intrínsecas ao padrão de desenvolvimento urbano do país. Tais problemas estiveram intimamente relacionados à questão fundiária, uma vez que a limitação do acesso ao solo se colocou como uma das principais formas de exclusão da população de baixa renda e de consolidação da precariedade habitacional nas cidades (BONDUKI, 2011; 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 sociais fundamentais. Em termos de política urbana, estabeleceram novos mecanismos para planejar o desenvolvimento das cidades, definindo-se instrumentos urbanísticos que objetivassem, em princípio, viabilizar os direitos referidos e criar canais de participação que pudessem mediar as relações e as decisões estabelecidas entre o Estado e os agentes envolvidos no processo de produção do espaço urbano (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

A Constituição buscou alavancar um processo de descentralização das competências governamentais, a partir do qual os municípios passaram a assumir autonomia na definição, condução e execução de suas políticas públicas. Reafirmou o princípio da função social da propriedade, sob o qual o Estatuto da Cidade passou a se apoiar, definiu diretrizes para seu cumprimento e estabeleceu

o Plano Diretor municipal como instrumento básico dos conteúdos da política urbana (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011).

Em 2003, a criação do Ministério das Cidades e a composição de secretarias nacionais permitiram ainda institucionalizar novas políticas, inicialmente voltadas à construção de um pacto para enfrentamento do quadro urbano e habitacional no Brasil. Estrutura-se nesse contexto a Política Nacional de Habitação (PNH) com um conjunto de instrumentos que buscavam integrar os diferentes níveis de governo e concentrar recursos expressivos para sua concretização. Com sua aprovação, em 2004, ficaram estabelecidas as “novas” bases institucionais e conceituais que passariam a orientar o Estado e demais agentes envolvidos no setor, para o equacionamento das necessidades habitacionais do país.

1.1 Política Nacional de Habitação: pressupostos e contradições

A formulação da Política Nacional de Habitação (PNH) partiu da concepção de uma dívida social acumulada no país, fruto das desigualdades sociais e da concentração de renda características da sociedade brasileira, expressa na segregação socioespacial vivida no espaço das cidades e na restrição histórica do acesso a terra e à moradia, para a população de baixa renda, por meio do mercado formal (MCIDADES, 2006).

Preconizando a gestão participativa e democrática, adotando-se o direito à moradia como direito fundamental e a moradia digna como vetor de inclusão social, a articulação com a política urbana e a integração às ações das

demais políticas sociais e ambientais foram estabelecidas como princípios fundamentais da PNH (MCIDADES, 2006). A partir desses princípios, a gestão e o controle social, o projeto financeiro e a política fundiária urbana ficaram conceitualmente definidos como eixos centrais para sua implantação (BONDUKI, 2009).

Em relação ao eixo da política fundiária, a PNH estabeleceu como princípios a implementação dos instrumentos e das diretrizes gerais da política urbana dispostos pelo Estatuto da Cidade, visando garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, bem como o melhor ordenamento e controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa da terra e viabilizar o seu acesso pela população de baixa renda (MCIDADES, 2006).

Já o projeto financeiro foi estabelecido com a estruturação do Sistema Nacional de Habitação (SNHAB), que passou a definir as formas de articulação entre os diferentes níveis de governo e os demais agentes públicos e privados envolvidos no setor, bem como as regras, os componentes e linhas de atuação que direcionariam recursos para a implementação da PNH.

O SNHAB se organizou em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Sistema Nacional de Habitação de Mercado (SNHM). O SNHM teve como objetivo garantir e sustentar a participação do setor privado na produção habitacional, visando ampliar a oferta e facilitar o acesso ao financiamento da habitação pelos setores populares não atendidos anteriormente pelo mercado.

Por sua vez, o SNHIS, instituído pela Lei Federal 11.124/2005, teve como objetivos integrar os entes federativos e ampliar os recursos federais,

estaduais e municipais, visando incrementar os subsídios destinados ao atendimento habitacional das faixas populacionais de mais baixa renda, nas quais se concentra a maior parcela do déficit habitacional brasileiro. Sua regulamentação se articulou à criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que passou a ser gerido por um conselho correlato – o Conselho Gestor do FNHIS.

Para a implantação do SNHIS e para acesso aos recursos do FNHIS, Estados, municípios e Distrito Federal foram impelidos a aderir ao Sistema mediante três requisitos: constituir fundo municipal de Habitação de Interesse Social (HIS); instituir respectivo conselho gestor paritário e com representatividade de movimentos sociais ligados à moradia; e elaborar plano de habitação em seu nível de gestão (BRASIL, 2005).

Para Cardoso e Aragão (2013),

a lógica da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social seria fortalecer os órgãos públicos municipais e estaduais para a implantação de políticas habitacionais. Os Fundos de HIS seriam os mecanismos que permitiriam aos Municípios alavancar recursos próprios e potencializar os recursos federais ou estaduais que lhes fossem repassados. Ao mesmo tempo os Conselhos Gestores dos Fundos locais promoveriam uma maior participação da sociedade civil em relação à definição sobre a alocação e ao uso dos recursos aportados para HIS. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 32).

A efetivação do SNHIS tocaria, neste sentido, o eixo da gestão e do controle social da PNH, uma vez que permitiria um novo modelo de gestão de

recursos – democrático, participativo e descentralizado – bem como a definição de estratégias de enfrentamento da problemática da habitação direcionadas às realidades locais (MCIDADES, 2006).

A definição de estratégias específicas estaria expressa nos planos de habitação, documentos que passariam a representar as políticas habitacionais de cada nível de governo. Os planos estariam alinhados à PNH a partir das diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), formulado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH), em 2008.

O PLANHAB procurou estabelecer propostas que levassem em conta a diversidade da problemática habitacional no país, as especificidades regionais e municipais, bem como as diferentes visões dos segmentos ligados ao setor da habitação (BONDUKI, 2009). Enquanto um instrumento da PNH, teve como objetivo desenhar estratégias, tanto públicas quanto privadas, para o equacionamento das necessidades habitacionais brasileiras, em um horizonte temporal de quinze anos (2008-2023). Para que fosse possível alterar substancialmente o quadro habitacional, essas estratégias deveriam incorporar ações simultâneas de longo, médio e curto prazo, considerando quatro eixos principais: (1) financiamento e subsídios; (2) arranjos e desenvolvimento institucional; (3) cadeia produtiva da construção civil; e (4) política fundiária urbana (MCIDADES, 2010).

Para o primeiro eixo do PLANHAB, as ações estabelecidas caminharam para a instituição de um novo modelo de financiamento e subsídios, pautado na criação de um fundo garantidor de financiamentos habitacionais, que buscasse reunir diferentes fontes de recursos para equacionar a solvabilidade das demandas populacionais com alto risco de crédito – problemática considerada

como um dos grandes obstáculos para enfrentamento da questão habitacional do país.

Já as ações relacionadas ao segundo eixo do PLANHAB – os arranjos e desenvolvimento institucional – caminharam para iniciativas de fomento à elaboração de instrumentos de planejamento habitacional pelas diferentes esferas de governo, em especial os planos de habitação, buscando concretizar a dimensão da participação e do controle social das políticas públicas urbanas, preconizada pela PNH.

Para o eixo da cadeia produtiva da construção civil, procurou-se estabelecer diretrizes para estimular a ampliação da produção habitacional e a modernização das técnicas construtivas, tendo como meta dinamizar processos e reduzir o custo final do produto casa. Foram também definidas diretrizes no sentido de orientar os governos locais e estaduais para a instituição de medidas que buscassem agilizar os procedimentos de aprovação e registro de empreendimentos habitacionais, bem como simplificar os processos de licenciamento.

Em relação ao eixo da política fundiária, as propostas do PLANHAB foram no sentido de elencar diretrizes estratégicas que pudessem ser consideradas pelos governos municipais em suas políticas e ações, tendo-se dois objetivos principais: (1) “garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PLANHAB”; e (2) “regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda” (MCIDADES, 2010, p. 120).

Os eixos estratégicos do PLANHAB deveriam ser seguidos pelas demais esferas de governo, sobretudo pelos níveis municipais, considerando a descentralização das competências federativas estabelecida pela Constituição Federal de 1988, a partir da qual os municípios passaram a ter autonomia sobre suas políticas de desenvolvimento urbano.

Os governos de Estado, por meio de seus planos estaduais e metropolitanos, teriam o papel de: articular propostas de ação voltadas à questão habitacional de seu território, promover a integração entre os planos municipais de habitação e os planos de desenvolvimento regional, bem como apoiar os governos locais na implantação de seus programas habitacionais com políticas de subsídio (MCIDADES, 2010; CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Já os municípios, por meio de seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), teriam a responsabilidade de levar adiante a efetivação dos pressupostos da PNH, considerando a moradia como um direito fundamental e como um vetor de inclusão social e, portanto, como um componente da política urbana (MCIDADES, 2010; CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Cabe problematizar que as diretrizes estratégicas do PLANHAB para o eixo da política fundiária, embora devessem ser levadas a cabo nos PLHIS(s), estariam associadas e ainda dependentes de outros instrumentos de política urbana municipal, em especial dos Planos Diretores e legislações a ele complementares. As diretrizes do PLANHAB buscam orientar municípios a instituir ou regulamentar instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, visando o cumprimento do princípio da função social referenciado na Constituição – o que extrapola o âmbito do PLHIS. Como diretriz independente e restrita apenas

à formulação do PLHIS, o PLANHAB estabelece a tarefa de “dimensionar a terra necessária para a produção de HIS” (MCIDADES, 2010, p. 120), procedimento que se articula ao entendimento do conceito de *necessidades habitacionais*³ incorporado pela PNH, bem como a outras dimensões que ultrapassam o campo da técnica – conforme será observado mais adiante nesta dissertação.

A viabilização das ações do PLANHAB se agrupa em linhas programáticas de atendimento que buscam estruturar programas e subprogramas voltados a: (i) integração urbana de assentamentos precários informais; (ii) apoio à melhoria da unidade habitacional; (iii) produção de habitação; e (iv) desenvolvimento institucional. Cada linha concentra fontes orçamentárias, estipula demandas e regras de atendimento específicas. Tendo em vista o enfoque desta pesquisa na abordagem da viabilização da terra para construção de HIS, cabe apontar algumas questões sobre a linha de produção de habitação, especificamente sobre seu programa de maior destaque no Brasil nos últimos anos – o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV). Embora o PMCMV não tenha sido concebido no âmbito do Ministério das Cidades (MARICATO, 2011), acredita-se que ele represente um mecanismo de forte implementação dessa linha programática do PLANHAB, tendo em vista que se trata de um programa majoritariamente priorizado para o desenvolvimento das ações de produção de moradias. Seu alcance terá relação, inclusive, com os aspectos da formulação dos instrumentos de política habitacional dos recortes territoriais tomados como foco de estudo nesta pesquisa.

³ O conceito de necessidades habitacionais será tratado no próximo tópico deste Capítulo e no Capítulo 3 desta dissertação, onde serão identificadas outras dimensões que influem na tarefa de dimensionar a terra para a produção de HIS nos PLHIS(s).

O PMCMV foi lançado pelo governo federal e regulamentado pela Lei Federal 11.977, em 2009, com a meta de construir um milhão de casas em um ano, tendo continuidade no período 2011-2014, com o objetivo expressivo de mais dois milhões de unidades habitacionais. Em sua primeira fase, os recursos para sua concretização foram distribuídos pelas unidades federativas de forma proporcional ao déficit habitacional, estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP) para os Estados brasileiros, e de acordo com as faixas salariais, estratificadas em: famílias com renda de até três salários mínimos; famílias com renda entre três e seis salários mínimos; e famílias com renda entre seis a dez salários mínimos.

Mesmo incluído no discurso de defesa da moradia digna, o PMCMV teve claros objetivos de impactar a economia por meio dos efeitos multiplicadores da indústria da construção civil e de ampliar o mercado habitacional para famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, mantendo o desenvolvimento do setor imobiliário – que vinha experimentando uma profunda reestruturação desde 2006 – mas que começava a sentir impactos frente à crise econômica internacional, ocorrida em 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O PMCMV permitiu um quadro favorável ao desenvolvimento da política habitacional inserida no SNHM, bem como à ampliação do financiamento, passando a viabilizar linhas de crédito ao consumidor e ao produtor da habitação. Contudo, seu lançamento suscitou críticas diferenciadas. Por parte dos defensores e movimentos sociais envolvidos no processo de formulação da PNH, as avaliações iniciais vieram em um sentido relativamente positivo, que apontavam como inédito o volume de subsídios a ser alocado na Política, o que poderia gerar um atendimento efetivo à população de mais baixa

renda e a diminuição do déficit habitacional (CARDOSO; ARAGÃO, 2013). As medidas previstas no PLANHAB para o eixo da cadeia produtiva da construção civil, sobretudo a redução do custo da habitação, também foram salientadas por seus impactos positivos no acesso à habitação de interesse social e de mercado por terem sido incorporadas ao Programa (BONDUKI, 2009).

Simultaneamente a tais avaliações, críticas mais negativas surgiram no sentido de evidenciar a ausência das demais estratégias que o PLANHAB considerou centrais no equacionamento dos problemas habitacionais, tais como os arranjos institucionais e as estratégias urbano-fundiárias. Cardoso e Aragão (2013) reforçaram ainda oito dimensões mal equacionadas pelo PMCMV, identificadas posteriormente na literatura crítica:

- (i) a falta de articulação do programa com a política urbana;
- (ii) a ausência de instrumentos para enfrentar a questão fundiária;
- (iii) os problemas de localização dos novos empreendimentos;
- (iv) excessivo privilégio concedido aos setor privado;
- (v) a grande escala dos empreendimentos
- (vi) a baixa qualidade arquitetônica e construtiva dos empreendimentos;
- (vii) a descontinuidade do programa em relação ao SNHIS e a perda do controle social sobre a sua implementação; [...]
- (viii) as desigualdades na distribuição dos recursos como fruto do modelo institucional adotado. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

Para Bonduki (2009), os impactos do PMCMV também recairiam na elevação do preço da terra, visto que o tratamento incompleto de algumas das propostas do PLANHAB – em muito decorrente das competências dos entes federados – poderia gerar efeitos de grande risco no que se refere à localização dos empreendimentos, levando à repetição dos mesmos erros evidenciados no

período de atuação do Banco Nacional de Habitação (BNH), quando a implantação de conjuntos habitacionais nas periferias urbanas aprofundou a problemática dos preços de terra, bem como a segregação socioespacial presente nas cidades (SILVA, 1997; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2008).

A articulação do PMCMV a uma política fundiária, por meio da aplicação de alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade, tais como os sugeridos por Rolnik (2010)⁴, poderia auxiliar a reverter algumas contradições e, sobretudo, garantir a “boa localização” da moradia no território. Contudo, a esfera federal teria possibilidades limitadas para interferir em tal postura, uma vez que a política urbana tornou-se competência do município com a Constituição Federal. Nesse sentido, o desfecho efetivo do controle sobre os impactos da localização dos empreendimentos e da elevação do preço da terra recairiam sobre as decisões e capacidades institucionais locais e sobre a aplicabilidade dos instrumentos de política urbana e dos Planos Diretores municipais.

Pelas avaliações críticas mais negativas, tornou-se perceptível a contraposição entre o PMCMV e a PNH, que preconizara como pontos centrais de sua implementação, além do projeto financeiro, a gestão e o controle social e a aplicação de uma política fundiária urbana. A opção adotada pelo PMCMV –

⁴ Rolnik (2010) sugere e detalha o funcionamento de duas classes de instrumentos urbanísticos que poderiam ser adotados para produzir moradias bem localizadas por meio do PMCMV, uma para obtenção de terras pelo poder público e outra para disponibilizar o estoque de terrenos e imóveis vazios existentes em áreas bem infraestruturadas das cidades. Para a primeira classe, são listados os seguintes instrumentos: Direito de Preempção; Desapropriação; Dação em Pagamento; Instituto do Abandono; e Concessão do Direito Real de Uso (CDRU) – quando sua celebração é autorizada para a produção de moradia. Para a segunda classe, Rolnik (2010) orienta a aplicação combinada e articulada dos instrumentos das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – de vazios urbanos, do Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios (PEUC), do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no tempo e da Desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública; e a possibilidade do Consórcio Imobiliário. A possibilidade de aplicação desses instrumentos depende de sua previsão no Plano Diretor Municipal e também de sua regulamentação legal (ROLNIK, 2010).

dadas suas metas – esteve bem mais orientada ao projeto financeiro e quantitativo da política habitacional, sobretudo à ampliação do consumo do produto habitação a partir do alargamento do financiamento, do que ao enfrentamento das demais dimensões estratégicas da PNH.

Tal orientação economicista teve impactos imediatos no SNHAB, tanto em relação à adesão dos entes federados, quanto na eliminação dos repasses dos recursos do FNHIS para ações de provisão habitacional e na limitação de sua atuação nas ações de urbanização de assentamentos precários e de desenvolvimento institucional (MCIDADES, 2013; CARDOSO; ARAGÃO, 2013).

O exposto pelas críticas negativas evidencia desequilíbrios entre as ações programáticas e os pressupostos conceituais e estratégicos estabelecidos pela PNH. Contudo, no que diz respeito à produção de HIS e sua relação com a questão fundiária urbana, observa-se que os próprios eixos estratégicos do PLANHAB poderiam também incorrer em contradições.

Segundo Peixoto (2011), o eixo de financiamento e subsídio, o eixo dos arranjos institucionais e o eixo da cadeia produtiva da construção civil, que se propõem, respectivamente, a resolver o problema da solvabilidade da demanda, ampliar a participação da iniciativa privada e reduzir os custos do produto casa, poderiam ser vistos como “metas que apostam no equacionamento da questão habitacional por intermédio de estruturas de produção capitalistas tradicionais” (PEIXOTO, 2011, p. 150). A otimização e o alargamento da produtividade com base na construção civil e na dinamização do mercado imobiliário coloca-se como uma medida política estratégica, inclusive já praticada na trajetória da política habitacional das décadas de 1960 e 1970, que traz como premissa elevar a atividade econômica e os níveis de emprego no país – o que poderia repercutir

no “erro de equiparar crescimento econômico a desenvolvimento social” (PEIXOTO, 2011, p. 150), deixando de lado os resultados negativos desse crescimento no espaço das cidades (ROLNIK; NAKANO, 2009).

Os aspectos desses três eixos do PLANHAB acabariam por divergir das suas próprias estratégias traçadas para a política fundiária. O objetivo da estratégia urbano-fundiária de garantir acesso a terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS, propõe diretrizes que consideram a aplicação de instrumentos urbanísticos para o cumprimento do princípio da função social. Em sua relação com a política habitacional, a aplicação desses instrumentos parte da premissa de se reservar e destinar áreas para o interesse social, retirando-as da disputa de capitais, o que contraria os pressupostos dos demais eixos que se pautam na estruturação capitalista da produção da moradia, na qual a terra é tida como componente essencial dos lucros (PEIXOTO, 2011; SILVA, 1997).

Como salienta Peixoto (2011), caso as divergências e contradições não sejam superadas, haverá ainda “o risco de se incorrer num autoaniquilamento das proposições e de que as iniciativas que começam a ser esboçadas caiam no limbo dos planos que não saem do papel” (PEIXOTO, 2011, p. 150). A superação dessas divergências e contradições tem relação intrínseca com a elaboração de uma política de solo urbano e também com a dimensão fundiária da política habitacional, expressas tanto nos Planos Diretores Participativos quanto nas propostas e conteúdos estratégicos dos planos de habitação elaborados pelas demais esferas de governo.

I.2 Planos de Habitação: conteúdos estratégicos

Considerando o prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade para a elaboração ou revisão dos Planos Diretores (2006), o Ministério das Cidades (MCIDADES) deu início, em 2005, à Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos, com o objetivo de alavancar sua formulação pelos municípios. Dando continuidade às ações de apoio ao planejamento urbano e no intuito de implementar a PNH e incentivar a adesão de Estados e Municípios ao SNHIS, a partir de 2007, o MCIDADES também passou a investir no apoio à elaboração dos planos de habitação e em atividades de capacitação, buscando orientar equipes públicas e consultorias no desenvolvimento desses instrumentos de planejamento.

As orientações quanto aos conteúdos dos planos de habitação e as datas para adesão ao SNHIS foram organizadas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) e pelo Conselho Gestor do FNHIS em resoluções e cartilhas normativas, em especial no Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a), no Manual do FNHIS de Apoio à Elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social (MCIDADES, 2008b) e no material do curso à distância oferecido pela SNH para elaboração de PLHIS – EAD PLHIS (MCIDADES, 2009). Pelas diretrizes aí estabelecidas, o processo de formulação dos planos deveria ocorrer de forma participativa e em três etapas: (1) uma etapa de Proposta Metodológica; (2) uma etapa para realização do Diagnóstico do Setor Habitacional; e (3) uma etapa para formulação das Estratégias de Ação a serem implementadas no horizonte temporal do planejamento habitacional.

A Proposta Metodológica deveria declarar como se daria a formulação desse planejamento: as etapas; o cronograma; os prazos e as responsabilidades das equipes de trabalho (do governo e da consultoria); as formas de participação e publicização do processo; bem como os atores sociais a serem envolvidos. Já o Diagnóstico Habitacional deveria explicitar o que seria enfrentado com a sua formulação e implementação, apresentando para tanto uma leitura crítica da realidade municipal ou regional, tendo em vista: a inserção territorial e dinâmica socioeconômica; as capacidades institucionais e administrativas para política de HIS; os recursos disponíveis e potenciais para a habitação; os atores sociais e suas capacidades de participação e controle da política urbana; a oferta habitacional; a necessidade de solo urbanizado; os marcos legais e regulatórios; e as necessidades presentes e futuras por novas moradias.

A etapa das Estratégias de Ação deveria, com base no Diagnóstico Habitacional, definir os princípios, diretrizes e objetivos do plano habitacional; as formas de sua implementação – seus programas e linhas de ação; as metas físicas, financeiras, institucionais e normativas para sua aplicação; bem como seu prazo de vigência e os mecanismos para monitoramento, avaliação e revisão de suas propostas.

Assim como na PNH, a política fundiária teria uma dimensão estratégica na formulação e implementação dos planos de habitação, cabendo a ela estabelecer as bases para a realização dos programas habitacionais no nível local, sobretudo aqueles direcionados à produção de novas moradias (MCIDADES, 2006). Neste sentido, considerando as *necessidades habitacionais* presentes e futuras identificadas na etapa de Diagnóstico – e tendo em vista a diretriz estratégica do PLANHAB, os planos deveriam incluir informações

conclusivas sobre a quantidade de terras necessárias e disponíveis no território, contemplando medidas práticas, legislativas e administrativas para sua viabilização. Tais medidas deveriam levar em conta o marco legal urbanístico, sobretudo o Plano Diretor Participativo, uma vez que este passou a ser o instrumento básico da política urbana e fundiária após a promulgação do Estatuto da Cidade (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

Para que fosse possível a inclusão de informações e medidas conclusivas para enfrentamento da questão fundiária, a formulação dos planos de habitação, enquanto parte do processo de implantação da PNH, exigiu a explicitação de alguns conceitos e a definição de terminologias, relativas às *necessidades habitacionais* e à *precariedade* da moradia, por parte da SNH. Buscou-se, como princípio, uma uniformização de conteúdos que permitisse a construção gradual de um sistema de informações e avaliação sobre a questão habitacional a nível nacional (MCIDADES, 2009).

Em relação à *precariedade* da moradia, o conceito adotado pela SNH – referenciado no PLANHAB – procurou delimitar quatro categorias representativas do fenômeno nas áreas urbanas: (1) cortiços, (2) conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público em situação de irregularidade fundiária ou de degradação urbanística e edilícia, (3) loteamentos irregulares de moradores de baixa renda e (4) favelas. Essa delimitação serviria para aprofundar a caracterização da problemática da moradia, o que poderia levar à formulação de diretrizes e estratégias de ação e intervenção mais adequadas às características das necessidades habitacionais de cada território.

Em relação às *necessidades habitacionais*, a SNH procurou incorporar os três tipos de necessidades conceituadas pela Fundação João Pinheiro (FJP) a

partir dos dados do Censo populacional de 2000, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): (i) o deficit – representativo da necessidade de reposição total do estoque de moradias precárias e do atendimento da demanda reprimida; (ii) a demanda futura – entendida como a necessidade de construção de novas moradias exigidas pelo crescimento demográfico; e (iii) a inadequação, representativa da necessidade de melhoria de unidades habitacionais. No âmbito da inadequação habitacional, colocam-se ainda como componentes: a carência de infraestrutura, o adensamento excessivo, a irregularidade da posse e da propriedade fundiária e os domicílios com alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária domiciliar exclusiva.

Tais conceituações foram tratadas como questões essenciais a serem levantadas no âmbito da elaboração dos planos de habitação, em suas diversas escalas federativas. O conhecimento das diversas precariedades e necessidades habitacionais, tanto as acumuladas ao longo do tempo como as previstas para o futuro, seria conteúdo estratégico e fundamental para a formulação de políticas alinhadas à PNH. Contudo, o próprio PLANHAB salientou para a carência de sistemas consistentes de informação e monitoramento da problemática da habitação nas diversas instâncias, as quais, em muitos casos, assumiam parâmetros desarticulados e desordenados de quantificação e qualificação das necessidades habitacionais, tornando mais complexo o desafio de enfrentá-las (MCIDADES, 2010; PULHEZ, 2012).

Com isso, como parte das iniciativas de apoio e capacitação ao desenvolvimento dos planos, a SNH indicou uma série de fontes de dados e informações, bem como métodos específicos que auxiliassem a abordagem das necessidades habitacionais, uma vez que a inconsistência dos referenciais para

dimensioná-las poderia se colocar como fator complicador para a definição de programas e estratégias de ação. A recomendação de diversas fontes de dados – tais como a FJP, o IBGE, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) do CEBRAP (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), para quantificação de uma mesma problemática, contudo, levaria à tarefa de sua compatibilização, impelindo os entes federados a tomar decisões supostamente técnicas e não muito experimentadas, para identificar as necessidades habitacionais (MCIDADES, 2009; PULHEZ, 2012).

Em relação aos entes estaduais, cabe registrar que outros conteúdos estratégicos foram ainda sugeridos pela SNH. Com base no papel dos Estados na política habitacional nacional, entendido como ente articulador e integrador das ações municipais e regionais em seu território, caberia aos planos estaduais de habitação, no que diz respeito à questão fundiária: *(i)* o dimensionamento das necessidades fundiárias para produção de HIS; *(ii)* a formulação de diretrizes, metas de ação, medidas e instrumentos para a regularização fundiária de assentamentos enquadrados no conceito de precariedade habitacional; e *(iii)* a definição de mecanismos que pudessem estimular a aplicação de uma política fundiária pelos municípios para efetivação de políticas habitacionais alinhadas aos princípios da função social e da PNH (CARDOSO; ROMEIRO, 2008). Sobre esses mecanismos de estímulo à aplicação de uma política fundiária, Cardoso e Romeiro (2008) destacam como exemplo a

[...] definição de indicadores para serem considerados na pontuação como estímulo para recebimento de recursos do Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social ou de Desenvolvimento Urbano pelos Municípios, tais como:

- Revisão do zoneamento a fim de reservar parte do território para HIS;
- Planos de Expansão com percentual de cotas para HIS;
- Plano de reparcelamento para implementação de HIS em áreas vazias consolidadas;
- Revisão da Planta Genérica de Valores com cobrança eficiente do IPTU;
- Aplicação de edificação compulsória e IPTU Progressivo no Tempo sobre áreas urbanizadas vazias;
- Identificação e demarcação das áreas ocupadas por populações de baixa renda ou comunidade tradicionais, como Zonas Especiais de Interesse Social [...] para a promoção de ações de regularização fundiária de interesse social;
- Ações e medidas para o desenvolvimento de uma política municipal de prevenção e mediação dos conflitos fundiários urbanos e rurais. (CARDOSO; ROMEIRO, 2008, p. 36).

Os conteúdos estaduais expostos também poderiam ser detalhados no âmbito dos planos de caráter metropolitano – sobretudo de regiões marcadas pela ausência de terras disponíveis em quantidade e condições adequadas para atendimento das necessidades habitacionais de interesse social, e por meio dos quais poderia se definir propostas de ação mais abrangentes para o território regional (CARDOSO; ROMEIRO, 2008). Além disso, assim como o PLANHAB, os planos metropolitanos e estaduais deveriam estabelecer regras específicas para distribuição regional de recursos, determinando parâmetros para os municípios, no que diz respeito ao financiamento e subsídio de recursos para HIS (MCIDADES, 2009).

Com relação aos entes municipais, os mesmos conteúdos estratégicos estabelecidos para os governos estaduais poderiam ser considerados na formulação dos planos de habitação, destacando-se, no entanto, a competência

municipal de se legislar sobre a política urbana. Por tal competência, os planos locais de HIS teriam um papel mais efetivo no que se refere ao alcance dos princípios e objetivos da PNH. Esse alcance estaria vinculado à sua articulação ou às propostas de análise e revisão da legislação urbana municipal, em especial o Plano Diretor, haja visto as limitações conhecidas desses Planos e o curto alcance dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, evidenciados nos levantamentos organizados por Santos Jr. e Montandon (2011). Nesse sentido, a depender do grau de abrangência do Plano Diretor, a forma como se daria o alinhamento da habitação com a questão fundiária poderia repercutir na inviabilização da terra para os programas de produção de novas moradias por meio de estratégias urbano-fundiárias que estariam, em princípio, alinhadas aos pressupostos da PNH e do PLANHAB.

Ressalta-se que o conteúdo dos planos foi apresentado nas cartilhas e resoluções do Ministério das Cidades para todos os municípios, indiferentemente de seu porte populacional ou estágio de desenvolvimento institucional. Contudo, as constantes necessidades de adaptação do governo federal às dificuldades encontradas pelos gestores locais, sobretudo dificuldades técnicas e financeiras para a elaboração dos PLHIS, levaram o Conselho Gestor do FNHIS a prorrogar sucessivamente os prazos para adesão ao SNHIS e para a finalização dos planos. Nessas adaptações, o Conselho do FNHIS passou a incluir a possibilidade de elaboração da forma simplificada do Plano (PLHIS-Simplificado), pensada inicialmente para municípios com população de até 20 mil habitantes, e posteriormente ampliada para municípios com até 50 mil habitantes⁵ (MCIDADES, 2013).

⁵ No Capítulo 2 desta Dissertação será visto que, no recorte metropolitano de estudo, um município se enquadra nesta classificação de PLHIS-Simplificado, o município de Santo Antônio de Posse, que

Para Denaldi, Leitão e Akaishi (2011), as alterações em relação às exigências de adesão ao SNHIS estariam relacionadas tanto a fragilidades institucionais locais quanto à falta de uma cultura de planejamento habitacional, o que revela ainda a permanente necessidade de capacitação técnica das instâncias administrativas. Para Cardoso e Aragão (2013), de todo modo, a lógica de implementação do SNHIS exigiria o fortalecimento da esfera pública local e a “necessidade da construção de uma nova cultura política e de novos mecanismos institucionais para as ações de política urbana e habitacional” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 32).

Acrescenta-se nesse debate o fato de muitos municípios terem encontrado dificuldades no processo de formulação dos PLHIS, inclusive dificuldades nos processos participativos e na composição dos Conselhos de Habitação (MCIDADES, 2013) – abordagens que serão aprofundadas no próximo Capítulo. Os Conselhos teriam, em princípio, papel fundamental na continuidade das propostas dos planos habitacionais e em sua articulação com a política urbana, em razão de suas funções na gestão dos recursos dos fundos municipais e na participação social.

Com o lançamento do PMCMV houve ainda uma relativa retração do SNHIS, o que reduziu fortemente os ritmos de adesão e conclusão dos planos pelos entes federados. Com exceção dos estados e Distrito Federal, que cumpriram inteiramente as exigências estabelecidas, a maioria dos municípios acabou efetivando sua adesão na fase inicial de funcionamento do Sistema – entre

possui pouco mais de 20 mil habitantes. Cabe destacar que o PLHIS-Simplificado consiste no preenchimento eletrônico de um formulário contendo alguns dos elementos básicos de um plano habitacional municipal. Pode ser consultado em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/PLHIS/ManualPLHIS.pdf>>. Acesso em 15 jul. 2014.

2006 e 2008. Já a elaboração dos PLHIS(s), a conclusão média do Brasil, entre 2007 e 2013, havia abrangido mais de 2.900 cidades, o correspondente a 52,6% do total de municípios do país. Desse total de cidades, 883 representavam municípios com população de até 50 mil habitantes, ou seja, 23,4% dos PLHIS(s) elaborados até o início de 2013 consistiam na modalidade de PLHIS-Simplificado (MCIDADES, 2013).

Mesmo diante do contexto paralelo do PMCMV e das dificuldades na formulação dos PLHIS(s) e na implementação do SNHIS, a esfera federal apostava que a elaboração dos planos de habitação serviria não apenas para viabilizar a adesão ao Sistema Nacional, como também para tornar as demais esferas de governo conscientes de suas problemáticas habitacionais e das capacidades institucionais existentes para seu enfrentamento (MCIDADES, 2009).

Embora a dimensão fundiária da PNH e o marco regulatório urbanístico, representado pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, não garantissem a efetividade no equacionamento das problemáticas habitacionais – uma vez que os resultados efetivos dependeriam de ações conclusivas e de decisões políticas pautadas no princípio da função social da terra – a esfera federal apostava que, com a adesão ao SNHIS e ao menos em tese, ficariam estabelecidas as condições normativas, institucionais e os pressupostos conceituais que permitiriam avanços na questão habitacional no país nas diferentes escalas territoriais. O que se observará nesta pesquisa daqui em diante, no entanto, é algo bem diferente dessas apostas.

CAPÍTULO 2

A QUESTÃO FUNDIÁRIA
E OS PLANOS DE HABITAÇÃO
NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

2 A QUESTÃO FUNDIÁRIA E OS PLANOS DE HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

A Região Metropolitana de Campinas (RMC) é uma das cinco regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, onde também estão presentes as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), a da Baixada Santista (RMBS), a do Vale do Paraíba/Litoral Norte (RMVP) e a de Sorocaba (RMS)⁶. Instituída em 2000, pela Lei Complementar Estadual 870, a RMC compreendia 19 municípios⁷, abrigando 2,79 milhões de habitantes – o correspondente a 6,8% da população estadual paulista (IBGE, 2010).

Tabela 2.1. RMC: características populacionais.

Município	População 2000	População 2010	TGCA 2000/2010	Área (km ²)	Dens. Demogr. (hab./km ²)
1. Americana	182.300	210.387	1,44%	133,93	1.570,87
2. Artur Nogueira	32.965	44.071	2,95%	178,03	247,55
3. Campinas	968.160	1.079.140	1,09%	794,43	1.358,38
4. Cosmópolis	44.250	58.689	2,86%	154,66	379,47
5. Engenheiro Coelho	10.000	15.662	4,59%	109,94	142,46
6. Holambra	7.195	11.257	4,58%	65,58	171,65
7. Hortolândia	151.697	192.317	2,4%	62,28	3.087,94
8. Indaiatuba	146.530	201.089	3,22%	312,05	644,41
9. Itatiba	80.987	101.283	2,26%	322,23	314,32
10. Jaguariúna	29.533	44.162	4,11%	141,4	312,32
11. Monte Mor	37.207	48.839	2,76%	240,41	203,15
12. Nova Odessa	41.987	51.158	2,00%	74,32	688,35
13. Paulínia	51.163	81.825	4,81%	138,72	589,86
14. Pedreira	35.141	41.501	1,68%	108,59	382,18
15. Sta. Bárbara d'Oeste	169.818	179.924	0,58%	270,9	664,17
16. Sto. Antonio de Posse	18.074	20.628	1,33%	154	133,95
17. Sumaré	196.099	240.901	2,08%	153,5	1.569,39
18. Valinhos	82.817	106.569	2,55%	148,59	717,2
19. Vinhedo	47.065	63.453	3,03%	81,6	777,61
RMC	2.332.988	2.792.855	1,82	3.645,16	766,18

Fonte: Censo, IBGE (2010).

⁶ As Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba e de Sorocaba foram respectivamente instituídas em janeiro de 2012 e maio de 2014, não sendo consideradas nas análises desta dissertação.

⁷ O município de Morungaba passou a integrar a RMC em 13/03/2014, não sendo possível considerá-lo nas análises desta dissertação.

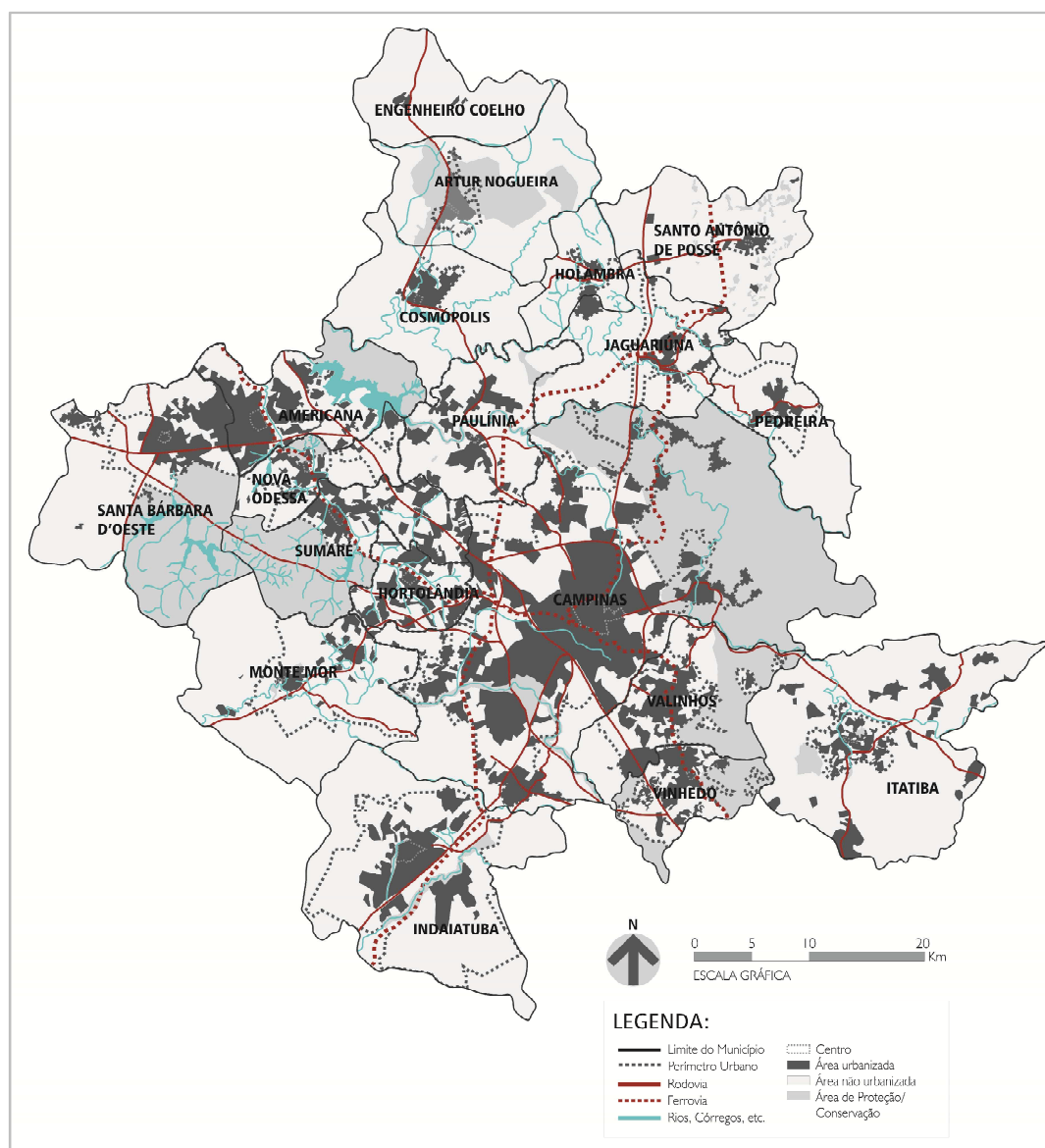


Figura 2.1. Região Metropolitana de Campinas (RMC).

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios.

Em termos de problemática habitacional, a RMC não apresenta os mesmos números de precariedade que se evidenciam na RMSP, cuja estimativa apontava, em 2010, para um deficit habitacional de 793.048 domicílios (FJP,

2013). Ainda assim, suas demandas por habitação são significativas e superiores às necessidades das demais regiões metropolitanas do Estado, sobretudo da RMBS, cujo deficit compreendia em torno de 76 mil domicílios em 2010 (FJP, 2013). Neste mesmo ano, a RMC concentrava um deficit habitacional de mais de 95 mil domicílios, o equivalente a 6,3% do deficit de todo o Estado de São Paulo (FJP, 2013). O quantitativo apresentou um crescimento de 111% em relação ao apresentado no ano 2000, passando a representar 11% do total de domicílios de 2010 (Tabela 2.2).

Conforme Tabela 2.2, a problemática não deixa de marcar presença nos pequenos e médios municípios que compõem a RMC, nos quais o crescimento do deficit habitacional nos últimos anos foi tão ou mais expressivo quanto o crescimento apresentado na cidade sede, Campinas – município de maior porte populacional da Região. Entre os anos 2000 e 2010, o deficit habitacional de Campinas cresceu 86%. Já em municípios menores como Nova Odessa, Monte Mor e Jaguariúna, que contam com população média de 50 mil habitantes, o quantitativo cresceu 222%, 344% e 671,2%, respectivamente. Em 2000, seus deficits representavam uma média de 4% do total de domicílios; em 2010, passaram a atingir a média de 12%. Essas três cidades se colocam dentre os municípios que apresentaram o acúmulo mais significativo da problemática do deficit habitacional quantitativo. O percentual do deficit que se acumulou entre os anos de 2000 e 2010 correspondeu a cerca de 30% do crescimento dos domicílios do período.

Tabela 2.2. RMC: domicílios e deficit habitacional, 2000-2010.

Município	Domicílios Totais		Deficit Habitacional Total		% Deficit / Domicílios	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Americana	52.441	67.654	3.500	7.051	6,7	10,4
Artur Nogueira	9.008	13.477	638	1.450	7,1	10,8
Campinas	283.141	348.186	18.761	34.978	6,6	10,0
Cosmópolis	12.321	17.779	999	2.182	8,1	12,3
Engenheiro Coelho	2.588	4.652	290	634	11,2	13,6
Holambra	1.868	3.330	218	272	11,7	8,2
Hortolândia	40.370	55.371	2.509	6.777	6,2	12,2
Indaiatuba	40.317	61.333	2.682	7.955	6,7	13,0
Itatiba	22.271	31.124	2.005	3.409	9,0	11,0
Jaguariúna	7.962	13.539	271	2.090	3,4	15,4
Monte Mor	9.869	14.450	347	1.543	3,5	10,7
Nova Odessa	11.771	15.813	483	1.556	4,1	9,8
Paulínia	13.768	24.304	1.409	2.923	10,2	12,0
Pedreira	9.668	12.704	784	1.589	8,1	12,5
Sta. Bárbara d'Oeste	46.885	54.898	3.328	6.591	7,1	12,0
Sto. Antônio de Posse	4.898	6.298	416	823	8,5	13,1
Sumaré	53.720	73.515	3.650	8.097	6,8	11,0
Valinhos	23.341	33.635	1.676	3.307	7,2	9,8
Vinhedo	12.803	19.350	1.135	2.205	8,9	11,4
RMC	659.010	871.413	45.196	95.433	6,9	11,0

Fonte: FJP, Fundação João Pinheiro (2005; 2013).

Do ponto de vista institucional, as políticas habitacionais estruturadas no contexto da Política Nacional de Habitação (PNH) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para atendimento da problemática metropolitana se inserem em organismos públicos paralelos: na Secretaria da Habitação (SH-SP) e na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) do Estado de São Paulo, na Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo (SDM) e nas prefeituras dos municípios que compõem a RMC.

Os instrumentos que orientam as ações dos organismos estaduais no cenário habitacional, bem como o grau de formulação dos planos habitacionais pelos municípios, serão a seguir analisados, enfatizando o tratamento dado à questão da terra, em especial as estratégias planejadas para sua obtenção e disponibilização à política de produção de moradias. Tais instrumentos consistem no Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP) e no Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS). Busca-se caracterizar a abordagem institucional da questão fundiária nas diferentes instâncias da RMC.

2.1 Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP)

O Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP) foi desenvolvido em 2011 pela Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SH-SP), em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), contando com uma primeira revisão ao final de 2012. O Estado de São Paulo havia aderido ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) desde 2007, promulgando, em 2008, suas legislações específicas que dispõem sobre o Conselho Estadual de Habitação – Lei Estadual nº 12.801/2008, o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH) – Decreto Estadual nº 53.823/2008.

Segundo o PEH-SP, o Estado de São Paulo apresenta um déficit quantitativo de 1,2 milhões de moradias e um quadro de inadequação urbana e fundiária que atinge outros 3,2 milhões de domicílios. A distribuição territorial

dessa problemática está diretamente relacionada às dinâmicas e atratividades socioeconômicas próprias do Estado, sobretudo à sua concentração expressiva – 72% – nas Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista⁸.

O enfrentamento dessa problemática habitacional e também da problemática futura – cuja estimativa aponta para um deficit de 1,3 milhões de moradias e uma inadequação habitacional de mais 3,9 milhões de domicílios até o ano de 2023 – é colocado pelo Plano Estadual a partir de duas perspectivas correlacionadas. A primeira diz respeito à provisão de novas moradias para atendimento do deficit quantitativo mediante uma política de habitação de interesse social estruturada e articulada entre as esferas de governo. A segunda diz respeito à recuperação e qualificação do passivo urbano-ambiental decorrente do crescimento da informalidade e da inadequação urbana e fundiária dos domicílios, componentes que representam 68,8% do problema habitacional do Estado de São Paulo.

No que diz respeito à provisão de novas moradias, o levantamento do potencial fundiário para atendimento do deficit quantitativo nas regiões metropolitanas existentes no período de formulação do PEH-SP (RMSP, RMC e RMBS), foi realizado pelo Plano por meio do mapeamento e caracterização dos chamados “compartimentos espaciais diferenciados para ação habitacional de interesse social” (SH-SP; CDHU, 2012a).

Na RMC, o mapeamento desses compartimentos partiu de um método desenvolvido pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.

⁸ Trata-se das três regiões metropolitanas mais antigas do Estado de São Paulo. O PEH-SP foi elaborado em momento anterior à instituição das duas demais regiões metropolitanas (RMVP e RMS), não sendo possível considerá-las na análise do percentual de distribuição territorial do deficit habitacional.

(EMPLASA), que levantou informações territoriais, sociais e demográficas de toda a área metropolitana de Campinas. As informações foram espacializadas em matrizes de análise que identificaram as condições de uso e ocupação do território sob dois aspectos: segundo seus condicionantes físico-ambientais, normativos e regulatórios; e segundo seu grau de preparação para a implantação de habitação de interesse social, considerando as condições sociais, demográficas e da infraestrutura urbana.

Com o cruzamento das informações espacializadas, o PEH-SP identificou três grupos de compartimentos territoriais, compostos por setores com características bem diversificadas (Figura 2.2; Tabela 2.3). O primeiro grupo compreendeu áreas consideradas adequadas sob o ponto de vista dos sistemas urbano, regulatório e físico-ambiental, bem como com condições favoráveis à ação habitacional. O segundo abrangeu setores relativamente adequados, que apresentaram restrições à ocupação, e que demandariam ações complementares de urbanização para sua apropriação. O terceiro grupo compreendeu áreas inadequadas à ação habitacional, cujas terras apresentaram fragilidades mais intensas no tocante aos aspectos levantados pelas matrizes de análise territorial. Também foram consideradas nestes três grupos as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e as áreas de operações urbanas delimitadas pelas legislações municipais, bem como áreas de risco, vazios urbanos em compartimentos adequados e áreas com empreendimentos habitacionais produzidos pelo poder público.

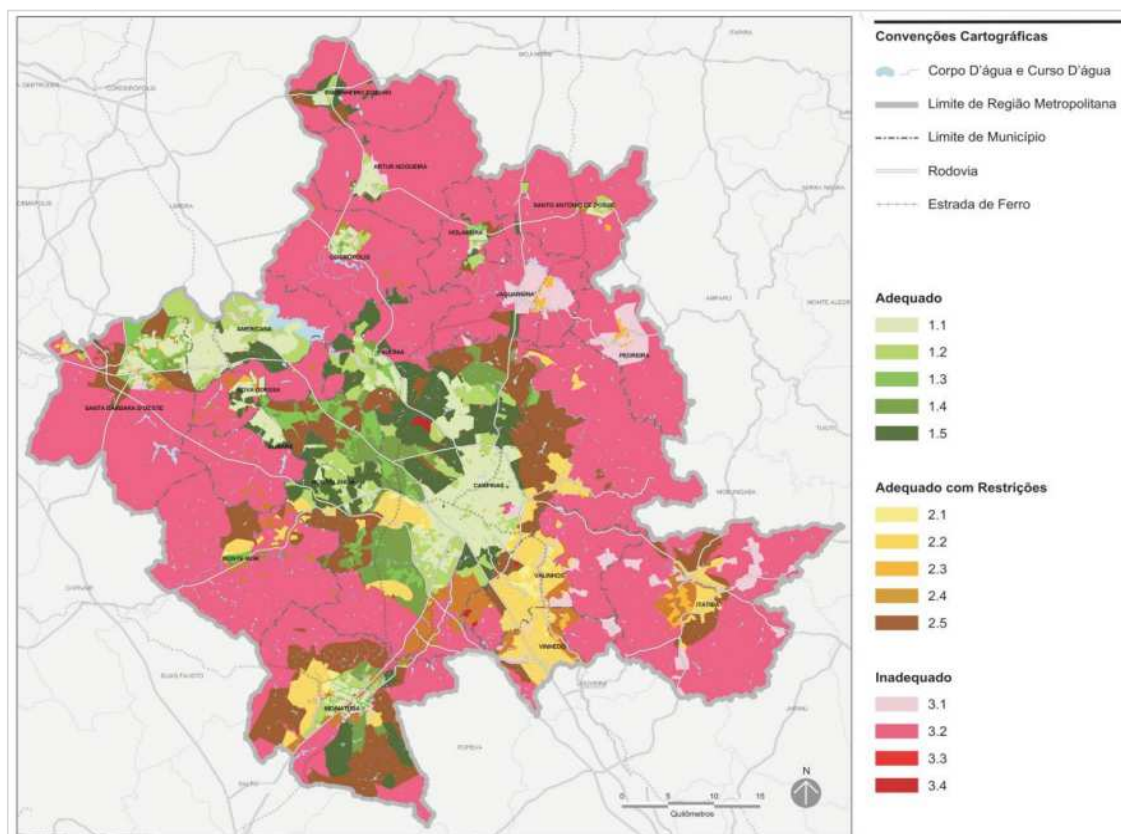


Figura 2.2. Compartimentos diferenciados para ação habitacional na RMC.

Fonte: SH-SP; CDHU (2012a, p. 196).

Tabela 2.3. Total de compartimentos espaciais diferenciados para ação habitacional na RMC.

Compartimentos	Sector	Área (km ²)	% Total	% Relativo	Descrição do Sector
1. Adequados	1.1.	223,60	6,13	30,2	Áreas centrais com alta complexidade funcional, perda de população e deterioração e/ou encortijamento.
	1.2.	145,14	3,98	19,6	Adequados, com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos.
	1.3.	61,75	1,69	8,3	Relativamente adequados do ponto de vista da legislação municipal, com boa infraestrutura urbana.
	1.4.	104,91	2,87	14,1	Relativamente adequados, mas com baixo atendimento de infraestrutura.
	1.5.	205,12	5,62	27,7	Adequados, ainda não incorporados ao processo de urbanização, ocupados com atividades não urbanas sem significado econômico e próximos a centros urbanos.
	Total		740,52	20,29	100
2. Adequados, com Restrições	2.1	12,02	0,33	1,8	Relativamente adequados, com alto grau de investimento em infraestrutura.
	2.2	166,57	4,56	25,5	Relativamente adequados, mas com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos.
	2.3	18,90	0,52	2,9	Inadequados, mas com boas características urbanas de investimento em infraestrutura.
	2.4	105,90	2,90	16,2	Inadequados, já ocupados, em grande parte carente de infraestrutura urbana, características da expansão periférica da metrópole.
	2.5	350,20	9,60	53,6	Relativamente adequados quanto ao sítio físico e ainda não ocupados.
Total		653,59	17,91	100	
3. Inadequados	3.1	102,89	2,82	4,6	Inadequados, tradicionalmente ligados a atividades não urbanas, com tendência a serem incorporados ao processo de urbanização. Alguns núcleos urbanos isolados de pequeno porte.
	3.2	2.149,72	58,90	95,3	Inadequados, não integrados ao processo de urbanização, comprometidos com usos não urbanos.
	3.3	0,00	0	0	Muito inadequados à urbanização, mas já ocupados e próximos a grandes centros.
	3.4	2,85	0,08	0	Muito inadequados, sem ocupação, cuja preservação é fundamental ao equilíbrio ambiental da região.
	Total		2.255,46	61,80	100

Fonte: elaborado pela autora, a partir de SH-SP; CDHU (2012b, p. 65-67).

Com a definição dos compartimentos espaciais, o PEH-SP sinalizou para “a pequena disponibilidade de áreas para habitação de interesse social na RMC” (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 195), já que 61,8% do território metropolitano – 2.255,46 km² – mostraram-se inadequados à ação habitacional. Do total deste percentual, 95,3% compreendem áreas ainda não integradas ao processo de urbanização das cidades, bem como áreas já comprometidas com outros usos, inclusive usos não urbanos, tais como áreas rurais, zonas industriais, áreas de influência aeroportuária e áreas de preservação hídrica e ambiental, conforme Setor 3.2 da Figura 2.2 (SH-SP; CDHU, 2012b). Os demais 4,6% desse percentual de compartimentos inadequados, embora não favoráveis à ocupação sob o ponto de vista do sítio físico, apontam forte tendência a serem incorporados ao processo de urbanização – destacando-se áreas da região sul de Campinas, bairros específicos da cidade de Valinhos, Vinhedo e Itatiba e grande parte das áreas urbanas de Jaguariúna e Pedreira (SH-SP; CDHU, 2012b), conforme Setor 3.1 da Figura 2.2.

O compartimento inadequado à ação habitacional ocupa a maior área percentual do território metropolitano, seguido do compartimento adequado – que compreende 740,52 km² e abrange 20,2% do território – e do compartimento adequado e com restrições à ocupação, que ocupa 653,59 km² e representa quase 17,9% do território da RMC (SH-SP; CDHU, 2012a).

Em relação aos setores que compõem os compartimentos espaciais, conforme Tabela 2.2, à exceção daqueles inseridos nos compartimentos inadequados, o maior percentual para ação habitacional compreende espaços relativamente adequados quanto ao sítio físico e ainda não ocupados (Setor 2.5). Tais setores representam 9,6% dos compartimentos definidos pelo Plano

Estadual e localizam-se, predominantemente, nas franjas urbanas dos municípios de Campinas, Sumaré, Santa Bárbara d'Oeste, Monte Mor e Paulínia, correspondendo ao pior grau de classificação da categoria dos compartimentos adequados com restrições à ação habitacional, conforme visualizado na Figura 2.2.

O segundo maior percentual de setores para ação habitacional, excluindo-se aqueles dos compartimentos inadequados, não compreende terras vazias para a produção de HIS, mas sim áreas urbanas centrais, com alta complexidade funcional e que passam por processos de perda populacional e de deterioração, principalmente nas cidades de Campinas, Americana e Sumaré (SH-SP; CDHU, 2012b). Tais setores representam 6,1% do total de compartimentos para ação habitacional (Setor 1.1 da Tabela 2.3 e Figura 2.2). Na categoria de compartimentos adequados, compreendem 30,2% do total de setores, ocupando o primeiro grau de classificação dos espaços para ação habitacional.

O terceiro maior percentual de setores, desconsiderando-se aqueles dos compartimentos inadequados, constitui terras ainda não incorporadas ao processo de urbanização, ocupadas por atividades rurais consideradas sem peso econômico significativo – em especial nos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba e Paulínia (SH-SP; CDHU, 2012b). Esse percentual equivale a 5,6% do total de compartimentos espaciais para ação habitacional e 27,7% do total de espaços classificados como adequados pelo PEH-SP (Setor 1.5 da Figura 2.2 e Tabela 2.3).

Setores com grande quantidade de vazios urbanos e sem infraestrutura correspondem a 8,4% do total dos compartimentos espaciais da RMC. Esse

percentual abrange tanto os espaços adequados como os que apresentam restrições à ação habitacional em função de sua localização (Setores 1.2 e 2.2). Aqueles considerados mais adequados (Setor 1.2), sobretudo localizados em centros econômicos como Campinas, Americana, Hortolândia, Paulínia e Santa Bárbara d'Oeste – equivalem apenas a 3,9% do total de compartimentos para ação habitacional, segundo o PEH-SP.

Tabela 2.4. Ranking do percentual de setores para ação habitacional na RMC.

Ranking	Setor do compartimento	%	Compartimento espacial correspondente
1º.	3.2. Inadequado, não integrado ao processo de urbanização e comprometido com usos não urbanos.	58,9	Inadequado
2º.	2.5. Relativamente adequado quanto ao sítio físico e ainda não ocupado.	9,6	Adequado, com restrições
3º.	1.1. Áreas centrais com alta complexidade funcional, perda de população e deterioração e/ou encortijamento.	6,1	Adequado
4º.	1.5. Adequado, ainda não incorporado ao processo de urbanização, ocupado com atividades não urbanas sem significado econômico e próximo a centros urbanos.	5,6	Adequado
5º.	2.2. Relativamente adequado, com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos.	4,5	Adequado, com restrições
6º.	1.2. Adequado, com baixo grau de investimento em infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos.	3,9	Adequado
7º.	2.4. Inadequado, já ocupado, em grande parte carente de infraestrutura urbana, característico da expansão periférica da metrópole.	2,9	Adequado, com restrições
8º.	1.4. Relativamente adequado, mas com baixo atendimento de infraestrutura.	2,8	Adequado
9º.	3.1. Inadequado, tradicionalmente ligado a atividades não urbanas, com tendência a ser incorporado ao processo de urbanização.	2,8	Inadequado
10º.	1.3. Relativamente adequado do ponto de vista da legislação municipal, com boa infraestrutura urbana.	1,6	Adequado
11º.	2.3. Inadequado, mas com boas características urbanas de investimento em infraestrutura.	0,5	Adequado, com restrições

Fonte: elaborado pela autora, a partir de SH-SP; CDHU (2012b, p. 65-67).

Apesar dos compartimentos adequados e relativamente adequados serem considerados favoráveis à ação habitacional pelo PEH-SP, ambos apresentam setores com restrições quanto à localização, ao uso do solo e aos aspectos do sítio físico. Pela Figura 2.3 a seguir, observa-se que do total de compartimentos adequados, 22,4% compreendem setores com restrições ao uso sob o ponto de vista da legislação urbanística municipal e do baixo nível de atendimento da infraestrutura (Setores 1.3 e 1.4). Quanto aos compartimentos adequados com restrições à ocupação, 2,9% (Setor 2.3) apresentam sítio físico inadequado, porém passível de investimento pelo Estado, e outros 16,2% (Setor 2.4) se mostram inadequados a algum tipo de ação habitacional, apesar de constituírem áreas ocupadas, sobretudo por assentamentos precários, em especial nas cidades de Campinas e Monte Mor (SH-SP; CDHU, 2012b).

Demais setores dos compartimentos adequados com restrições à ocupação constituem terras relativamente favoráveis quanto ao sítio físico, mas que apresentam diferentes níveis de atendimento da infraestrutura. Cerca de 2% apresenta alto grau de atendimento (Setor 2.1) e outros 25,5% apresentam baixo grau de infraestrutura e grande quantidade de vazios urbanos (Setor 2.2), localizando-se, sobretudo, nos municípios de Itatiba, Valinhos e Vinhedo (SH-SP; CDHU, 2012b). Os demais 53% constituem terras ainda não ocupadas (Setor 2.5). Desconsiderando-se os setores dos compartimentos inadequados à ação habitacional, estas terras ainda não ocupadas, conforme mencionado anteriormente, correspondem ao maior percentual de áreas para investimentos em habitação de interesse social (HIS) pela esfera pública estadual.

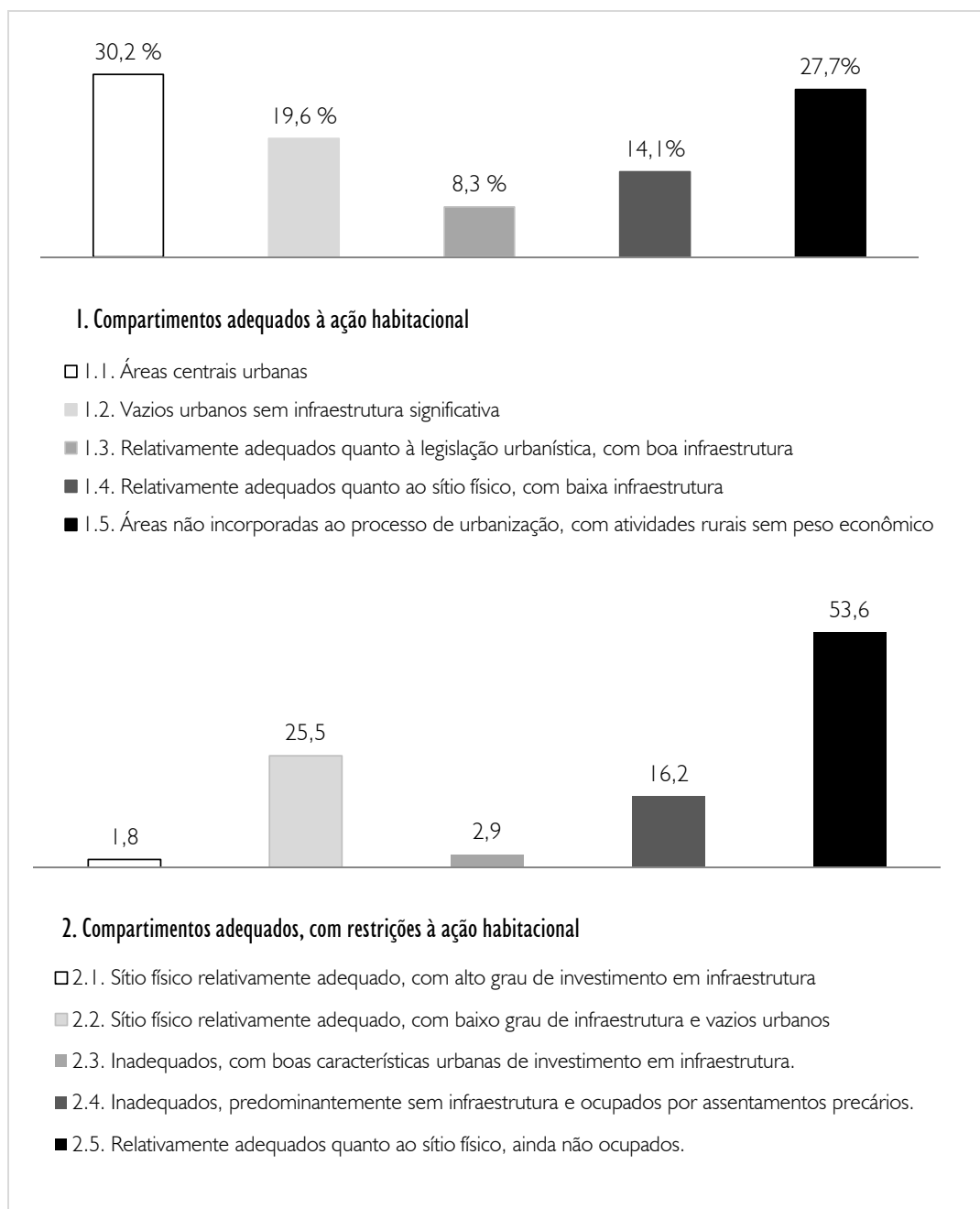


Figura 2.3. Composição dos compartimentos espaciais “adequados” e “adequados com restrições” à ação habitacional.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de SH-SP; CDHU (2012b, p. 65-67).

Conclui-se que os maiores percentuais de compartimentos geralmente considerados adequados à ação habitacional para o Estado compreendem, de um lado, áreas centrais em processo de deterioração e, de outro, áreas ainda não incorporadas ao processo de urbanização. Estas últimas, sobretudo, estão localizadas nas bordas das áreas urbanas municipais ou mantidas vazias em regiões melhor inseridas, não ocupadas em função da prática de atividades rurais, dos condicionantes do sítio físico e legislações urbanísticas municipais ou do baixo nível de atendimento da infraestrutura.

Esses maiores percentuais de compartimentos apresentam restrições que condicionarão determinados tipos de ação habitacional em função das características de sua localização. Áreas centrais, por exemplo, demandam investimentos diferentes daqueles a serem aplicados em áreas distantes, ainda não urbanizadas, as quais exigiriam ações complementares de urbanização, como o resalta o próprio PEH-SP. Mesmo com essas restrições, as quais inclusive configuram setores inadequados, tais percentuais não deixam de ser considerados “compartimentos adequados à ação habitacional”, em virtude de assim serem classificados pelo PEH-SP.

Em relação ao aproveitamento das terras mapeadas pelo Plano Estadual, não são apresentadas informações sobre o potencial de atendimento do deficit e da demanda futura nos compartimentos espaciais nas regiões metropolitanas consideradas (RMSP, RMC e RMBS). A abordagem da questão fundiária se restringe ao mapeamento das localizações aptas à implantação de HIS e, como diretriz, a viabilização da terra para a produção habitacional é encaminhada como ação de responsabilidade das esferas locais. Cabe considerar que o PEH-SP não abordou a temática da disponibilização das terras estaduais ou

da União para a política de HIS, conforme orientações dispostas no Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a).

O Plano Estadual explicita que “[...] na parceria SH/CDHU com os municípios, a terra é, via de regra, a contrapartida municipal” (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 304). Com isso, sugere a criação e gestão de um banco de terras pelos municípios, bem como o incremento dos instrumentos de desapropriação e de controle sobre a ocupação dessas terras.

Em relação a sugestões nesse sentido, notam-se na literatura alguns questionamentos que ainda se fazem presentes, apesar da promulgação de novas diretrizes e instrumentos urbanísticos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Sobre a desapropriação, considera-se que para indenizar os proprietários atingidos, o poder público acaba por pagar valores extremamente altos, que incorporam correções monetárias e juros extraordinários (MOREIRA, 2001). Além disso, em muitos casos, o pagamento obrigatório é dado sobre o valor de mercado, formado, sobretudo, por fatores que não dependem de qualquer esforço dos proprietários de terra, mas sim das conjunturas socioeconômicas, dos investimentos realizados pelo próprio poder público e ainda das possibilidades auferidas pelas legislações urbanísticas locais (SILVA, 1997).

Sobre a manutenção de estoques de terrenos destinados à habitação por órgãos públicos, considera-se que, mesmo com recursos para sua viabilização, não há funcionamento da proposta “quando a lógica do órgão promotor é a mesma do proprietário privado ou quando o órgão promotor precisa ressarcir-se de investimentos pesados” (SILVA, 1997, p. 205). Além disso, em função da pressão da demanda por terrenos, é preciso acordos claros que possam evitar que

as terras adquiridas não sejam direcionadas a outras faixas de renda em função da valorização fundiária, ou que se tornem alvo de ocupações, inviabilizando programas e projetos que exijam maior tempo de elaboração e implantação (SILVA, 1997).

Considerando as críticas ainda presentes, as sugestões do PEH-SP recaem não apenas sobre as propostas e sobre o desenho das políticas habitacionais locais, como também recaem sobre a força e capacidade política, técnica, normativa e institucional das administrações e dos diversos agentes atuantes no setor habitacional, os quais, à luz da PNH, também passam a exercer o controle social das políticas de habitação.

A aplicação de uma política fundiária que considere os instrumentos e diretrizes do Estatuto da Cidade, visando facilitar a aquisição de terrenos e a gestão e regulação do valor da terra urbana, também é apontada pelo PEH-SP como questão a ser considerada pelos municípios. No entanto, áreas metropolitanas que possam configurar problemáticas habitacionais complexas demandam estratégias que envolvem novos arranjos institucionais por parte do poder público (MCIDADES, 2008a).

Vale lembrar que, no âmbito do SNHIS, as esferas estaduais devem atuar como articuladoras das ações do setor habitacional em seu território, cabendo a elas o apoio institucional e financeiro à implementação de programas e ações municipais, bem como a integração entre os planos de desenvolvimento regional e os planos municipais de habitação (CARDOSO; ROMEIRO, 2008).

No PEH-SP, no entanto, não são previstas para a RMC estratégias efetivas de integração entre os planos de desenvolvimento e os planos

habitacionais (locais, estadual e metropolitano) para a questão fundiária. Para o Estado, cada município deverá atuar de forma isolada em relação à viabilização da terra para a política habitacional. A articulação entre municípios para um trabalho que considere a escala metropolitana é colocada apenas dentre as propostas de criação futura de fóruns de discussão regional ou intermunicipal.

O Plano Estadual tampouco fornece mecanismos, como os observados por Cardoso e Romeiro (2008) e destacados no capítulo anterior, que promovam a aplicação de políticas fundiárias integradas às políticas habitacionais. O Plano apenas sinaliza a necessidade de se estabelecer um pacto entre os entes federados para efetivação da intersetorialidade, uma vez que a elaboração de novos planos como de saneamento ou a revisão de Planos Diretores, poderia favorecer ações mais efetivas (SH-SP; CDHU, 2012a).

O fato das estratégias de ação para o fundiário serem colocadas como assunto de resolução e responsabilidade do ente municipal, entretanto, não significa que a esfera estadual não possa considerar outros caminhos para a obtenção da terra para a política de produção habitacional. O PEH-SP lançou mão de uma pesquisa qualitativa com agentes do mercado imobiliário, realizada pela EMPLASA⁹, cujos resultados mostraram-se interessantes para orientar a atuação articulada entre órgãos públicos e agentes privados na política estadual de habitação nas regiões metropolitanas (SH-SP; CDHU, 2012a).

Além de complementar a análise dos compartimentos para ação habitacional com um levantamento e sistematização de dados sobre valores

⁹ EMPLASA, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.. *Compartimentos Diferenciados para Ação Habitacional de Interesse Social nas Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo*: Produto Síntese. São Paulo: EMPLASA, 2009. Não foram consideradas, pela EMPLASA, as Regiões Metropolitanas do Vale do Paraíba/Litoral Norte e de Sorocaba, instituídas em 2012 e 2014, respectivamente.

praticados na compra e venda de imóveis residenciais, a pesquisa procurou identificar o nível de interesse e as tendências do mercado incorporador no atendimento das demandas de baixa renda. Em especial, foram avaliadas as possibilidades de constituição de parcerias público-privadas, identificando-se as facilidades e dificuldades envolvidas no processo de sua implantação, sobretudo os riscos e interesses do mercado em participar de novos programas de habitação de interesse social (SH-SP; CDHU, 2012a).

Segundo as avaliações do PEH-SP, dentre os principais fatores de risco, além do “fantasma da inadimplência, a ameaça da negociação de chaves, os problemas de administração condominial e as invasões” (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 114), a ausência na provisão de terrenos por parte do poder público foi colocada como um dos pontos mais fortes da tomada de decisão, por parte do mercado, a respeito da participação na política de habitação. O instrumento jurídico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) foi apontado como uma estratégia interessante, caso houvesse maior conhecimento a respeito dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação permitidos (SH-SP; CDHU, 2012a).

Com o lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) mudam-se os fatores e

[...] as oportunidades de negócios nos empreendimentos destinados à população de baixa renda passam a interessar frente ao aquecimento da economia e geração de empregos. Há uma ampliação da clientela de incorporadores e construtores, com a presença de subsídios e diminuição de riscos, uma vez que o comprador é certo, o pagamento é à vista, não é preciso investir na comercialização do imóvel e há

prioridade na aprovação de projetos. Para o mercado financeiro, o atrativo é a fidelização do cliente com o crédito imobiliário. (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 114).

Soma-se a essas oportunidades de interesse dos participantes a maior preferência nos trabalhos de produção de unidades habitacionais novas, “cuja atuação em larga escala é mais simples” (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 115). A grande demanda por novas unidades coloca-se como justificativa para tal preferência, entretanto, cabe lembrar aqui que tal demanda, mesmo sendo uma grande demanda, não representa a maior parcela das necessidades habitacionais do Estado de São Paulo, tampouco das regiões metropolitanas existentes até 2009 – ano de realização da pesquisa pela EMPLASA. No caso da RMC, a maior parcela compreende a inadequação habitacional, urbana e fundiária (64,3%), cujo foco de intervenção são as ações de urbanização e regularização de assentamentos precários, embora estes, conforme exposto, estejam em parte localizados em compartimentos espaciais considerados inadequados a qualquer tipo de ação habitacional pelo PEH-SP (Setor 2.4). Já as parcelas da provisão habitacional compreendem 35,7% (cerca de 85 mil domicílios).

Para o total do Estado, as metas para a provisão de novos domicílios correspondem a 11,9% (261.759 domicílios) das necessidades habitacionais. O PMCMV é colocado enquanto principal fonte financeira a ser mobilizada para o atendimento destas metas de novas unidades: a previsão orçamentária colocada para o programa corresponde a 43,75% do total dos recursos anuais previstos para a produção de moradias pelo PEH-SP (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 300).

Para a mobilização e aplicação dos recursos projetados, considerando os compartimentos territoriais definidos para ação em HIS, dois desafios são

colocados pelo Plano: a gestão institucional, organizacional e gerencial das fontes financeiras e orçamentárias; e a gestão e regulação urbana, “em função do peso crescente do custo da terra para a viabilização de soluções de atendimento habitacional” (SH-SP; CDHU, 2012a, p. 300).

Para o primeiro desafio, o Governo Estadual instituiu, em 2011, a Agência Paulista de Habitação Social (AGÊNCIA), um novo braço da Secretaria da Habitação, criada tanto para a operacionalização exclusiva dos fundos habitacionais – FPHIS e FGH – como para ampliar a participação da iniciativa privada e dos agentes públicos na produção de empreendimentos para a população de baixa renda, garantindo o risco para novos investimentos¹⁰. Como meta, a Agência colocou a construção de 150 mil moradias entre o período 2012-2015.

Para o desafio da gestão e regulação do valor da terra urbana, a política fundiária coloca-se como uma das questões centrais a serem encaminhadas. Em que pesem as competências das esferas de governo na execução da política urbana, conforme exposto, o Plano Estadual não estabelece medidas que permitam o enfrentamento conjunto deste desafio pelos municípios, ainda que possam haver diferenças entre os desafios em cada município. Neste sentido, será na atuação isolada da esfera local que as intenções do PEH-SP para o fundiário, na RMC, encontrarão suas possibilidades de concretização ou, inversamente, a depender do grau das intenções municipais, suas impossibilidades de efetivação.

¹⁰ AGÊNCIA, Agência Paulista de Habitação Social. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/casapaulista/conheca_melhor_a_agencia_paulista_de_habitacao_social.aspx>. Consulta realizada em 05 jun. 2013.

2.2 Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS)

Do ponto de vista metropolitano, a RMC foi a primeira região do Estado de São Paulo a contar com um plano específico de habitação. O Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS) foi concluído em 2009, antes mesmo do início dos processos de formulação do Plano Estadual paulista e dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da maioria dos 19 municípios da região. Sua elaboração esteve vinculada à Secretaria de Estado de Economia e Planejamento, a qual se atrelava a Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP) – autarquia responsável pela coordenação e planejamento das funções públicas do conjunto da metrópole, e de outras atividades como: a fiscalização do cumprimento das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas; a formulação, fiscalização e avaliação de metas, planos, programas e projetos de interesse comum da RMC; a solicitação da desapropriação de bens de utilidade pública para realização de atividades de interesse comum; bem como a atualização de informações estatísticas, físico-territoriais, demográficas, financeiras, socioambientais e outras necessárias ao planejamento metropolitano (AGEMCAMP, 2009).

A Lei Complementar 870, que instituiu a RMC em 2000, autorizou a criação da referida autarquia e estabeleceu a composição de um Conselho deliberativo e normativo (CD-RMC), com representatividade paritária dos municípios que compõem a RMC, e de um Fundo de Desenvolvimento (FUNDOCAMP), cujos recursos, voltados aos interesses comuns dos municípios da Região, foram aplicados na contratação da EMPLASA para a consultoria técnica na elaboração do Plano. Apenas em 2011 o governo estadual instituiu a

Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo (SDM), passando o PMHIS, a AGEMCAMP, o Conselho de Desenvolvimento e o FUNDOCAMP à sua vinculação.

Segundo o PMHIS, o Conselho de Desenvolvimento da RMC teve sua atribuição original bastante orientada a uma “política regional de transportes, sendo posteriormente mitigada em virtude das atribuições (bem mais abrangentes) que lhe foram consignadas por força de seu Regimento Interno” (AGEMCAMP, 2009, p. 184). Mesmo diante das funções públicas comuns que lhe foram atribuídas a partir do Regimento, entre elas o “planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regional, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social” (AGEMCAMP, 2009, p. 184), somente para a função comum de transporte foram fixadas as reais competências dos entes municipais e estaduais.

Em contraposição, os recursos do FUNDOCAMP tinham previsão de aplicação bastante ampla, voltada para o financiamento de programas e projetos de interesse metropolitano, assim como para o desenvolvimento socioeconômico, a redução das desigualdades sociais da RMC e a melhoria dos serviços públicos municipais.

Diante de suas atribuições e atividades, e no que se refere à questão fundiária e habitacional, a organização administrativa da RMC mantém um caráter muito mais normativo e fiscalizador do que executor das ações em seu território (AGEMCAMP, 2009). Tal apontamento é importante para considerar que a formulação do PMHIS não necessariamente significou que a política por ele definida, em especial as ações planejadas para enfrentamento do quadro das necessidades de terra para moradia, fosse executada por meio da autarquia

metropolitana, do Conselho e das Câmaras Temáticas Especiais. O Plano teve o objetivo de se estabelecer enquanto um instrumento de orientação às instâncias municipais na formulação de suas políticas habitacionais. Apresentou uma primeira visão da problemática habitacional e de sua relação com a realidade socioeconômica, institucional, normativa e fundiária da RMC, fornecendo uma série de cenários e estratégias para alocação e captação de recursos das diferentes esferas governamentais. Não houve, no entanto, uma previsão de utilização dos recursos do FUNDOCAMP para as ações propostas, apesar deste fundo possuir dentre seus objetivos o financiamento e o investimento em programas e projetos de interesse regional que busquem contribuir para a redução das desigualdades sociais metropolitanas.

Em relação à problemática habitacional, a partir da sistematização de dados publicados pela Fundação João Pinheiro (FJP), pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e de informações cadastrais disponibilizadas pelas prefeituras locais, o PMHIS identificou um total de 169.434 domicílios em situações precárias de moradia, em 2009. Desse total, 8.566 estavam em situação de risco; 30.092 estavam localizados em favelas; 67.716 em loteamentos irregulares e clandestinos; 29.991 em coabitação – apresentando ônus significativo com aluguel; e 33.069 constituíam domicílios inadequados, sem banheiro ou com adensamento excessivo. Para esses componentes da precariedade habitacional, o PMHIS delimitou as seguintes linhas programáticas: provisão habitacional, urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e reforma e adequação de unidades habitacionais.

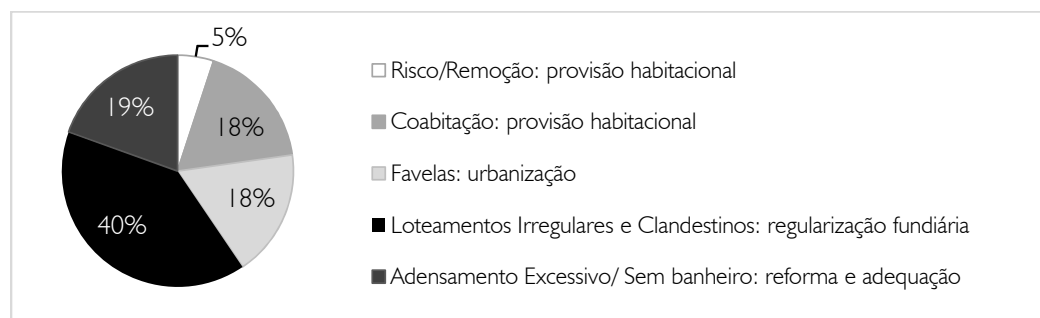


Figura 2.4. Componentes da precariedade habitacional na RMC, 2009.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de AGEMCAMP (2009, p. 231-237).

Para a linha programática de provisão habitacional, que inclui a produção da habitação em novos espaços fundiários, apenas os domicílios oriundos de áreas de risco e os da coabitação foram colocados enquanto metas de atendimento do PMHIS. Somou-se a estas metas uma demanda futura de mais 64.374 novos domicílios, concentrada nas faixas de renda familiar de até três salários mínimos – totalizando 102.931 domicílios, para os quais seriam precisos novos espaços fundiários até o ano de 2023. Destaca-se que essa demanda de provisão habitacional levantada pelo PMHIS se diferencia da apresentada pelo PEH-SP, que é de 84.844 domicílios.

Para a identificação dos espaços fundiários para ação habitacional, o PMHIS quantificou a demanda de terra a partir da definição de diferentes cenários de tipologias de adensamento. Considerando o atendimento das demandas atuais e futuras por novas moradias (102.931 domicílios), caso a tipologia de menor densidade fosse adotada pelos municípios (250m² por unidade habitacional), seriam necessários cerca de 26 milhões de metros quadrados de terra bruta – o que representaria as necessidades fundiárias da provisão habitacional de interesse social da RMC.

Com o objetivo de identificar o potencial fundiário da RMC para a provisão habitacional, o PMHIS realizou um mapeamento das áreas vazias situadas no interior dos perímetros urbanos dos municípios, excluindo-se as áreas de produção agrícola e de proteção permanente, bem como as unidades de conservação ambiental existentes e regulamentadas. O mapeamento teve como base a aerofotogrametria realizada pela EMPLASA, em 2007, sobre a qual foram delimitados os terrenos de dimensões acima de 10.000m² (Figura 2.5).

Pelo mapeamento realizado, o PMHIS identificou um montante de 415 milhões de metros quadrados de vazios urbanos na RMC. A estimativa das necessidades fundiárias para produção habitacional metropolitana (26 milhões de metros quadrados), cujo horizonte temporal é o ano de 2023, representa 6,2% desse montante (AGEMCAMP, 2009). Muitas das localizações mapeadas pelo PMHIS enquadram-se nas categorias de compartimentos inadequados e relativamente adequados à ação habitacional definidas pelo PEH-SP.

Em termos absolutos, os municípios de Indaiatuba, Monte Mor, Paulínia, Santa Bárbara d'Oeste e Campinas apresentam, nesta sequência, as maiores quantidades de espaços fundiários, contando com mais de 30 milhões de metros quadrados de vazios urbanos cada um. Em termos relativos, outros municípios também se destacam quanto ao percentual de vazios sobre a área urbana: o próprio município de Monte Mor chega a apresentar 70,4% de sua área urbana vazia, Pedreira 53,6%, Jaguariúna 53%, Paulínia 45,2% e Santa Bárbara d'Oeste – que também conta com as maiores quantidades absolutas de vazios urbanos – chega a apresentar 42,8% (Tabela 2.5).

Ressalta-se que as cidades com os maiores números absolutos de áreas vazias apresentam áreas urbanas maiores e, por tanto, a relação área vazia/área

urbana diminui. Os vazios de Campinas, por exemplo, cidade com a maior área urbana da RMC, chegam a representar menos de 10% de seu perímetro urbano. Já o município de Americana, que também possui uma das maiores áreas urbanas, apresenta o menor percentual de terrenos urbanos vazios.

Para o PMHIS, as diferenças entre vazios absolutos e relativos devem-se também à dinâmica de adensamento dos municípios, à consequente escassez de terra e às políticas de ordenamento territorial que procuram adotar o limite das áreas urbanizadas da cidade como perímetro urbano (AGEMCAMP, 2009). Mesmo com tais diferenças, para o PMHIS, o potencial de atendimento das áreas vazias à provisão habitacional é bastante significativo: seria possível abrigar cerca de 1.600.000 novas moradias em toda a RMC, considerando que apenas metade dos espaços mapeados adotasse uma cota de 125m² por unidade habitacional (AGEMCAMP, 2009). O número supera as estimativas do déficit habitacional e da demanda futura levantadas pelo Plano, as quais compreendem 102.931 domicílios (Tabela 2.6).

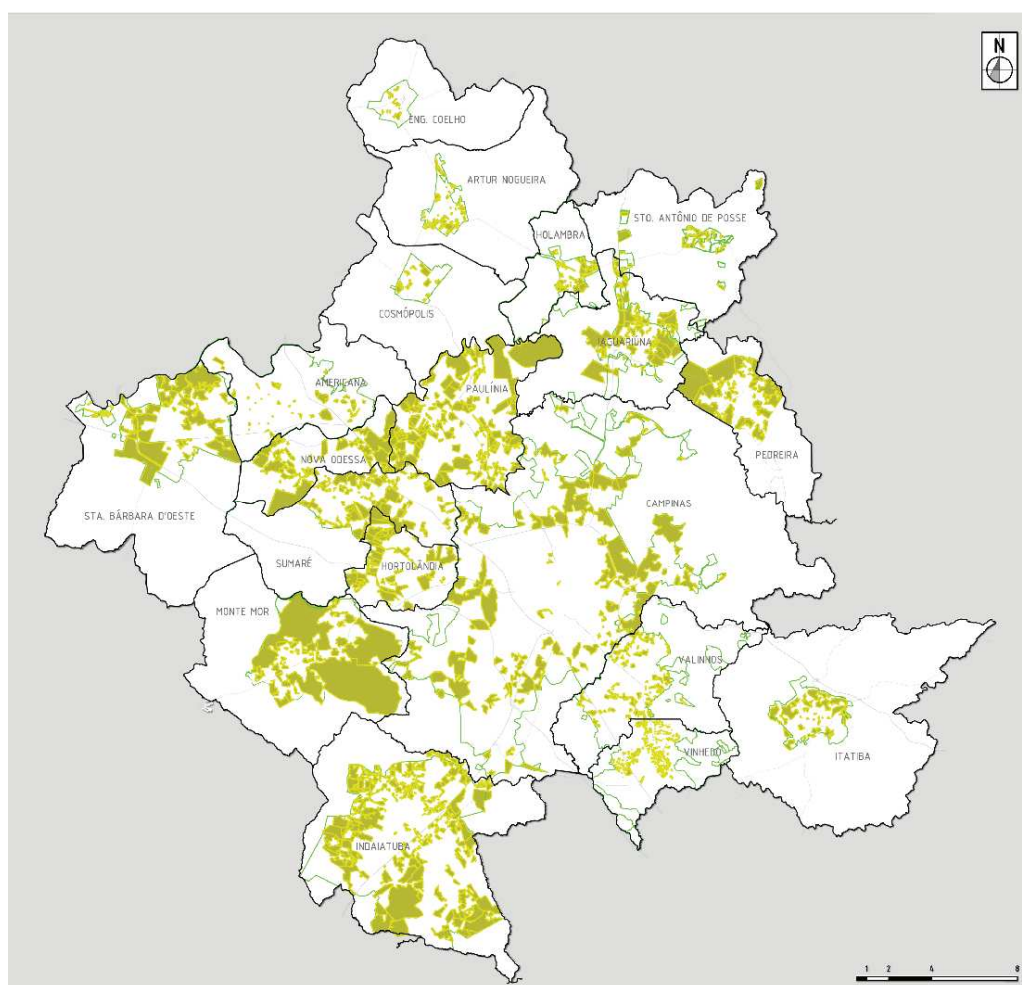


Figura 2.5. Vazios urbanos na RMC.

Fonte: AGEMCAMP (2009, p.288).

Tabela 2.5. Vazios urbanos na RMC, por município (em km²).

Município	Área total (AT)	% AT/RMC	Área urbana (AU)	Área vazia	% Vazios/AU	% vazios/AT	Área ZEIS vazios
Americana	144,0	3,91%	86,0	3,77	4,39%	2,62%	0,63
Artur Nogueira	192,0	5,21%	14,40	2,86	19,91%	1,49%	0,78
Campinas	887,0	24,06%	389,90	34,64	8,88%	3,91%	5,72
Cosmópolis	166,0	4,50%	10,92	1,83	16,81%	1,11%	0,00
Engenheiro Coelho	112,0	3,04%	10,60	0,59	5,63%	0,53%	0,00
Holambra	65,0	1,76%	10,84	3,84	35,48%	5,92%	0,26
Hortolândia	62,0	1,68%	62,00	18,13	29,25%	29,25%	0,42
Indaiatuba	299,0	8,11%	212,42	75,57	35,58%	25,27%	0,00
Itatiba	325,0	8,81%	27,45	8,04	29,31%	2,48%	0,00
Jaguariúna	96,0	2,60%	40,81	21,63	53,00%	22,53%	0,00
Monte Mor	236,0	6,40%	104,40	73,55	70,45%	31,17%	0,00
Nova Odessa	74,1	2,01%	74,13	22,24	30,01%	30,01%	0,00
Paulínia	145,0	3,93%	121,86	55,09	45,21%	38,90%	0,00
Pedreira	116,0	3,15%	46,70	25,05	53,65%	21,60%	0,00
S. Bárbara d'Oeste	270,0	7,32%	81,64	34,98	42,86%	12,96%	0,00
S. Antonio de Posse	141,0	3,82%	11,95	3,78	31,67%	2,68%	0,00
Sumaré	164,0	4,45%	74,20	19,50	26,29%	11,89%	0,00
Valinhos	111,0	3,01%	57,22	6,47	11,31%	5,83%	0,00
Vinhedo	81,7	2,22%	50,55	3,44	6,81%	4,21%	0,53
Total RMC	3.686,90		1.488,03	415,09	27,90%	11,26%	8,36

Fonte: elaborado pela autora, a partir de AGEMCAMP (2009, p. 127).

Tabela 2.6. Potencial fundiário para provisão habitacional na RMC, em 2009.

Município	Provisão habitacional: risco/remoção	Provisão habitacional: coabitação	Área urbana vazia (m ²)	Potencial de atendimento (uh)	Área ZEIS vazias
Americana	0	2.426	3.772.966,27	15.091,87	630.618,51
Artur Nogueira	0	465	2.868.238,34	11.472,95	784.973,78
Campinas	5.609	11.432	34.641.418,00	138.565,67	5.728.263,49
Cosmópolis	596	703	1.837.370,77	7.349,48	0,00
Engenheiro Coelho	0	209	596.357,46	2.385,43	0,00
Holambra	0	96	3.847.404,95	15.389,62	260.721,18
Hortolândia	1.518	1.816	18.134.886,73	72.539,55	425.483,11
Indaiatuba	190	1.993	75.571.283,88	302.285,14	0,00
Itatiba	48	1.302	8.048.875,89	32.195,50	0,00
Jaguariúna	0	164	21.631.873,28	86.527,49	0,00
Monte Mor	60	217	73.556.805,21	294.227,22	0,00
Nova Odessa	0	368	22.249.663,06	88.998,65	0,00
Paulínia	0	980	55.094.844,17	220.379,38	0,00
Pedreira	31	516	25.051.302,63	100.205,21	0,00
Santa Bárbara d'Oeste	9	2.320	34.988.420,38	139.953,68	0,00
Santo Antonio de Posse	180	278	3.785.152,22	15.140,61	0,00
Sumaré	160	2.815	19.501.352,33	78.005,41	0,00
Valinhos	95	1.152	6.471.215,09	25.884,86	0,00
Vinhedo	70	739	3.441.098,01	13.764,39	537.840,77
Total déficit 2009	8.566	29.991	415.090.528,67	1.660.362,11	8.367.900,84
Demanda Futura RMC		64.374	-	-	-
Total 2009-2023		102.931	-	-	-

Fonte: elaborado pela autora, a partir de AGEMCAMP (2009, p. 127; p. 231-237; p. 247-249).

Pela Tabela 2.6, percebe-se que os municípios destacados com as maiores quantidades absolutas de áreas vazias, conseqüentemente, são os que apresentam os maiores potenciais fundiários para a produção habitacional. Indaiatuba, com mais de 75 milhões de metros quadrados de vazios urbanos, poderia receber cerca de 300 mil unidades habitacionais; sua demanda por novas moradias atinge 2.183 domicílios. Em Monte Mor e Paulínia seriam possíveis mais de 200 mil unidades habitacionais em cada um. Em Santa Bárbara d'Oeste e Campinas, municípios que apresentam uma demanda de 2.329 e 17.041 domicílios, respectivamente, seriam possíveis mais de 100 mil unidades habitacionais (AGEMCAMP, 2009).

À exceção de Paulínia, os municípios com maior potencial fundiário e de atendimento também apresentam os maiores deficits quantitativos (risco/remoção; coabitação) da RMC, conforme indica a Tabela 2.6. Nos demais municípios que apresentam maiores deficits habitacionais – como Americana, Sumaré, Hortolândia, Itatiba e Valinhos, apesar de ser inferior, o potencial fundiário é suficiente para atendimento da demanda.

Embora o PMHIS considere evidente a existência de terras para a política de produção habitacional, o mapeamento e a estimativa do potencial de atendimento dos espaços fundiários apresentaram apenas um cenário geral das potencialidades quantitativas da RMC. Os condicionantes físicos, sociais, ambientais e regulatórios incidentes neste cenário deveriam ser aprofundados nos planos locais de habitação de forma a qualificar o levantamento realizado (AGEMCAMP, 2009).

A viabilização da terra para produção de moradias também foi colocada pelo Plano Metropolitano como questão a ser enfrentada pelos municípios. Assim como no Plano Estadual de Habitação de São Paulo, o PMHIS também orienta que os PLHIS(s) estabeleçam estratégias para a constituição de um banco de terras e para disponibilização das terras dos demais entes federativos, como Estado e União, não incluídas no levantamento do potencial fundiário apresentado pelos Planos da esfera pública estadual.

Para a constituição do banco de terras, o PMHIS sugere a definição de medidas legais e administrativas que possibilitem a gestão e regulação do acesso a terra para atendimento da produção habitacional necessária. Tais medidas consideram a apropriação e regulamentação das diretrizes e instrumentos de política urbana contidos no Estatuto da Cidade pelos municípios da RMC, sobretudo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

Segundo o PMHIS, diante do potencial fundiário e da dinâmica de atratividade socioeconômica da RMC, estas zonas podem ser “uma ferramenta importante e prioritária, já que a quantidade de ZEIS delimitadas na RMC, 8.367.900,84m², é inferior à quantidade de terras necessárias para o enfrentamento do déficit habitacional estimado” (AGEMCAMP, 2009, p. 126). O montante de ZEIS delimitado também fica muito aquém das necessidades fundiárias presentes e futuras e bastante irrisório diante do montante geral de 415 milhões de metros quadrados de vazios urbanos levantados pelo Plano Metropolitano, ainda que este montante apresente, para o Plano Estadual de Habitação de São Paulo, restrições a serem avaliadas na ação habitacional.

Cabe considerar que apesar dos municípios da RMC adotarem o princípio da função social da cidade e da propriedade em seus Planos Diretores,

bem como alguns dos instrumentos e diretrizes da política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade, poucos foram os que conseguiram aplicar as disposições dessas leis para reverter o quadro de distribuição de terras urbanizadas. Muitos municípios se ausentaram na regulamentação dos princípios e instrumentos adotados e outros optaram pela manutenção de parâmetros de uso e parcelamento do solo anteriores aos mesmos, dificultando sua possível efetividade (AGEMCAMP, 2009; SILVA, 2011).

Especificamente em relação às ZEIS, muitas das que foram instituídas como vazios urbanos pelos municípios foram demarcadas em áreas localizadas nas fronteiras da urbanização (SILVA, 2012). Paralelamente, os investimentos públicos realizados em habitação de interesse social no período 2008-2011, na maioria dos casos, não coincidiram com a localização destas ZEIS. Silva (2012) destaca que grande parte dos investimentos foi, inclusive, aplicada em áreas de menor acessibilidade que as zonas instituídas (Figura 2.6).

Imaginando-se um cruzamento entre o mapeamento desses investimentos públicos (SILVA, 2012) e a delimitação dos compartimentos espaciais diferenciados para ação habitacional feita pelo PEH-SP, conclui-se que os compartimentos adequados e com restrições à ação habitacional compreendem quantidade significativa dos investimentos aplicados entre 2008-2011. Caso esses compartimentos sejam adotados para a produção habitacional futura, poderão reforçar a tendência de localização dos investimentos públicos em setores urbanos relativamente adequados sob ponto de vista do sítio físico, com baixo grau de investimento em infraestrutura, em áreas ainda não ocupadas ou não incorporadas ao processo de urbanização, localizadas nas franjas das manchas urbanas municipais. Tais setores são, conforme visto, os que se apresentam em

maior quantidade na RMC para o PEH-SP, à exceção daqueles inadequados à ação habitacional.

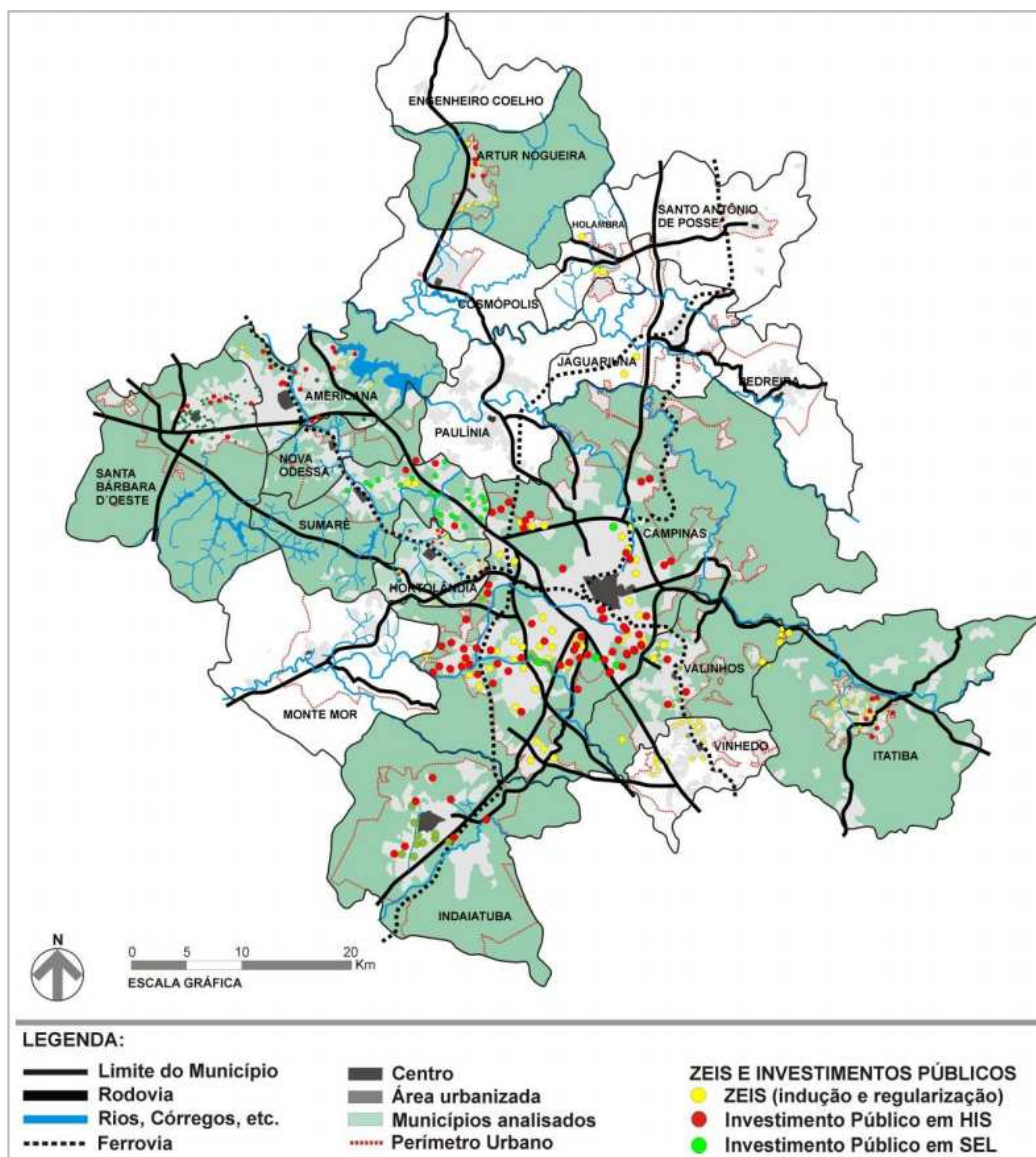


Figura 2.6. ZEIS e investimentos públicos em HIS na RMC.

Fonte: SILVA (2012, p. 9).

Ressalta-se que pelo fato do PMHIS ser anterior à maioria dos PLHIS(s) da RMC, as especificidades da problemática fundiária habitacional de

cada município devem ser aprofundadas e novamente quantificadas nos planos locais de habitação. O próprio PMHIS destaca as probabilidades de alteração da demanda de terra e moradia em razão de possíveis remoções decorrentes das modalidades de urbanização e regularização de assentamentos precários.

Por se tratar de um Plano Metropolitano são definidas estratégias políticas gerais para orientar o equacionamento regional das necessidades previamente levantadas. As estratégias consistem na articulação dos níveis locais segundo Grupos de Municípios, definidos tanto em função das especificidades municipais quanto metropolitanas, uma vez que a problemática habitacional não se configura de forma homogênea nas cidades da RMC e possui fortes relações com as dinâmicas demográficas, socioeconômicas e de desenvolvimento urbano estabelecidas entre as mesmas (AGEMCAMP, 2009).

A definição dos Grupos de Municípios (Figura 2.7; Quadro 2.1) buscou “estabelecer níveis de atuação diferenciados com o propósito principal de conseguir um equilíbrio regional no campo da habitação” (AGEMCAMP, 2009, p. 223). Para o PMHIS, as estratégias para o equilíbrio e planejamento habitacional regional passam “por uma reorganização das atuais aplicações de recursos segundo as realidades e necessidades por agrupamentos de municípios” (AGEMCAMP, 2009, p. 258).



Figura 2.7. Grupos de Municípios da RMC, segundo PMHIS.

Fonte: AGEMCAMP (2009, p. 227).

Quadro 2.1. Classificação dos municípios da RMC, segundo PMHIS.

Grupo	Municípios	Características predominantes
1	Campinas, Paulínia, Cosmópolis, Hortolândia, Sumaré, Monte Mor e Indaiatuba	Grupo com maior concentração de déficit de todas as modalidades e que apresenta os maiores deslocamentos da região. Maior valor adicionado no setor de serviços, alto PIB, polarizado por Campinas e Paulínia, com dinâmica populacional intensa nos municípios periféricos como Paulínia, Sumaré, Hortolândia e Indaiatuba. Concentração de famílias com renda inferior a 3 salários mínimos em Hortolândia e Sumaré.
2	Vinhedo, Valinhos e Itatiba	Dinâmica populacional em consolidação, com o pólo industrial em Vinhedo. PIB médio, concentração de população de renda média e alta (loteamentos fechados).
3	Americana, Santa Bárbara d'Oeste e Nova Odessa	Subcentro metropolitano, Americana e Nova Odessa são centros industriais. Possui uma dinâmica urbana praticamente consolidada, PIB alto e médio (Nova Odessa tem o PIB menor).
4	Jaguariúna e Pedreira	Alta dinâmica econômica industrial (pólo tecnológico), alto PIB em Jaguariúna e dinâmica populacional em consolidação (alta taxa de crescimento com baixo saldo migratório). Pedreira é município periférico deste Grupo.
5	Engenheiro Coelho, Artur Nogueira, Holambra e Santo Antônio de Posse	Baixa dinâmica econômica, PIB baixo e dinâmica populacional em consolidação (altas taxas de crescimento e saldos migratórios variados). Atividades econômicas tipicamente rurais.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de AGEMCAMP (2009, p. 226).

Os recursos destinados à habitação devem ser aplicados considerando os Grupos de Municípios definidos (AGEMCAMP, 2009). No caso dos governos federal e estadual, para o PMHIS, as estratégias para planejamento e equilíbrio das ações habitacionais passam por

[...] realinhar os investimentos nos planos plurianuais com vistas a atender a todos os grupos em proporção às necessidades aqui apontadas. Para isso, [o] plano metropolitano poderá servir como um instrumento técnico para o pleito dos recursos. No caso dos municípios, pode sugerir uma organização política em torno de um consórcio intermunicipal pelos agrupamentos definidos, constituindo-se um fórum para a definição conjunta dos planos plurianuais locais a serem estruturados de forma equilibrada e complementar, considerando o montante necessário por grupo. Assim nenhum município gastaria em demasia os seus recursos com habitação e nenhum ficaria sem investir recursos. Todos contribuiriam com uma cota da receita para enfrentar a problemática da Região. (AGEMCAMP, 2009, p. 258).

Todavia, o PEH-SP não planejou seguir o agrupamento de municípios do PMHIS, mesmo tendo sido elaborado em momento posterior. A aplicação dos recursos estaduais em HIS considera outros grupos definidos pelo Plano Estadual, os quais agregam municípios segundo tipologias que levam em conta seu Produto Interno Bruto (PIB) e suas necessidades habitacionais, as quais também se diferem das necessidades apresentadas pelo PMHIS, como exposto anteriormente.

O PEH-SP estabeleceu cinco grupos de tipologia de municípios para todo o Estado de São Paulo, conforme demonstra o Quadro 2.2 e a Figura 2.8 a seguir, aplicados à Região Metropolitana de Campinas. Ressalta-se que a destinação prioritária dos recursos estaduais se volta ao grupo de maior atenção para a política habitacional. Na RMC, este grupo abrange 12 dos 19 municípios.

Não se pretende verificar de que forma a sobreposição dos diferentes Grupos de Municípios – o do PMHIS e o do PEH-SP – influenciará a estratégia proposta pelo Plano Metropolitano de equilibrar regionalmente os recursos no campo da habitação, ainda que os Grupos apresentem semelhanças nas classificações dos municípios. Salienta-se apenas a definição de dois agrupamentos diferentes, voltados para um mesmo recorte territorial, elaborados em uma mesma esfera pública de poder. Essa dupla definição terá repercussão na fase de financiamento habitacional e no pleito de recursos pelos municípios? Qual classificação o próprio Estado adotará na destinação futura dos recursos, as propostas do Plano Estadual ou do Plano Metropolitano? Como relacionar as diferentes visões sobre o fundiário e as diferentes estimativas do déficit habitacional às classificações voltadas à destinação de recursos para HIS?



Figura 2.8. Grupos de Municípios da RMC, segundo PEH-SP.

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios, a partir de SH-SP; CDHU (2012a, p. 199).

Quadro 2.2. Classificação dos municípios da RMC, segundo PEH-SP.

	Grupo	Características predominantes	Municípios da RMC
ATENÇÃO	A1	Precariedade habitacional grave; intensa atividade econômica e crescimento populacional	Hortolândia, Paulínia e Sumaré
	A2	Precariedade habitacional grave; baixa atividade econômica e baixo crescimento populacional	Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra e Santo Antônio de Posse
	A3	Boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica e crescimento populacional	Americana, Campinas, Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e Vinhedo
	B	Pouca precariedade habitacional; atividade econômica pouco intensa.	Artur Nogueira, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Pedreira e Valinhos
	C	Pouca precariedade habitacional; intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	-
	D	Sem precariedade habitacional; intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	-
	E	Sem precariedade habitacional, atividade econômica pouco intensa.	-

Fonte: elaborado pela autora, a partir de SH-SP; CDHU (2012a, p. 199).

À luz da PNH e do SNHIS – que trazem como princípio a articulação entre os entes federativos – considera-se que as estratégias políticas e de enfrentamento da problemática habitacional e fundiária propostas tanto pelo Plano Metropolitano quanto pelo PEH-SP deverão ser ainda tratadas nos PLHIS(s) da RMC. A forma como estes PLHIS(s), na medida do possível, consideram tais propostas (e quais propostas) e, principalmente, a forma como abordam a problemática da terra para a política de produção habitacional, serão discutidas no próximo capítulo. Busca-se aprofundar o debate tratado até aqui a partir da análise de seis municípios: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos.

Por ora, como forma de dar continuidade à contextualização dos seis municípios que serão aprofundados, será realizado um panorama sobre o nível de adesão das esferas locais ao SNHIS e sobre o grau de elaboração dos PLHIS(s) na RMC.

2.3 Planos Locais de Habitação de Interesse Social na Região Metropolitana de Campinas

Desde 2006, os municípios da RMC passaram a aderir ao SNHIS mediante publicação do Termo de Adesão no Diário Oficial da União. A adesão ao SNHIS significa que o ente federado pode contar com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) para a implementação da política habitacional definida em seu PLHIS. Embora a adesão seja facultativa, para receber os desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos

recursos, o ente federado deve estar regular no Sistema, o que implica no atendimento de todas as suas exigências: Termo de Adesão publicado; Leis do Conselho e Fundo Municipal de Habitação instituídas; e PLHIS elaborado.

A adesão dos municípios da RMC ao SNHIS, a partir de 2006, não implicou de imediato a constituição dos Fundos e Conselhos Municipais de Habitação, tampouco a elaboração dos PLHIS(s). Os municípios apresentaram em média uma diferença de dois anos entre a data de publicação do Termo de Adesão e a data de publicação das Leis do Fundo e do Conselho de Habitação.

De acordo com o Ministério das Cidades (MCIDADES), mesmo os municípios tendo atendido às exigências do SNHIS pelo cumprimento dos três requisitos, muitos foram realocados para uma situação de pendência em função de algumas inconformidades, dentre as quais a mais comum diz respeito à composição dos Conselhos de Habitação, em especial ao descumprimento da exigibilidade de $\frac{1}{4}$ de representantes de movimentos sociais (MCIDADES, 2013). O Quadro 2.2 adiante traz um panorama da questão: dos 19 municípios da RMC, embora 15 estivessem com as exigências cumpridas em 2013, nove encontravam-se regulares no SNHIS. Destacam-se os municípios de Cosmópolis, Hortolândia, Jaguariúna, Pedreira, Valinhos e Vinhedo, os quais, mesmo com o cumprimento dos requisitos mínimos e com repasse de recursos para elaboração do PLHIS, apresentavam-se pendentes frente ao Sistema.

Quadro 2.3. Situação dos municípios da RMC frente ao SNHIS.

Município	Situação SNHIS	Termo de Adesão	Lei do Fundo	Lei do Conselho	Plano de Habitação	Repasso recursos	
						Ano	R\$
Americana*	regular	27/07/2007	18/12/2007	18/12/2007	13/05/2011	2007	60.000,00
Artur Nogueira	pendente	13/07/2007	21/12/2009	21/12/2009	-	-	-
Campinas*	regular	27/07/2007	29/04/2008	29/04/2008	03/11/2011	-	-
Cosmópolis	pendente	28/06/2007	19/04/2013	19/04/2013	19/04/2013	2009	60.000,00
Engenheiro Coelho	pendente	-	-	-	-	-	-
Holambra	pendente	-	-	-	-	-	-
Hortolândia	pendente	28/06/2007	24/04/2013	24/04/2013	24/04/2013	2008	60.000,00
Indaiatuba*	regular	30/07/2007	17/05/2011	19/12/2007	17/05/2011	2009	60.000,00
Itatiba*	regular	27/07/2007	21/05/2009	21/05/2009	15/03/2013	2009	60.000,00
Jaguariúna	pendente	27/07/2007	25/03/2013	25/03/2013	25/03/2013	2009	60.000,00
Monte Mor	regular	26/07/2007	06/01/2011	06/01/2011	02/05/2011	-	-
Nova Odessa	regular	27/07/2007	16/05/2008	16/08/2011	29/04/2011	2008	60.000,00
Paulínia	pendente	04/09/2009	12/01/2011	12/01/2011	-	-	-
Pedreira	pendente	28/12/2006	17/12/2007	17/12/2007	15/04/2013	2007	60.000,00
S. Bárbara d'Oeste*	regular	11/07/2007	23/08/2011	23/08/2011	23/08/2011	2008	60.000,00
S. Antonio de Posse	regular	18/12/2007	11/12/2012	11/12/2012	20/12/2011 simplificado	-	-
Sumaré	regular	28/12/2006	11/08/2011	11/08/2011	25/01/2011	2008	60.000,00
Valinhos*	pendente	27/07/2007	29/12/2008	29/12/2008	16/04/2013	2009	60.000,00
Vinhedo	pendente	26/07/2007	18/12/2007	30/06/2011	13/05/2011	2007	60.000,00
Total RMC						-	720.000,00

* Municípios adotados como objeto de estudo nesta dissertação.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de <www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>. Acesso em 31 mai. 2013.



Figura 2.9. Situação da elaboração dos PLHIS(s) na RMC frente aos SNHIS.

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios, a partir de

<www.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site>. Acesso em 31 mai. 2013.

Em relação aos PLHIS(s), dentre aqueles que contaram com repasse de recursos do FNHIS para apoio à sua elaboração, a diferença foi mais significativa e os municípios apresentaram em média três anos para fechar os contratos firmados com o Ministério das Cidades. Esse tempo não compreende tão

somente o período da elaboração dos planos, mas também o tempo dos processos licitatórios e de contratação de consultorias, o período de desenvolvimento dos processos participativos e o tempo de encaminhamento e análise dos produtos pelas Gerências de Desenvolvimento Urbano (GIDURs) da Caixa Econômica Federal – órgãos operadores dos recursos do SNHIS (MCIDADES, 2013).

Entre 2007 e 2013, 78% dos municípios da RMC haviam concluído o processo de elaboração de seus planos habitacionais locais, sendo eles: Americana, Campinas, Cosmópolis, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo.

A conclusão do primeiro PLHIS se deu em 2008, com o município de Americana, que contou com repasse de recurso para contratação de consultoria especializada, em 2007. Mesmo com a divulgação de seus produtos para os demais municípios da Região Metropolitana (inclusive para subsidiar a elaboração do Plano Metropolitano, no que tange à verificação da problemática habitacional local) e através do *site* do Ministério das Cidades, a regularidade de entrega do Plano de Americana no SNHIS se deu apenas em 2011.

Mesmo Americana tendo sido o primeiro município a concluir seu PLHIS, Hortolândia já contava com um plano de orientação às ações habitacionais desde 2005, o qual se configurava enquanto lei específica, mas que não apresentava o escopo sugerido como conteúdo da política de habitação pelo Guia de Adesão ao SNHIS. Em 2008, Hortolândia também passou a contar com recursos do FNHIS para elaboração de seu novo plano, cuja conclusão estava prevista para final de 2013.

Mesmo tendo sido pioneiros na elaboração de políticas habitacionais alinhadas à PNH, antes de sua adesão ao SNHIS, Americana e Hortolândia já contavam com título ou capítulo específico referente à política de habitação de interesse social em seus Planos Diretores, juntamente com outros nove dos 19 municípios da RMC: Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Holambra, Monte Mor, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos e Vinhedo (SILVA, 2011). Muitos destes municípios deram continuidade ao processo de formulação dos novos planos habitacionais inaugurado por Americana e Hortolândia e, a partir do apoio financeiro fornecido pelo FNHIS, contrataram consultorias técnicas para elaboração de seus PLHIS(s).

O apoio do FNHIS para a elaboração dos planos habitacionais locais na RMC totalizou um investimento de R\$720.000,00 e dos 19 municípios, 12 foram contemplados com repasse entre 2007 e 2009. Em 2007, 15% dos municípios haviam recebido recursos; em 2008, 21%; e em 2009, 26% (Quadro 2.3). Vale explicitar que todos os municípios receberam o mesmo valor de recursos para elaboração do PLHIS (R\$ 60.000,00), independentemente de seu porte populacional e das características de seu quadro institucional para lidar com a questão habitacional.

Segundo a Caixa Econômica Federal (CAIXA), a maioria das cidades se deparou com dificuldades no processo de formulação de seus PLHIS(s), mesmo tendo contado com apoio técnico específico (GIDURSP, 2012). As principais dificuldades observadas estavam relacionadas à precária infraestrutura das administrações locais (falta de equipes técnicas, equipamentos e banco de dados); ao despreparo das equipes municipais para o acompanhamento das consultorias contratadas; à própria dificuldade de contratação das consultorias em virtude de

dificuldades nos processos licitatórios; à legitimação da formulação de propostas mediante processos participativos; e à dificuldade no atendimento dos requisitos mínimos exigidos pelo SNHIS e pelo Ministério das Cidades, no tocante aos conteúdos do PLHIS (GIDURSP, 2012).

Para as prefeituras municipais, as dificuldades vividas no processo de formulação dos PLHIS(s) também foram de encontro às percepções observadas pela CAIXA, porém outros aspectos específicos também foram característicos do processo. Ressaltam-se a dificuldade de articulação entre as diversas secretarias e departamentos relativos ao setor da habitação e do planejamento do uso e ocupação do solo e, principalmente, as limitações para o levantamento e quantificação da precariedade habitacional local (SH-SP; CDHU, 2012a).

O panorama observado pela CAIXA e pelos gestores públicos evidencia que, apesar da existência dos Planos Locais de Habitação na RMC, alguns obstáculos se fazem presentes em relação à capacidade institucional dos municípios em elaborar e implantar a política habitacional. Tal evidência se confirma no fato de que tanto o PMHIS quanto o PEH-SP identificaram, a partir de encontros técnicos e oficinas com órgãos municipais, a necessidade de aparelhamento das instâncias públicas para a efetivação das políticas de habitação (AGEMCAMP, 2009; SH-SP; CDHU, 2012a). Essa necessidade traz certo impacto para tais políticas, uma vez que as tímidas propostas das instâncias estaduais em relação ao quadro fundiário – em síntese, a constituição e gestão de um banco de terras – requerem maiores capacidades administrativas para serem efetivadas, sobretudo por se referirem à articulação entre as políticas e as gestões urbanas e habitacionais.

2.4 Considerações sobre a questão fundiária e a política habitacional na RMC

Enquanto instrumento de implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), o plano de habitação deve estabelecer propostas estratégicas para o equacionamento das necessidades habitacionais latentes e futuras. No caso da Região Metropolitana de Campinas (RMC), tais propostas estão delineadas tanto no plano formulado pela instância estadual que tem como competência a definição de políticas metropolitanas, quanto nos planos habitacionais dos municípios que a compõem. Na escala municipal, as propostas estão relacionadas às prerrogativas estabelecidas nos Planos Diretores e legislações a ele complementares.

No que diz respeito à instância estadual, viu-se que em termos de problemática fundiária, o PMHIS identifica um potencial de terra significativo na RMC. Esse potencial é considerado suficiente para atendimento das necessidades habitacionais estimadas para seu período de planejamento (2009-2023), as quais se diferenciam da demanda estimada pelo PEH-SP. Tal potencial, registrado sobre bases cartográficas de 2007, apresenta conflitos quanto à sua “aptidão” para ação habitacional quando comparado à abordagem fundiária realizada pelo PEH-SP. O levantamento aprofundado de seus condicionantes físicos e regulatórios do uso e ocupação do solo depende ainda de sua inserção nos planos habitacionais locais.

Para o PEH-SP, a maior parte do território da RMC mostra-se inadequada à ação habitacional, enquanto outra parte apresenta restrições bastante válidas quanto à implantação de moradias – as quais suscitam, inclusive,

a tendência de localização dos investimentos públicos em HIS em áreas periféricas às manchas urbanas municipais, pouco integradas ao processo de urbanização. Essas restrições não impedem, no entanto, que investimentos públicos não sejam aí realizados por parte do Estado, uma vez que os compartimentos territoriais constituem espaços cuja classificação é “adequada” à ação habitacional.

Tendo em vista que o PMHIS é um documento orientador e de referência para a formulação das políticas municipais e não para a execução de uma política metropolitana, será possível ao PEH-SP ter maior peso no planejamento e nas ações habitacionais do Estado de São Paulo na RMC.

Como o órgão voltado para o planejamento metropolitano – a Agência Metropolitana da Campinas (AGEMCAMP) – possui apenas caráter articulador, não tem cabido a ele a implementação de uma política em tal escala, mas sim o acompanhamento das políticas habitacionais de cada município. A SH-SP/CDHU poderá ser mais efetiva na RMC por concentrar, de fato, metas e recursos financeiros e orçamentários para a função habitação, possuindo inclusive uma agência específica para mobilização e gestão dessas metas e recursos (AGÊNCIA), os quais têm como proposta majoritária de subsídio o Programa federal Minha Casa, Minha Vida.

A efetivação das metas de produção habitacional do PEH-SP e da AGÊNCIA depende de uma base fundiária, cuja obtenção é encarada como contrapartida dos municípios. Para tanto, o PEH-SP e o PMHIS orientam a estruturação de um banco de terras pelas prefeituras, bem como sua gestão a partir da aplicação de políticas que considerem as diretrizes e os instrumentos urbanísticos referenciados no Estatuto da Cidade.

Ressalta-se, porém, que a efetivação das metas de produção habitacional do PEH-SP e da AGÊNCIA possivelmente não será inviabilizada em função de algum insucesso na obtenção da terra por meio de uma política fundiária, pelos municípios. O Plano Estadual de Habitação identifica como viável a constituição de parcerias público-privadas para a realização de programas habitacionais, sendo o interesse nessas parcerias, como consta no PEH-SP, um dos motivos centrais da pesquisa empreendida com o mercado imobiliário, nas regiões metropolitanas, e um dos objetivos de concepção da própria AGÊNCIA.

Medidas claras e conclusivas para a viabilização da terra são, contudo, delegadas aos planos locais de habitação e às suas capacidades de efetivação e articulação com a política urbana e fundiária municipal.

Grande parte dos municípios que compõem a RMC elaborou seu PLHIS, o que propicia uma conjuntura um pouco mais favorável de articulação entre as políticas urbana, fundiária e habitacional. Por outro lado, a instrumentalização para uma política fundiária local é ainda deficitária ou sequer inexistente, quando o descompasso entre o parcelamento do solo e o princípio da função social da propriedade, coberto pelo grupo de instrumentos urbanísticos inaplicáveis dos Planos Diretores, se faz presente. Paralelamente, as instâncias locais se revelam despreparadas e insuficientes para possivelmente implantarem uma gestão fundiária da política habitacional, tendo em vista que esta gestão requer um maior aparelhamento técnico-instrumental, bem como uma articulação intersetorial efetiva – o que não se evidencia nas prefeituras da RMC.

Considerando os princípios da PNH e a lógica do SNHIS, a capacidade de implementação dos PLHIS(s) será maior tanto em função de sua articulação com a política de desenvolvimento urbano quanto em função das

condições institucionais e administrativas locais. Não obstante, será também maior quanto maior grau de articulação tiver com os planos habitacionais das demais esferas de governo e dos demais entes federativos que partilham de um mesmo recorte metropolitano.

Como construir a articulação preconizada pela PNH e pelo SNHIS na conjuntura da RMC? No recorte metropolitano em questão, observam-se diferentes olhares e métodos, por parte de um mesmo Governo Estadual, para dimensionar as necessidades habitacionais, vislumbrar suas potencialidades fundiárias de atendimento e para definir critérios e prioridades que orientem a destinação de recursos para HIS. Há que se considerar ainda o tempo praticamente simultâneo de elaboração dos planos de habitação pelas instâncias locais e as suas possíveis diferenças em relação às mesmas abordagens.

CAPÍTULO 3

OS NÓS DA TERRA NOS PLANOS LOCAIS DE
HABITAÇÃO: ANÁLISE DE SEIS MUNICÍPIOS DA
REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

3 OS NÓS DA TERRA NOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO: ANÁLISE DE SEIS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS

Na Região Metropolitana de Campinas (RMC), do ponto de vista institucional, os aspectos fundiários da política habitacional perpassam instrumentos e esferas públicas distintas e complementares. É na esfera municipal, no Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que esses aspectos encontram maiores possibilidades de caracterização e concretização, contribuindo, de alguma forma, para a redução dos problemas socioespaciais decorrentes das desigualdades de acesso a terra e à moradia (MCIDADES, 2008c). É no nível do município que os aspectos fundiários dispostos pelas demais esferas de governo – a instância federal e os organismos públicos estaduais que se voltam a este recorte metropolitano – ganham densidade, sinalizando os pressupostos de articulação federativa preconizados pela Política Nacional de Habitação (PNH).

Este capítulo busca discutir os aspectos fundiários da política de habitação municipal, apoiando-se nos casos de seis municípios integrantes da RMC: Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos (Figura 3.1). Identifica-se a forma de abordagem do tema da terra nos PLHIS(s) destas seis cidades, com o objetivo de analisar a maneira como se incorpora a viabilização da terra no desenho das ações da política habitacional representativa da PNH.

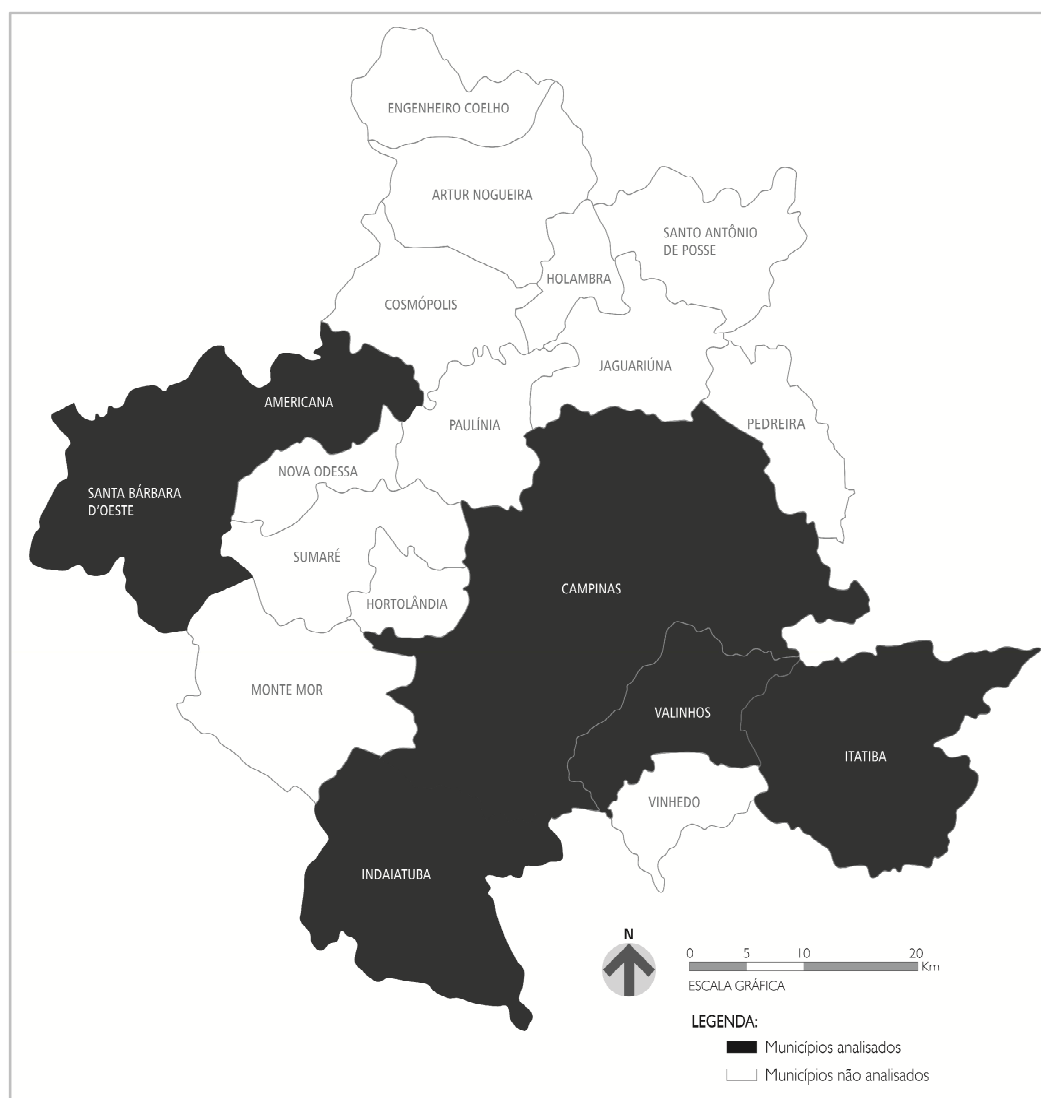


Figura 3.1. Municípios analisados na RMC.

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios.

Os planos locais de habitação expressam o entendimento dos governos e atores sociais acerca da realidade urbana e habitacional de um município. Como instrumentos de planejamento, eles devem definir um conjunto de propostas que inclui princípios, objetivos, diretrizes, programas e metas de ação,

bem como a indicativa de um sistema de avaliação e monitoramento para controle social de sua implementação e efetividade (MCIDADES, 2008a).

O dimensionamento das necessidades fundiárias da produção habitacional e a destinação de terras para seu atendimento devem ser componentes fundamentais dos planos de habitação, sobretudo de municípios inseridos em importantes centros econômicos e de contínuo processo de expansão urbana, nos quais a disponibilidade, a localização e o preço da terra urbana incidem significativamente, não apenas nos custos globais da política habitacional, mas também na capacidade de acesso ao solo e na manutenção e reprodução das precariedades habitacionais. De forma complementar, os planos devem ter como elementos centrais estratégias de ação que sejam efetivas ao atendimento das necessidades fundiárias identificadas (MCIDADES, 2010 SANTA ROSA; DENALDI, 2009). São esses componentes e estratégias os objetos que se busca para discutir a forma como a problemática da terra é considerada nos PLHIS(s) dos seis municípios em questão.

Os municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos 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. Conforme exposto anteriormente, os PLHIS(s) apresentam uma estrutura padronizada, seguindo-se as sugestões dispostas no Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a), e 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 conteúdos do Diagnóstico Habitacional quanto os conteúdos relativos às Estratégias de Ação dos PLHIS(s). A análise se deu com a aplicação de cinco quadros temáticos¹¹, elaborados com o objetivo de estabelecer parâmetros que permitissem levantar os elementos a serem investigados e outros aspectos necessários à sua caracterização. Os parâmetros estabelecidos serviram também para balizar a comparação dos diferentes municípios.

Os quadros elaborados tiveram como tema e parâmetros:

- (1) os aspectos gerais dos Planos de Habitação, tais como: características de seu processo de elaboração; conteúdos gerais apresentados; ano de sua conclusão; horizonte temporal; períodos de implementação das propostas; e caráter do documento final;
- (2) a problemática habitacional dos municípios: sua classificação dentre as tipologias de cidades definidas pelo Plano Nacional de Habitação (PLANHAB); dados territoriais, populacionais e dos domicílios; as estimativas e formas de caracterização do déficit habitacional e da demanda futura por novos domicílios;
- (3) a problemática fundiária dos municípios: as estimativas de terra e custos das necessidades habitacionais locais; e o potencial fundiário (público e privado) para atendimento dessas necessidades, considerando as diretrizes e os parâmetros normatizados pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) para a abordagem adequada do tema da terra nos PLHIS(s);

¹¹ Os quadros temáticos elaborados encontram-se no Apêndice A desta dissertação.

- (4) as estratégias de ação para a questão fundiária: os programas, metas, recursos e instrumentos de ação propostos para a viabilização da terra necessária à produção de moradias, considerando as necessidades habitacionais dos municípios; o horizonte temporal do planejamento habitacional; e por fim
- (5) o marco legal e regulatório dos municípios: as bases sobre as quais se estruturam a abordagem e as propostas fundiárias dos PLHIS(s), sobretudo o Plano Diretor e o zoneamento urbano.

O conjunto dos quadros foi aplicado na análise individual de cada PLHIS¹². Posteriormente, os dados e informações coletadas foram agrupadas em planilhas únicas que permitiram confrontar os diferentes municípios tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. Neste capítulo, será apresentada a análise dos PLHIS(s) em seu conjunto, ressaltando-se, quando o caso, exemplos da análise individualizada dos mesmos.

Embora nem todos os dados obtidos com os quadros tenham sido adotados neste Capítulo, a definição e interface dos parâmetros foram primordiais para a reflexão pretendida na pesquisa. Os resultados de sua aplicação permitem compreender como as propostas e estratégias dos PLHIS(s) podem ter intenções e significados diversos aos objetivos e pressupostos pregados pela PNH, não apenas em relação à questão fundiária, mas também em relação ao enfrentamento das necessidades habitacionais locais. Permitem identificar conflitos e incongruências nos termos da própria formulação do planejamento

¹² Os quadros da análise de cada PLHIS podem ser consultados nos Apêndices B, C, D, E, F e G desta dissertação. As análises dos PLHIS(s) de Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos compõem parte de dois trabalhos de iniciação científica, desenvolvidos respectivamente por Bruno Augusto Rodrigues e Isabela Berberian, entre 2013 e 2014, adotando-se como método os quadros temáticos aqui construídos.

habitacional local, revelando algumas nuances do que Maricato (2011) chama de “elegarça”: um Estado com

um corpo de elefante – superdimensionado nos gabinetes, nas tarefas normativas, nas assessorias, nas consultorias, na avaliação de projetos, nos controles burocráticos – sustentado por pés de garça – operação precária, gestão ineficaz, fiscalização insuficiente, despreparada, desequipada e desarticulada [...]. (MARICATO, 2011, p.134-135).

Para a discussão do capítulo, os temas de análise se organizam em três tópicos. No primeiro, será abordada a problemática habitacional dos municípios em questão, ressaltando a dimensão e as características de seus deficits habitacionais acumulados e de suas futuras demandas por habitação de interesse social. No segundo, será apresentada a forma como os PLHIS(s) trataram o tema da terra para atendimento das problemáticas habitacionais evidenciadas. E por fim, no terceiro, serão apresentadas as estratégias de ação propostas pelos PLHIS(s) para viabilizar a terra necessária ao atendimento das problemáticas habitacionais locais, considerando as metas e os recursos previstos para sua execução, bem como o horizonte temporal dos mesmos.

3.1 A problemática habitacional: deficit e demanda por habitação de interesse social

Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos são municípios da RMC que figuram entre as principais aglomerações e capitais ricas brasileiras (MCIDADES, 2008c). Desempenham grande importância

econômica e funcional na rede de cidades a qual integram, evidenciando elevadas taxas de crescimento populacional e incremento migratório (MCIDADES, 2008c; AGEMCAMP, 2009). Em suas especificidades, apresentam inúmeras desigualdades e problemas urbanísticos e sociais: dispersão de bairros sem a correspondente implantação de infraestrutura e de serviços públicos; descontinuidade dos tecidos urbanos; manutenção de grandes parcelas territoriais desocupadas; segregação socioespacial; adensamento da população de baixa renda em conjuntos habitacionais e em regiões precárias específicas e periféricas. (AGEMCAMP, 2009).

Em termos de problemática habitacional, trata-se de municípios que concentram alto deficit habitacional. Pelas estimativas *adotadas* em seus PLHIS(s), Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos reuniam, até 2011, um deficit de 67.726 domicílios, o que correspondia a 70,9% de todo o deficit quantitativo da RMC¹³. Ao se comparar com o ano 2000, quando o quantitativo do conjunto girava em torno de 39 mil domicílios (FJP, 2005), observa-se um aumento de 73% desta problemática (Tabela 3.2).

O maior quantitativo encontra-se em Campinas, cidade com mais de um milhão de habitantes, que concentra 45,6% do total do deficit dos seis municípios. Embora seja o maior deficit em termos absolutos, seu percentual em relação aos domicílios totais do município não é um dos mais significativos – corresponde a 8,9% (Tabela 3.2). Na maioria dos demais municípios, tanto o aumento do deficit habitacional como seu percentual em relação ao estoque de

¹³ Considerando o deficit habitacional da RMC de 2010, estimado pela FJP – Fundação João Pinheiro (2013) em 95.443 domicílios. Conforme exposto, o município de Morungaba, que passou a integrar a RMC em 03/2014, não foi considerado nas estimativas desta dissertação.

domicílios colocam-se bem mais expressivos aos contextos locais, embora não consolidem os mesmos quantitativos da cidade de Campinas.

Em Indaiatuba, município com cerca de 200 mil habitantes e com os maiores percentuais de crescimento populacional e domiciliar do conjunto urbano em questão, o deficit compreende 10.832 domicílios, o equivalente a 17,7% de seus domicílios totais (Tabela 3.2). Em 2000, o município concentrava um deficit de cerca de duas mil moradias, o que representava 6,7% do estoque de domicílios. Conforme a Figura 3.2 adiante, o crescimento do deficit em Indaiatuba foi o mais expressivo: 303% no período 2000-2010. Em Campinas, esse crescimento foi de apenas 19%.

Em Valinhos, município com o segundo maior percentual de crescimento populacional e domiciliar do período 2000-2010, o aumento do deficit foi similar ao de Indaiatuba – 263,7% (Figura 3.2). Em 2000, o deficit representava 7,2% dos domicílios totais e compreendia 1.676 moradias; em 2010, passou a atingir mais de seis mil moradias, representando 18% do total de domicílios (Tabela 3.2).

Em Santa Bárbara d'Oeste, o deficit habitacional mais que triplicou no período 2000-2010: seu crescimento foi de 209,3% (Figura 3.2). Em 2000, o quantitativo representava 7,10% do total de domicílios e abrangia 3.328 domicílios; em 2011 passou a abranger 10.294, o correspondente a 18,7% dos domicílios totais de 2010 (Tabela 3.2). Embora tenha tido o menor crescimento populacional e domiciliar do conjunto de municípios analisados, o município se coloca entre as três cidades que apresentaram o maior deficit habitacional e o acúmulo mais significativo desta problemática. O deficit que se acumulou entre os anos de 2000 e 2010 representou mais de 80% do incremento do estoque de

domicílios do período – o maior percentual de todas as cidades analisadas (Tabela 3.3).

Já no município de Americana, o deficit passou de 3.500 domicílios em 2000 para 7.301 domicílios no ano de formulação do PLHIS (2008), o que significou um aumento de 108,6% (Figura 3.2). Em relação ao total de domicílios, o deficit subiu de 6,7% para 10,8%. Apesar do aumento, o percentual do deficit em relação aos domicílios totais ficou abaixo dos percentuais apresentados por Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos, em função de Americana contar, em termos absolutos, com um maior número de domicílios e com um menor deficit habitacional (Tabela 3.2). Seu percentual se colocou mais próximo aos percentuais apresentados por Campinas e Itatiba, municípios que evidenciaram o crescimento mais baixo do deficit habitacional.

Tabela 3.1. Crescimento populacional dos municípios analisados, período 2000-2010.

Municípios analisados	População total		TGCA 2000-2010	% de Crescimento/2000-2010
	2000	2010		
Americana	182.300	210.387	1,44%	15,57%
Campinas	968.160	1.079.140	1,09%	11,51%
Indaiatuba	146.530	201.089	3,22%	37,26%
Itatiba	80.987	101.283	2,26%	24,94%
Santa Bárbara d'Oeste	169.818	179.924	0,58%	5,92%
Valinhos	82.817	106.569	2,55%	28,92%
Total	1.630.612	1.878.392	-	-

Fonte: Censo IBGE, 2000; Censo IBGE, 2010; SEADE, 2011.

Tabela 3.2. Crescimento do deficit habitacional quantitativo, período 2000-2011.

Municípios analisados	Domicílios totais		Deficit habitacional		% Deficit/ Total domicílios	
	2000	2010	Deficit (2000)	PLHIS* (ano)	2000	Ano PLHIS
Americana	52.504	67.640	3.500	7.301 (2008)	6,7%	10,8%
Campinas	283.446	348.268	25.952	30.871 (2011)	9,2%	8,9%
Indaiatuba	40.315	61.293	2.682	10.832 (2010)	6,7%	17,7%
Itatiba	22.306	31.157	2.005	2.333 (2011)	9,0%	7,5%
Santa Bárbara d'Oeste	46.871	54.916	3.328	10.294 (2011)	7,1%	18,7%
Valinhos	23.365	33.633	1.676	6.095 (2010)	7,2%	18,1%
Total	468.807	596.907	39.143	67.726	8,3%	11,3%

Fonte: IBGE (2000; 2010); FJP (2005); PLHIS(s) dos municípios analisados.

* Deficit habitacional corresponde aos valores *adozados* como deficit pelos PLHIS(s).

No caso de Itatiba, mesmo tendo sido o terceiro município com o maior crescimento da população e dos domicílios no período médio 2000-2010, o percentual do deficit em relação ao total de domicílios foi ainda menor que o percentual apresentado por Americana e Campinas. Conforme Tabela 3.2, o deficit passou a representar 7,5% do total de domicílios de 2010, indicando uma queda em relação ao percentual de 2000, que era de 9%.

Assim como Itatiba, Campinas também apresentou uma queda do percentual do deficit habitacional em relação aos domicílios totais, passando de 9,2% em 2000 para 8,9% em 2011, ano de elaboração de seu PLHIS. Em ambas as cidades, no entanto, essa queda não significou a diminuição do deficit, mas sim o seu breve aumento frente ao crescimento dos domicílios no período. Conforme Figura 3.2, tanto em Itatiba quanto em Campinas, o percentual de crescimento do deficit ficou bem abaixo do percentual de crescimento dos domicílios no referido período.

Nos demais municípios o deficit habitacional apresentou um crescimento muito maior do que o crescimento dos domicílios totais na década analisada. Pela Tabela 3.3, observa-se que em Santa Bárbara d'Oeste, Valinhos e Indaiatuba, o crescimento do deficit teve um peso expressivo frente ao incremento do estoque de domicílios. Nestes dois últimos, o percentual do deficit que se acumulou entre os anos de 2000 e 2010 correspondeu a cerca de 40% do crescimento dos domicílios do período. Em Santa Bárbara, conforme exposto, esse percentual chegou a 86%, o dobro do apresentado por Valinhos e Indaiatuba.

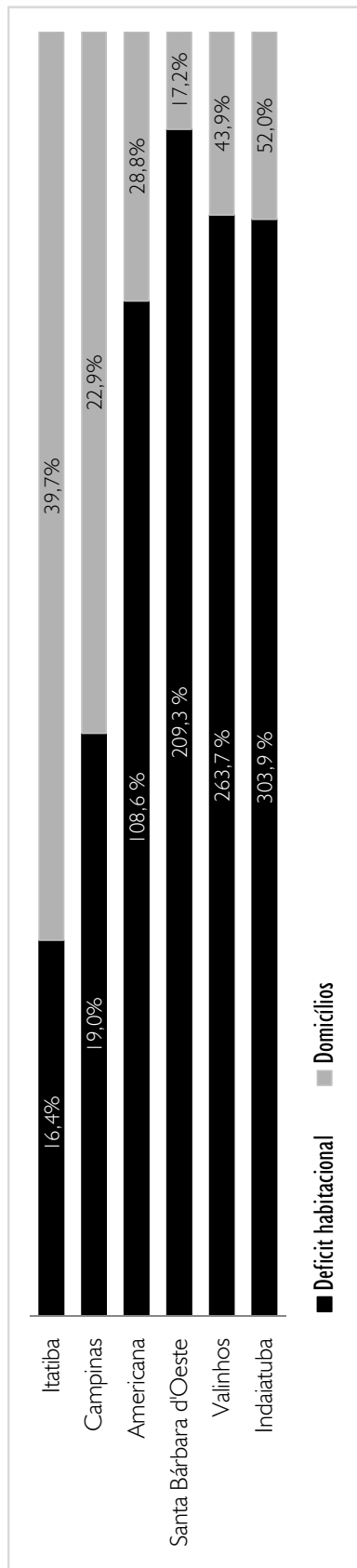


Figura 3.2. Crescimento dos domicílios e do deficit habitacional quantitativo no período 2000-2010¹⁴ — em %.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do IBGE (2000; 2010); FJP (2005); e PLHIS(s) dos municípios analisados.

Tabela 3.3. Ranking: municípios com as maiores problemáticas do deficit habitacional quantitativo no período 2000-2010¹⁴.

Deficit habitacional — PLHIS		% Deficit PLHIS / Total de domicílios		Crescimento do Deficit 2000-2010		% Deficit acumulado/ incremento do estoque de domicílios 2000-2010	
1. Campinas	30.871	1. S. Bárbara d'Oeste	18,7%	1. Indaiatuba	303,9%	1. S. Bárbara d'Oeste	86,6
2. Indaiatuba	10.832	2. Valinhos	18,1%	2. Valinhos	263,3%	2. Valinhos	43,0
3. S. Bárbara d'Oeste	10.294	3. Indaiatuba	17,7%	3. S. Bárbara d'Oeste	209,3%	3. Indaiatuba	38,9
4. Americana	7.301	4. Americana	10,8%	4. Americana	108,6%	4. Americana	25,1
5. Valinhos	6.095	5. Campinas	8,9%	5. Campinas	19,0%	5. Campinas	7,6
6. Itatiba	2.333	6. Itatiba	7,5%	6. Itatiba	16,4%	6. Itatiba	3,7
Total	67.726	Total	11,3%	Total	73,0%	Total	22,3

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do IBGE (2000; 2010); FJP (2005); e PLHIS(s) dos municípios analisados.

¹⁴ Período médio, em função dos dados do deficit datarem do ano de elaboração de cada PLHIS. Deficit: valores *adoitados* como deficit pelos PLHIS(s).

Para estimar as necessidades fundiárias e os custos da política habitacional, visando à formulação de estratégias para enfrentamento do quadro evidenciado, os municípios analisados adotaram diferentes formas de caracterização do deficit acumulado. Essa caracterização esteve diretamente relacionada aos métodos e fontes adotados para a própria quantificação do deficit habitacional e teve como objetivo reconhecer os variados aspectos para os quais poderiam ser formuladas as propostas e as prioridades da produção de moradias em novas terras.

No caso dos municípios de Campinas e Itatiba, a quantificação do deficit envolveu dois procedimentos paralelos e complementares: *(i)* o levantamento e a caracterização dos assentamentos habitacionais precários, segundo suas perspectivas de consolidação e integração à cidade formal, adotando-se o conceito de precariedade referenciado pela PNH (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2008b; MCIDADES, 2009); e *(ii)* a quantificação das demandas habitacionais não inseridas em assentamentos precários, efetuada por meio da atualização dos dados do deficit habitacional de 2000, estimado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2005).

Em Americana, Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos, o processo de quantificação do deficit também envolveu a análise e a caracterização da precariedade habitacional a partir de suas perspectivas de consolidação e integração à cidade formal. Com a complementaridade desse procedimento, os dados do deficit estimado pela FJP (2005), bem como os dados dos cadastros da demanda habitacional existentes nos organismos públicos locais responsáveis pelo setor da habitação, foram ainda atualizados e sistematizados.

No caso de Americana, o município já tinha instituído um sistema de cadastro da demanda por moradia desde 2003, cujos dados foram atualizados para o processo de elaboração do PLHIS, entre 2007 e 2008, abrindo-se novas possibilidades de inscrição e de refinamento das informações (PMA, 2008a). Já em Indaiatuba, Santa Bárbara e Valinhos, os cadastros foram instituídos apenas em 2009, como cumprimento às diretrizes de lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), em processo autônomo e paralelo à elaboração dos planos de habitação (PMI, 2010; PMV, 2010; SBO, 2010).

Nestes municípios que adotaram os cadastros da demanda habitacional como principal fonte de quantificação do deficit, como salientam os próprios PLHIS(s), os números dimensionados não refletem todo o universo das demandas quantitativas presentes nas cidades. Tais demandas podem ser bem mais expressivas, uma vez que os quantitativos do deficit se referem a inscrições espontâneas de famílias que apresentam o interesse na aquisição de uma unidade habitacional, em função de suas atuais condições de moradia (PMA, 2008a; PMI, 2010; SBO, 2011).

Uma parcela considerável das condições de moradia dos inscritos nos cadastros habitacionais de Americana, Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste diz respeito à forma como a família se relaciona com a propriedade do imóvel: pelo ônus excessivo com o aluguel, pela coabitação ou pelo uso cedido do domicílio. Em Americana e Indaiatuba, o número de famílias que possuem renda mensal comprometida com o custo da locação da habitação ultrapassa 50% dos inscritos nos cadastros. Já em Santa Bárbara, a maior problemática do cadastro corresponde às famílias que vivem em domicílios cedidos: 43% dos inscritos (Figura 3.3).

No caso dos municípios de Campinas e Itatiba, os números dimensionados para o déficit refletem tanto o universo das demandas quantitativas existentes dentro de assentamentos precários, como fora de assentamentos precários (Figura 3.3). Em relação ao universo dentro dos assentamentos, os números se referem à forma como parte da população concretiza seu acesso a terra: ocupando de modo informal e precário espaços livres de loteamentos, muitos dos quais irregulares; áreas de proteção ambiental e de risco geológico, bem como áreas não edificáveis, à margem de rodovias ou ferrovias (PMC, 2011; PMIT, 2011a). Esse universo incorpora, sobretudo, domicílios com necessidade de reposição do estoque, demandando ou não novos espaços fundiários para tal ação.

Em relação às demandas localizadas fora de assentamentos precários, uma caracterização mais aprofundada do universo não foi apresentada pelos PLHIS(s) de Campinas e Itatiba. O procedimento adotado para sua quantificação não permitiu qualificar seus possíveis componentes.

O mesmo ocorre no município de Valinhos: o cadastro da demanda habitacional não permitiu ao PLHIS caracterizar o universo do déficit habitacional existente fora de assentamentos precários.

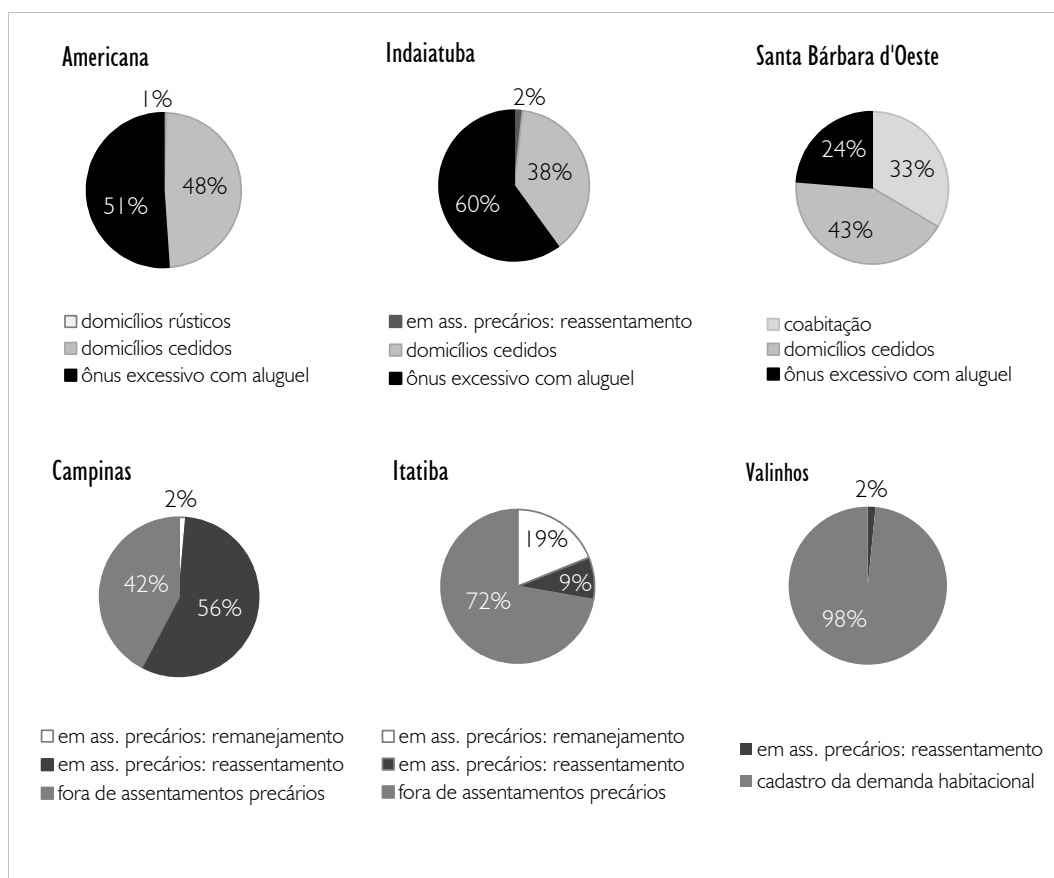


Figura 3.3. Componentes do deficit habitacional quantitativo – % de domicílios.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Apesar da tarefa de quantificação e caracterização do deficit pelos municípios, os dados e informações provenientes dos diferentes métodos e fontes adotados nem sempre foram compatibilizados para a definição final de seu valor, como orienta a SNH nos documentos oficiais de apoio à elaboração dos PLHIS(s) (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2009). Diversas referências numéricas foram apresentadas para o deficit habitacional em decorrência dos diferentes procedimentos utilizados e, na grande maioria dos casos, não houve esclarecimentos, tampouco justificativas para as referências que ao final foram

adotadas. No intuito de elucidar a problemática da definição do deficit, a Tabela 3.4 apresenta os diversos números estimados, bem como os adotados pelos PLHIS(s) como valor final.

Observa-se que Americana, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos estabeleceram como deficit final, majoritariamente, apenas os quantitativos provenientes dos cadastros da demanda habitacional. De maneira parcial ou total, e sem considerações expressas nos Planos, foram excluídos os deficits provenientes dos assentamentos precários existentes nestes municípios – ainda que estes tenham evidenciado números relativamente baixos.

Em relação à Valinhos e Indaiatuba, observa-se que o levantamento dos assentamentos precários constante nos PLHIS(s) foi o mesmo fornecido por estes municípios como subsídio à elaboração do Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS). Embora estes PLHIS(s) tenham se iniciado em tempo praticamente simultâneo à finalização do PMHIS, em 2009, a escolha pelo levantamento já existente acabou por inviabilizar, no primeiro momento de formulação do planejamento habitacional local, a diretriz metropolitana, tratada no Capítulo 2 desta dissertação, de se aprofundar nos níveis municipais os aspectos da precariedade habitacional.

No caso de Itatiba, observa-se pela Tabela 3.4 que o município adota dois valores diferenciados para o deficit habitacional – um no documento do Diagnóstico e outro nas Estratégias de Ação do PLHIS. Acredita-se que essa divergência se relacione a alguma revisão dos conteúdos levantados para a formulação das propostas finais do Plano.

Tabela 3.4. Deficit habitacional quantitativo estimado e adotado pelos PLHIS(s) analisados.

Municípios analisados	Deficit estimado 1		Deficit estimado 2		Deficit estimado 3		Deficit adotado
	Dh 1	Fonte/ Método levantamento	Dh 2	Fonte/ Método levantamento	Dh 3	Fonte/ Método levantamento	
Americana	7.301	Cadastro da demanda habitacional/ atualizado para o PLHIS	3.920	Deficit 2000 (FJP,2005)/ projetado para 2008 (ano do PLHIS)	38 ¹	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	7.301 Dh 1
Campinas	13.043	Deficit 2000 (FJP,2005)/ projetado para 2011 (ano do PLHIS), excluindo-se Dh 3			17.828	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	30.871 Dh1 + Dh3
Indaiatuba	10.642	Cadastro da demanda habitacional, 2009/ implantado para PMCMV			190	Levantamento assentamentos precários apresentado ao PMHIS/ Cadastro municipal Áreas de Risco	10.832 Dh1 + Dh3
Itatiba	1.684	Deficit 2000 (FJP,2005)/ projetado para 2011 (ano do PLHIS), excluindo-se Dh 2	618	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	649	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	2.302 ² Dh1 + Dh3
Sta. Bárbara d'Oeste	10.294	Cadastro da demanda habitacional, 2009/ implantado para PMCMV			52 ¹	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	10.294 Dh1
Valinhos	6.000	Cadastro da demanda habitacional, 2009/ implantado para PMCMV	611	Levantamento assentamentos precários urbanos e rurais/ entrevistas e pesquisas feitas pelo serviço social do município	95	Levantamento assentamentos precários apresentado ao PMHIS/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	6.095 Dh1 + Dh3

1. Domicílios rústicos em assentamentos precários ou áreas de risco, sem ações habitacionais públicas programadas, com necessidade de remoção e reassentamento em novas terras.

2. Deficit habitacional adotado no Diagnóstico.

3. Deficit habitacional adotado nas Estratégias de Ação.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Em que pesem os desafios técnicos e metodológicos de se compatibilizar as diferentes referências levantadas, a definição do que considerar como déficit habitacional coloca-se como um primeiro “nó” para a abordagem do tema da terra nos PLHIS(s). A escolha sobre como e qual referência considerar como problema a ser enfrentado repercute no quadro de composição das necessidades habitacionais dos municípios, sobre o qual devem ser previstas as necessidades e estratégias fundiárias das políticas de produção habitacional a serem estabelecidas pelos PLHIS(s). Repercute ainda no reconhecimento e identificação das prioridades de atendimento dos Planos, bem como na continuidade futura da problemática habitacional – como será tratado adiante.

Mesmo com ressalvas e limitações, é importante frisar que os déficits adotados ao final informam a parcela atual das necessidades habitacionais quantitativas dos municípios em questão. Pelo fato dos PLHIS(s) abarcarem como seu horizonte temporal o período médio 2010-2023, para o planejamento da política habitacional local, foram também previstas as demandas futuras por novos domicílios, a se estabelecerem no decorrer desse período nos municípios.

Conforme orientações estabelecidas pelo Ministério das Cidades (MCIDADES) por meio da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), para a previsão da demanda futura é importante que os municípios considerem as faixas de renda populacional a serem atendidas pelas propostas de ação dos PLHIS(s)¹⁵ (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2008b; MCIDADES, 2009).

¹⁵ Vale considerar que a SNH, visando subsidiar a formulação da política pública de habitação no país, disponibilizou, em 2009, o estudo “*Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica*”, elaborado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR) com projeções para todos os municípios e estados brasileiros. No caso dos municípios analisados, apenas Campinas e Itatiba adotaram o estudo. Os demais municípios adotaram diferentes referências ou métodos para a estimativa da demanda futura em seus PLHIS(s). As mesmas podem ser consultadas nos Apêndices que integram esta dissertação.

No caso dos PLHIS(s) analisados, o cuidado no levantamento e na definição da demanda prioritária não esteve muito presente em alguns municípios, como Indaiatuba e Valinhos. Suas demandas futuras estimadas nos Diagnósticos Habitacionais consistiram na projeção do incremento total do estoque de domicílios das cidades e não no incremento das demandas específicas por Habitação de Interesse Social (HIS). Já nos conteúdos das Estratégias de Ação, no entanto, Valinhos indicou como demanda futura 1.200 domicílios e Indaiatuba sequer previu demandas para um futuro atendimento (Tabela 3.5).

Algo similar se evidencia em Itatiba, Americana e Santa Bárbara d'Oeste, que apesar de estimarem suas demandas futuras no Diagnóstico Habitacional, adotaram um número diferenciado para essa demanda nas Estratégias de Ação dos PLHIS(s). Especificamente no caso de Americana, a demanda futura foi estimada duas vezes (uma no Diagnóstico e outra nas Estratégias de Ação), resultando dois referenciais diversos, além do valor ao final adotado pelo Plano (Tabela 3.5).

Faz-se importante esclarecer que a estimativa da demanda futura se difere da previsão de atendimento futuro de uma demanda. O número finalmente adotado pelos PLHIS(s) que apresentaram divergências na identificação das demandas prioritárias não representa a estimativa de crescimento demográfico das mesmas, mas sim as metas físicas de atendimento desejadas e definidas pelos municípios. O que se percebe em Americana, Santa Bárbara d'Oeste e Itatiba é justamente isto: a demanda futura adotada pelos Planos diz respeito à demanda que os municípios se propõem a atender por meio dos programas de produção pública de unidades habitacionais propostos.

Nos casos de Americana e Santa Bárbara d'Oeste, os PLHIS(s) estabelecem que as demandas a serem atendidas de forma prioritária estejam incluídas dentre as faixas de renda de até três salários mínimos, embora os mesmos também tratem as demandas entre três e cinco salários mínimos como demandas para as quais devem ser previstas estratégias de ação específicas (PMA, 2008b; SBO, 2011).

No caso de Itatiba, na fase das Estratégias de Ação, o PLHIS opta por adotar como demanda futura prioritária não a estimativa identificada em sua formulação, mas sim os estudos técnicos elaborados no âmbito do processo de revisão do Plano Diretor do município – que ocorreu em paralelo à elaboração do PLHIS (PMIT, 2011b). Por tal escolha, a demanda futura de Itatiba se reduz à metade, uma vez que os estudos técnicos considerados indicaram uma estabilização das taxas de crescimento do município. Ressalta-se que tal escolha se contrapõe ao padrão recente de alto incremento domiciliar e populacional do município (PMIT, 2011b), evidenciado como um dos maiores do conjunto de municípios analisados, conforme exposto anteriormente.

Tabela 3.5. Demanda futura prioritária estimada e adotada pelos PLHIS(s).

Municípios Analisados	Demanda Futura Prioritária		
	Estimada	Adotada	Horizonte temporal
Americana	4.539 8.176	5.182	2009-2020
Campinas	33.515	33.515	2011-2023
Indaiatuba	-	-	2011-2023
Itatiba	6.552	3.276	2011-2023
Santa Bárbara d'Oeste	2.450	1.169	2010-2020
Valinhos	-	1.200	2010-2020
Total	50.693¹	44.322	2010-2023

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

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

A forma de abordagem da demanda futura prioritária também repercute na composição do quadro das necessidades habitacionais locais, colocando-se como um segundo nó para a abordagem do tema da terra nos PLHIS(s). Assim como o deficit habitacional, a demanda futura prioritária também exigirá espaços fundiários e a formulação de propostas e programas de ação para seu enfrentamento. Como estimar esses espaços, bem como propor ações de maneira adequada às diretrizes da PNH, se a base de cálculo adotada para essa estimativa não estiver coerente com o que se tem como diagnóstico?

À luz da PNH, os PLHIS(s) devem encarar a demanda futura sob uma perspectiva estratégica que vise coibir que suas soluções de acesso a terra e à moradia sejam soluções precárias, que reforcem e realimentem o circuito de consolidação e continuidade do deficit e da precariedade habitacional (MCIDADES, 2009). Nesse sentido, os Planos devem traçar propostas que busquem atendê-las na mesma medida em que busquem atender as demandas acumuladas representadas pelo deficit quantitativo.

Para traçar propostas nessa direção, é preciso ter legível o entendimento do conceito de necessidades habitacionais adotado pela PNH e pelo PLANHAB. É sobre esse conceito que se deve prever o dimensionamento e a destinação de terras, bem como as linhas e os programas de ação a serem desenvolvidos para enfrentamento da problemática habitacional local.

Vale ressaltar que o conceito de necessidades habitacionais envolve três componentes: o deficit quantitativo (ou habitacional), o deficit por inadequação habitacional (ou deficit qualitativo) e a demanda futura por novos domicílios. Para fins de produção habitacional e de estimativa de terra, apenas a demanda futura e o deficit quantitativo são somados como componentes dessas

necessidades, uma vez que a inadequação habitacional exige soluções qualitativas, voltadas à melhoria das condições da moradia, tanto no que diz respeito a seus aspectos fundiários quanto urbanísticos.

No caso dos municípios analisados, a apropriação do conceito de necessidades habitacionais pelos PLHIS(s) representou o “nó” mais crítico para se tratar dos aspectos fundiários da política habitacional. Nem todos os municípios consideraram os quantitativos do déficit e da demanda futura como referência para abordagem do tema da terra, conforme será visto mais adiante.

Para compreender a problemática, a Tabela 3.6 apresenta a síntese do que os municípios especificaram como componente e como total de suas necessidades habitacionais, contrapondo estes elementos ao conceito adotado pela PNH.

Observa-se que alguns municípios nem puderam considerar como total de suas necessidades os quantitativos do déficit e da demanda futura em função de não tê-los integralmente definido, como é o caso de Valinhos. Outros acabaram estabelecendo como necessidades habitacionais apenas as demandas a serem atendidas pelos programas de produção habitacional dos PLHIS(s), como é o caso de Americana, Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste. Em Americana, há ainda a diferença irrisória de uma unidade entre o total considerado como necessidades habitacionais e a demanda a ser atendida (Tabela 3.6).

Tabela 3.6. Síntese das necessidades habitacionais dos municípios analisados.

Municípios Analisados	Necessidades habitacionais										Demandas a serem atendidas ²		Deficit Atual de 2020-2023 (Deficit continuado)	
	Componentes					Consideradas pelos PLHIS			Conceito ¹		Total	% / (C)	Domicílios	% / (C)
	Deficit habitacional		Demanda futura			Dh+Df1 (C)	Dh+Df1 (C)	Total	% / (C)					
	Estimado	Dh1	Dh2	Dh3	Adotado					Estima- da	Df1	Df2		
Americana	7.301	3.920	38	7.301 (Dh1)	4.539 / 8.176	5.182	5.182 (Df2)	15.477 ³	5.183	33,5%	10.294	66,5%		
Campinas	13.043	-	17.828	30.871 (Dh1+Dh3)	33.515	33.515	64.386 (Dh+Df1)	64.386	65.000	101,0%	-614	-1,0%		
Indaiatuba	10.642	-	190	10.832 (Dh1+Dh3)	-	-	7.709	13.955 ⁴	7.709	55,2%	6.246	44,8%		
Itatiba	1.684	618	649	2.302 (Dh1+ Dh2)	2.333 (Dh1+ Dh3)	3.276	8.885 (Dh + Dh3 +Df1)	8.885	5.609	63,1%	3.276	36,9%		
S. Bárbara d'Oeste	10.294	-	52	10.294 (Dh1)	2.450	1.169	9.026 (Dh parcial + Df2)	12.744	9.026	70,8%	3.718	29,2%		
Valinhos	6.000	611	95	6.095 (Dh1+Dh3)	-	1.200	-	9.042 ⁴	3.148	34,8%	5.894	65,2%		
Total				67.726	50.693²	44.322	93.129	124.489	95.675	76,9%	30.762	23,1%		

1. Segundo MCIDADES (2008a; 2009).

2. Unidades habitacionais indicadas como metas físicas de atendimento dos programas de produção habitacional nos documentos "Estratégias de Ação".

3. Para efeitos de cálculo, considerou-se a DF1 estimada em 8.176 domicílios.

4. Para efeitos de cálculo, considerou-se como DF1: DH- (demandas a serem atendidas).

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

No caso do município de Santa Bárbara d'Oeste, o PLHIS não inclui nem no total das necessidades, nem na previsão de atendimento, parte da demanda futura estimada (domicílios entre três e cinco salários mínimos), bem como os domicílios classificados como “ônus excessivo com aluguel”, que correspondem a 24% do deficit habitacional presente à época do PLHIS (SBO, 2011). O PLHIS não propõe estratégias de ação conclusivas ao atendimento deste componente do deficit acumulado, apenas propõe como diretriz a futura necessidade de realização de estudos específicos para a elaboração de programas que visem seu atendimento. Por tal indicativa, caso este componente não seja considerado em algum momento de revisão da política habitacional local, é possível imaginar que o mesmo já se consolida como uma parcela atual do deficit de 2020 (Tabela 3.6).

Pela Tabela 3.6 nota-se que não apenas Santa Bárbara d'Oeste acumula o deficit atual de 2020. De forma similar, à exceção de Campinas, os demais municípios já possuem no período de formulação inicial de suas políticas habitacionais, o deficit atual do período de sua própria finalização, uma vez que as intenções expressas em seus PLHIS(s) não buscam abarcar todas as necessidades habitacionais de seu horizonte temporal, as quais se voltam, inclusive, às faixas populacionais prioritárias estabelecidas pelos próprios Planos.

Considerando as demandas habitacionais a serem atendidas pelos PLHIS(s), é possível imaginar que Americana já possui, para 2020, o mesmo deficit que Santa Bárbara d'Oeste acumula hoje (Tabela 3.6) e cujo crescimento representou mais de 209% entre os anos 2000 e 2010. O mesmo é possível imaginar em relação à Indaiatuba: sem sequer considerar a demanda por HIS a se formar no decorrer do horizonte temporal do PLHIS, o município já possui para

2023, uma problemática equivalente ao deficit atual de Valinhos, cujo crescimento significou mais de 260% na primeira década dos anos 2000. Este município, por sua vez, também sem considerar sua demanda futura prioritária, quase não intenciona sair do patamar de sua problemática atual, uma vez que manterá 65,2% de sua demanda acumulada até 2020 (Tabela 3.6).

Quais serão as resoluções futuras em 2050, caso as propostas de atendimento dos PLHIS(s) não sejam revistas, se em 2020/2023 os municípios já partem para um novo patamar de planejamento com a continuidade de suas problemáticas habitacionais? Pela Figura 3.4, é possível observar que esta continuidade não se dá apenas a partir da data de elaboração dos PLHIS(s), mas sim desde os anos 2000. Se as ações públicas caminharem no sentido das intenções expressas nos Planos, pouco se conseguirá alterar o quadro da precariedade acumulada e existente.

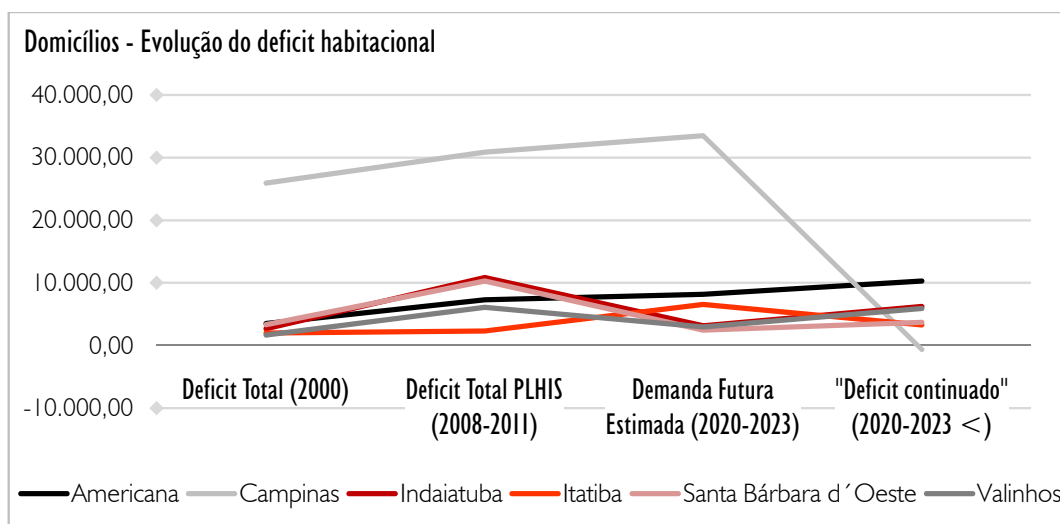


Figura 3.4. Evolução e continuidade do deficit habitacional nos municípios analisados, 2000-2023.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de dados do IBGE (2000); FJP (2005); e PLHIS(s) dos municípios analisados.

A intenção municipal no atendimento parcial das necessidades habitacionais e prioritárias, enquanto não revisada, representa não somente a futura continuidade do problema urbano, mas também a evolução de um passado de precariedade e desigualdade no acesso a terra e à moradia por parte da população, consentida e planejada pelo poder público. Ao se tratar das estratégias previstas pelos PLHIS(s) e dos recursos indicados como metas de investimento em aquisição de terras, esta observação se tornará mais nítida.

3.2 A problemática fundiária: dimensionamento e destinação de terras para habitação de interesse social (HIS)

Diante da forma como as necessidades habitacionais foram tratadas nos PLHIS(s) analisados, cabe retomar a pergunta central desta pesquisa, para que se possa discutir sobre o espaço que a terra ocupa nos instrumentos representativos na nova PNH: como a questão fundiária foi abordada por estes mesmos PLHIS(s) e em que sentido essa abordagem orienta a definição de estratégias de ação para o enfrentamento dos problemas habitacionais?

As respostas para esta pergunta exigem considerar algumas das diretrizes técnicas que foram normatizadas pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH) para orientar o poder público e demais atores envolvidos, na abordagem adequada da questão fundiária nos PLHIS(s), especificamente no que se refere à produção habitacional.

3.2.1 Diretrizes e parâmetros para abordagem do tema da terra nos PLHIS(s)

Sob a ótica da SNH, três aspectos devem ser considerados para uma abordagem adequada da questão da terra para HIS: (1) o volume de terra necessário ao atendimento das demandas habitacionais acumuladas e futuras; (2) o volume de recursos necessário a esse atendimento; e (3) o potencial fundiário existente e disponível nos municípios para a construção de novas moradias (MCIDADES, 2009). As diretrizes normatizadas pela Secretaria Nacional dizem respeito às informações e decisões que devem ser tomadas, sobretudo na fase de Diagnóstico Habitacional dos PLHIS(s), para identificar esses três aspectos, possibilitando o desenvolvimento de propostas que visem o equacionamento das necessidades habitacionais locais.

Em relação ao primeiro aspecto, para estimar o volume de terra necessário ao atendimento das demandas, a SNH recomenda como procedimento técnico a definição de uma fração ideal de terreno para cada domicílio. Uma vez definida a fração ideal, seu valor deve ser multiplicado pelo valor correspondente às necessidades habitacionais, tanto acumuladas como futuras, permitindo identificar a quantidade de terra exigida para enfrentamento de toda a problemática estimada para o horizonte temporal dos PLHIS(s).

A definição da fração ideal de terra está associada à definição da tipologia habitacional e dos parâmetros urbanísticos pensados para os projetos a serem empreendidos por meio das ações propostas pelos PLHIS(s). Para ambas as definições, os Planos podem tomar como referência os parâmetros de parcelamento e uso do solo já praticados nos municípios, em geral dispostos em legislações ou regulamentos específicos que estabelecem critérios diferenciados

para HIS, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou as normas relativas à implantação de Empreendimentos de HIS (EHIS). Não obstante, os PLHIS(s) podem identificar a necessidade de elaboração de novos parâmetros habitacionais e urbanísticos, no intuito de permitir determinados empreendimentos, qualificá-los ou adequá-los às características das demandas a serem atendidas (MCIDADES, 2009).

Importa compreender que as decisões tomadas sobre a fração ideal e as tipologias terão impacto tanto no custo como no resultado final da produção urbana e habitacional local, uma vez que suas características podem implicar em preços e padrões de localização, construção e urbanização bastante distintos (DENALDI, 2008) – conforme será percebido mais adiante neste capítulo.

Em relação ao segundo aspecto a ser considerado na formulação de estratégias de ação, uma vez estabelecidas as tipologias habitacionais, os PLHIS(s) devem estimar o volume geral de recursos necessário à sua produção. Com essa estimativa, torna-se possível definir como o município enfrentará sua problemática habitacional em termos financeiros, ponderando sua capacidade de investimento no setor e as fontes orçamentárias existentes e disponíveis nas demais esferas de governo.

Para efeitos de cálculo, o custo total da produção habitacional deve considerar três componentes: o custo da construção da moradia, o custo da infraestrutura e o custo da terra. Nem todos os municípios possuem estoque de terras públicas que pode ser disponibilizado para a política social de habitação. Nesse sentido, faz-se necessário calcular o custo das terras de propriedade privada, tendo-se em conta a compra ou a desapropriação como sua forma de obtenção (MCIDADES, 2009). A aplicação de uma política fundiária pode ser

adotada como alternativas a estas duas formas de obtenção de terra (ROLNIK, 2010). No entanto, até mesmo para defini-la, é importante avaliar os preços fundiários frente aos custos totais da produção e frente aos recursos passíveis de serem investidos pelos municípios. De modo complementar, é igualmente importante avaliar os limites e potencialidades do marco legal urbanístico local, uma vez que essas alternativas compreendem a definição de estratégias voltadas à aplicação dos instrumentos urbanísticos estabelecidos no Estatuto da Cidade, os quais devem estar incorporados nos Planos Diretores municipais (MCIDADES, 2009).

Para a estimativa dos custos de infraestrutura e de construção de moradias, a SNH orienta como referências os valores médios já utilizados pelos municípios em suas ações habitacionais; os parâmetros de custos apresentados no Plano Nacional de Habitação (PLANHAB); bem como os valores de empréstimo ou transferência de recursos estabelecidos no âmbito dos programas habitacionais desenvolvidos pelo Governo Federal. No que se refere aos custos da terra, seu cálculo deve levar em consideração o preço médio do metro quadrado de terra urbanizada praticado em cada município, cuja referência pode partir tanto do valor venal utilizado pelo poder público para cálculo do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), como dos valores praticados no mercado de terrenos e imóveis (MCIDADES, 2009).

Embora a SNH oriente para as diversas referências que podem ser utilizadas para definir os aspectos da abordagem da terra nos PLHIS(s), também reconhece que

a maioria dos municípios não possui informações atualizadas sobre o valor médio do metro quadrado de terra urbanizada,

não apropria custos de urbanização e não conhece a fração ideal média de terra resultante da implantação de diferentes conjuntos e tipologias habitacionais (MCIDADES, 2009, p. 172).

Esse retrato institucional implica em limitar as decisões aos diversos critérios e referências já existentes, caso os PLHIS(s) optem por não empreender esforços no estudo de parâmetros mais apropriados às realidades urbanas e sociais locais. Entretanto, independentemente da escolha tomada em relação aos parâmetros, referências e tipologias, os custos definidos para cada componente da produção habitacional devem ser consolidados e aplicados tanto ao valor do deficit acumulado quanto ao valor da demanda futura por novas moradias, identificando-se assim o volume global de recursos necessários ao enfrentamento das necessidades habitacionais locais.

Cabe destacar que além da estimativa dos custos da produção habitacional, a SNH também orienta estimar o volume de recursos necessários ao desenvolvimento de outros programas habitacionais que possam ou precisem ser estruturados, em função das características das demandas ou dos aspectos territoriais dos municípios. Têm-se, como exemplo, os programas de contenção da ocupação em áreas ambientalmente sensíveis, os programas de locação social e os de aproveitamento do estoque de domicílios vagos, sobretudo existente em áreas centrais urbanas que passam por processo de perda populacional ou de deterioração (MCIDADES, 2009).

A definição de programas neste sentido, assim como a definição da fração ideal de terra e do tipo habitacional implica em uma análise mais crítica e aprofundada do quadro fundiário, normativo e territorial dos municípios, no

intuito de averiguar os diversos aspectos que incidem na capacidade de uso e ocupação do solo para fins habitacionais. Essa análise crítica é determinante para a localização das terras que serão indicadas como base da construção das novas moradias pelos PLHIS(s). Por tal razão, a SNH e também o PLANHAB orientam como terceiro aspecto para a abordagem adequada do tema da terra, a verificação e identificação do potencial fundiário existente e disponível para atendimento das necessidades habitacionais locais.

Além de conhecer as necessidades de terra e de recursos, os municípios devem ter o conhecimento claro das condições em que ocorre a oferta habitacional, em especial as condições de acesso a terra e a disponibilidade de solo urbanizado. Para tanto, recomenda-se que os PLHIS(s) quantifiquem e qualifiquem as áreas *aptas* para a produção de HIS, a partir da definição de critérios que permitam sua delimitação e sua posterior destinação para atendimento das demandas acumuladas e futuras.

A SNH e o PLANHAB consideram como áreas *aptas*: as terras vazias e urbanizadas delimitadas como ZEIS; as terras de propriedade pública ou privada, urbanizadas e adequadas à implantação de HIS; os domicílios vagos e os imóveis não utilizados ou subutilizados; loteamentos ou setores urbanos com grande percentual de lotes não ocupados; bem como áreas já ocupadas por população de baixa renda, cuja diretriz de intervenção corresponde à remoção e reconstrução de unidades habitacionais na própria área do assentamento (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2010; MCIDADES, 2009).

As áreas *aptas* devem ser claramente delimitadas e caracterizadas nos PLHIS(s) para que a formulação de estratégias de ação que visem sua disponibilização e obtenção também seja feita de forma apropriada. Sobretudo,

devem ser mapeadas em quantidade suficiente para atendimento dos domicílios correspondentes ao déficit acumulado e à demanda futura priorizada no horizonte temporal dos Planos (MCIDADES, 2009).

Considera-se que o entendimento de *áreas aptas* já constitui um primeiro critério para delimitar e caracterizar o potencial fundiário local. Por outro lado, muitos municípios optam por adotar como critérios o zoneamento urbano estabelecido nas legislações locais e, quando o caso, as normas de controle do uso e da ocupação do solo estabelecidas pelas demais esferas de governo, porém incidentes no território municipal.

Em qualquer definição, faz-se oportuno que os PLHIS(s) avaliem a configuração territorial dos espaços que podem ser delimitados, seja segundo as regras da legislação, seja segundo o entendimento de *áreas aptas*. No caso dos espaços vazios não utilizados e subutilizados, ou até mesmo das ZEIS, esta avaliação deve atentar, em especial, para sua localização em relação ao acesso à oferta de trabalho e aos equipamentos e serviços públicos urbanos – mesmo que seu aproveitamento esteja condicionado aos limites possivelmente impostos pelas normas de uso incidentes (MCIDADES, 2009).

Vale ressaltar que em grande parte dos municípios brasileiros, assim como dos municípios da RMC, conforme exposto no Capítulo 2,

[...] apenas as áreas pouco valorizadas, periféricas ou distantes dos centros de trabalho, em locais com grande carência de infraestrutura e equipamentos públicos, são delimitadas como ZEIS ou destinadas à habitação social. Esta escolha, muitas vezes, objetiva atender aos interesses do mercado imobiliário e dos proprietários de terra, que não desejam ter sua área destinada para receber empreendimentos do tipo HIS. Outras

vezes, é motivada pela falsa economia que representaria para o setor público, uma vez que apresentam preços menores. Cabe lembrar, entretanto, que será preciso levar a “cidade” para estes setores urbanos, ou seja, equipamentos e serviços urbanos, cujo custo quase sempre é muito maior do que o custo de reservar ou adquirir áreas mais centrais para a população de menor renda. (MCIDADES, 2009, p. 162).

Nesse sentido, é importante que para o levantamento e delimitação do potencial fundiário de atendimento das necessidades habitacionais locais, o poder público e os demais agentes envolvidos na elaboração do PLHIS(s) estejam afinados aos propósitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade e pela PNH (MCIDADES, 2006).

Os propósitos do Estatuto da Cidade não dizem exclusivamente respeito aos instrumentos jurídico-urbanísticos que permitem ampliar o acesso a terra urbanizada para a população de baixa renda, uma vez que “a escolha dos instrumentos adequados a cada município e situação vai depender da leitura da cidade [...] assim como do ‘projeto de cidade’ pactuado” (MCIDADES, 2009, p. 25). Os propósitos dizem respeito, sobretudo, às diretrizes gerais da política urbana. O ‘projeto de cidade’ se pactua nessas diretrizes, as quais têm como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (ROMEIRO, 2013).

Os propósitos da PNH vão ao encontro das diretrizes gerais do Estatuto, principalmente das que se relacionam à garantia do direito à cidade sustentável – entendido como o direito à terra urbana, à moradia, à infraestrutura, ao saneamento ambiental, ao transporte e aos serviços públicos, para as gerações presentes e futuras (MCIDADES, 2006).

O PLANHAB, enquanto instrumento de implementação da PNH, também segue as diretrizes da política urbana dispostas no Estatuto da Cidade. Como medida estratégica de ação, orienta para a incorporação e aplicação de instrumentos urbanísticos, visando tanto a regularização fundiária de imóveis ocupados pela população de baixa renda, como a obtenção, a disponibilização e o controle da valorização da terra, para viabilizar a produção de HIS a partir dos propósitos da PNH (MCIDADES, 2010).

Os propósitos expostos reforçam a ideia de que “o PLHIS é apenas um dos instrumentos da política habitacional municipal e dificilmente abarcará todos os conteúdos e meios necessários para o planejamento habitacional” (DENALDI; BRUNO FILHO, 2013, p. 270). Por tal fato é que desde sua primeira concepção, os PLHIS(s) devem estar articulados aos demais instrumentos que regulam e controlam o uso e a ocupação da terra urbana, sobretudo o Plano Diretor municipal e legislação a ele complementar, assim como às demais políticas urbanas setoriais, inclusive tributárias e administrativas (DENALDI; BRUNO FILHO, 2013).

Essa articulação do PLHIS com outros instrumentos e políticas torna ainda mais enfática a necessidade de uma investigação crítica sobre os quadros político, institucional, normativo e financeiro do município, para a formulação de propostas que visem enfrentar a problemática urbana habitacional. Tal investigação não deve abranger apenas um levantamento dos instrumentos dispostos nos Planos Diretores ou das legislações aplicáveis ao parcelamento, uso e ocupação do solo para fins de HIS. Trata-se de analisar em que medida as disposições do próprio Plano Diretor e das legislações complementares contribuem para a consolidação e continuidade da problemática habitacional

local. Ao incorporar uma análise nesse sentido, o PLHIS se torna, ao menos, um momento oportuno para se compreender e questionar o “projeto de cidade” ao qual a política habitacional estará vinculada. Considerando o processo participativo de sua elaboração, esse questionamento também pode contribuir para que os atores envolvidos no processo se fortaleçam para um melhor acompanhamento e controle social da política.

3.2.2 A abordagem do tema da terra nos PLHIS(s) analisados

Nos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d’Oeste e Valinhos nem sempre a abordagem da terra esteve clara em relação às diretrizes e aos parâmetros estabelecidos pela SNH. A começar pelo fato de que, desde o levantamento de suas problemáticas habitacionais, estes municípios já apresentavam incongruências que não permitiriam o tratamento adequado da questão.

Conforme exposto no Item 3.1 deste Capítulo, dos seis municípios analisados, apenas dois (Campinas e Itatiba) incorporaram o conceito de necessidades habitacionais, o que significa que apenas estes conseguiriam tratar a questão fundiária considerando as demandas acumuladas (deficit) e futuras (demanda prioritária) por habitação, como orienta a SNH. Outros três municípios (Americana, Indaiatuba e Santa Bárbara d’Oeste) consideraram como necessidades habitacionais apenas as demandas previstas para serem atendidas pelas propostas de ação dos PLHIS(s). E por fim, um município não considerou o conceito de necessidades habitacionais (Valinhos). Isto significa que, nestes quatro municípios, tanto o volume de terra quanto o volume de recursos, bem

como a delimitação de terras para HIS, não seriam estimados de forma suficiente para sanar o problema habitacional local, tornando inicialmente frágil qualquer proposta de ação.

Por outro lado, mesmo nos municípios que atenderam as diretrizes iniciais das necessidades habitacionais tratadas pela SNH em seus PLHIS(s), algumas questões também são observadas no tocante à fragilidade da abordagem da questão fundiária para HIS.

3.2.2.1 Estimativa de terras para Habitação de Interesse Social (HIS)

No que se refere ao conceito de necessidades habitacionais e ao primeiro aspecto colocado pela SNH – a estimativa de terras para produção de HIS, os municípios analisados podem ser organizados em três grupos: (1) municípios que estimam o volume de terra necessário ao atendimento do conjunto de suas necessidades habitacionais – Campinas e Itatiba; (2) municípios que realizam a estimativa de terra apenas para a demanda a ser atendida – Americana e Santa Bárbara d'Oeste; e (3) municípios que não estimam o volume de terra para atendimento das demandas habitacionais – Valinhos (Figura 3.5).

Nos grupos cujos municípios estimaram total ou parcialmente o volume de terras para HIS, a estimativa considerou as diretrizes sugeridas pela SNH, no que diz respeito à definição da fração ideal e das tipologias habitacionais a serem adotadas nos empreendimentos. Dessa forma, para estimar as necessidades fundiárias da produção de HIS, os PLHIS(s) estabeleceram diferentes cotas de terreno para cada domicílio, considerando a possibilidade de

implantação de diferentes tipologias habitacionais e a constituição de cenários que pudessem atender à diversidade das demandas identificadas.



Figura 3.5. Estimativa de terra para HIS nos municípios analisados.

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios.

Em relação às frações ideais de terra, à exceção de Campinas e Itatiba, nos demais municípios que estimaram as necessidades fundiárias, a definição

tomou como critério os parâmetros estabelecidos pelas legislações urbanísticas locais, em especial o Plano Diretor e as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo vigentes. Dentre os parâmetros estabelecidos estão: (i) em Americana – as normas urbanísticas impostas tanto para as ZEIS como para as zonas com permissão de uso residencial; (ii) em Santa Bárbara d'Oeste – o lote mínimo legalmente instituído no município; e (iii) em Indaiatuba – o “lote padrão” das zonas de uso onde se permite HIS (Tabela 3.7).

Em Campinas e Itatiba, os PLHIS(s) adotaram como fração ideal cotas brutas de terreno, cujos critérios foram estabelecidos a partir da previsão de uma reserva de áreas não edificáveis. Segundo os PLHIS(s), essa reserva se justifica pelo fato de muitos terrenos poderem apresentar áreas de proteção ambiental ou alguma restrição à urbanização (PMC, 2011), bem como necessitar da implantação de sistemas viários e de equipamentos públicos e de lazer, no processo de viabilização dos empreendimentos (PMIT, 2011).

Destaca-se que em Indaiatuba, a estimativa de terra tomou como fração ideal o “lote padrão” do único zoneamento, além das ZEIS, onde a implantação de empreendimentos de HIS (EHIS) é permitida. Por outro lado, o valor desse lote padrão não foi informado pelo PLHIS. Ressalta-se que a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar 10/2010) e sua Lei Complementar, que passa a regulamentar e incorporar ZEIS de vazios no perímetro urbano (Lei Complementar 21/2013), estabelecem que os EHIS realizados no município por meio de programas dos governos federal, estadual ou municipal, estarão dispensados de suas disposições, estando seus parâmetros de parcelamento do solo e índices urbanísticos sujeitos à análise e aprovação do órgão competente da Prefeitura (INDAIATUBA, 2010b). Dessa forma, o “lote padrão” estabelecido

como fração ideal pode ser alterado a partir dos acordos estabelecidos diretamente entre o órgão competente e o solicitante da aprovação dos empreendimentos.

No caso de Valinhos, embora o PLHIS tenha identificado as frações ideais de terra e as tipologias habitacionais a serem adotadas, não há uma estimativa do volume fundiário total necessário ao atendimento das demandas. Ressalta-se que as frações e seus critérios foram indicados no âmbito da definição dos custos das unidades habitacionais – conforme será visto adiante, ao se tratar dos recursos estimados para HIS pelos PLHIS(s).

Cabe destacar que em todos os municípios analisados, embora os critérios de definição das tipologias habitacionais tivessem como objetivo atender à diversidade característica das demandas locais, a definição dos parâmetros da unidade de moradia (metragem quadrada) esteve associada às referências existentes e disponíveis para cálculo da estimativa dos custos da produção. Os PLHIS(s) estabeleceram critérios de atendimento a partir de diferentes tipos de unidade habitacional, levando-se em conta parâmetros de área construída cujos custos já haviam sido estabelecidos por outros órgãos ou instituições ligadas ao setor habitacional.

Desta maneira é que Campinas e Indaiatuba, por exemplo, independentemente da fração de terra definida e das características de suas demandas, estabelecem parâmetros construtivos e de custo similares para suas tipologias, conforme visualizado na Tabela 3.7. Nestes casos, a referência adotada foi o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), que estipula 45-48 metros quadrados para as unidades habitacionais, sejam estas verticais ou horizontais.

Tabela 3.7. Critérios e referências adotados pelos PLHIS(s) para a estimativa de terras para HIS.

Municípios analisados	Fração ideal de terra		Tipologia habitacional			
	Critérios	Parâmetros (m ²)	Critérios unidade habitacional (UH)	Parâmetros (m ²)	Custo UH com infraestrutura*	Referências
Americana	Plano Diretor; Lei de zoneamento /ZEIS; zonas com permissão de uso residencial	150 m ²	"Embrão" em lote urbanizado	-	R\$ 24.000,00	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)
		85 m ²	Horizontal (sobreposta)	-	R\$ 38.000,00	Cooperativa Nacional da Habitação e Construção (COOPERTETO)
		60 m ²	Vertical (apartamento)	51 m ²	R\$ 51.500,00	
Campinas	Cotas com previsão de área não edificável em função de restrições à urbanização	250 m ² (cota bruta)	Horizontal (casa térrea)	48 m ²	R\$ 48.000,00	Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV)
		125 m ² (cota líquida)	Vertical (casa sobreposta / apartamento)	48 m ²	R\$ 52.000,00	
Indaiatuba	Lei de zoneamento/ zonas com permissão de EHIS	"lote padrão"	Horizontal (casa térrea)	48 m ²	R\$ 48.000,00	Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) / Prefeitura Municipal
			Horizontal (sobreposta)	44 m ²	R\$ 51.000,00	
			Vertical (apartamento)	44 m ²	R\$ 65.000,00	
Itatiba	Cotas com previsão de área para implantação de sistema viário e equipamentos	250 m ² (cota bruta)	Horizontal (casa térrea)	45 m ²	R\$ 45.000,00	SNH/ PLANHAB
		125 m ² (cota líquida)	Horizontal/ Vertical (casa sobreposta / apartamento)	45 m ²	R\$ 50.000,00	
Santa Bárbara d'Oeste	Lei de Parcelamento/ lote mínimo permitido no município	175 m ²	"Embrão" em lote urbanizado	33 m ²	R\$ 38.000,00	Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI)
			Horizontal (sobreposta geminada)	42 m ²	R\$ 47.000,00	
			Vertical (apartamento)	37 m ²	R\$ 34.000,00	
Valinhos	-	200 m ² (lote mínimo)	Horizontal	-	R\$ 63.300,00	Portal da Construção (PINI Web)
		600 m ² (lote mínimo)	Vertical	-	R\$ 62.800,00	

* Valores médios correspondentes ao ano de elaboração dos Diagnósticos dos PLHIS(s).

Fonte: elaborado pela autora, a partir do Diagnóstico Habitacional dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

A partir das frações ideais e tipologias adotadas, os PLHIS estimaram a necessidade de mais de 20 milhões de metros quadrados de terra para atendimento das demandas por HIS. De maneira geral, há que se considerar que estas demandas não representam o conjunto da problemática habitacional dos municípios, mas sim as demandas previstas para serem atendidas pelo poder público, as quais representam 76% do que seriam suas necessidades habitacionais, segundo o conceito adotado pela PNH (Tabela 3.8).

Por tal consideração, a comparação entre os municípios, do ponto de vista quantitativo, deve ser sempre relativizada. Pela Tabela 3.8 observa-se, por exemplo, que Campinas apresenta a maior necessidade fundiária do conjunto de municípios. Isto se deve ao fato desta cidade concentrar o maior déficit habitacional, a maior demanda futura por novas moradias e também pelo fato de considerar ambos os componentes para o cálculo da estimativa de terra.

Na sequência de Campinas aparece Itatiba, que embora apresente a segunda maior necessidade de terra, não concentra as maiores necessidades habitacionais, mas sim a menor de todo o conjunto de municípios. Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e Americana apresentam necessidades habitacionais bem mais expressivas, embora suas necessidades fundiárias estejam abaixo das necessidades de Itatiba. Essas diferenças se dão pelo fato destes três municípios (Indaiatuba, Santa Bárbara d'Oeste e Americana) não terem considerado o total de suas necessidades habitacionais para a estimativa de terra, mas sim as demandas previstas para serem atendidas pelo poder público. Há que se considerar ainda que as frações de terra bruta em Itatiba (e também em Campinas) são relativamente maiores do que as frações adotadas por esses outros municípios – conforme apresentado na Tabela 3.7 anterior.

Tabela 3.8. Estimativa de terra para atendimento das necessidades e demandas habitacionais.

Municípios analisados	Componentes das necessidades habitacionais		Demandas a serem atendidas ¹		Estimativa de terra		
	Deficit habitacional (Dh)	Demanda futura (Df)	Total (PNH) ²	Total (PLHIS)	% / componentes	Total (m ²)	Demanda de atendimento
Americana	7.301	4.539 estimada 1 8.176 ³ estimada 2	15.477	5.183	33,5%	701.137	5.183
Campinas	30.871	33.515	64.386	65.000	101,0%	15.989.250,00 ⁴	63.957 ⁴
Indaiatuba	10.832	-	13.955 ⁵	7.709	55,2%	440.000	7.709
Itatiba	2.302 adotado 1	6.552 estimada	8.885 adotada	5.609	63,1%	1.952.750 ⁴ estimado Dh adotado 1	8.854 ⁴ Dh adotado I + Df estimada
S. Bárbara d'Oeste	10.294	2.450	12.744	9.026	70,8%	970.250	9.026
Valinhos	6.095	-	9.042 ⁵	3.148	34,8%	-	-
Total	67.726⁶	50.693⁶	124.489	95.675	76,8%	20.072.137⁶	94.318⁶

- 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. Segundo conceito de necessidades habitacionais adotado pela PNH (Dh + Df).

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

4. Exclui a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários.

5. Para efeitos de cálculo, considerou-se como Total (PNH): Dh + (Dh - Total PLHIS).

6. Para efeitos de cálculo total, considerou-se em Itatiba: Dh adotado; Df estimada; total de terra adotado; e demanda de atendimento equivalente a 8.443 unidades habitacionais – conforme adotado no PLHIS.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

No caso de Americana, observa-se pela Tabela 3.8 que a estimativa de terra apresentada no PLHIS abrange apenas 33,5% do total de suas necessidades habitacionais. Trata-se de um dos municípios que não incorporou o conceito de necessidades adotado pela PNH, bem como estimou duas vezes a demanda futura prioritária por novas moradias. O PLHIS informa precisar de cerca de 700 mil metros quadrados de terra para atender pouco mais de cinco mil domicílios no decorrer de seu horizonte temporal (2009-2020). Somente seu déficit habitacional compreende mais de sete mil domicílios e sua demanda futura, estimada na segunda vez em seu PLHIS, fica além das demandas previstas para serem atendidas (Tabela 3.8).

Outro aspecto que merece ser destacado em relação à Americana é o fato do município ter feito a estimativa de terra na etapa das Estratégias de Ação e não na fase de Diagnóstico Habitacional do PLHIS, como sugere a SNH. No Diagnóstico, a abordagem da questão da terra é feita no intuito de se verificar o potencial de aproveitamento dos espaços fundiários existentes e disponíveis para HIS e não com o objetivo de se estimar as necessidades fundiárias das demandas habitacionais. Ambos os procedimentos são considerados válidos pela SNH, no entanto, essa especificidade do município implica em um aspecto importante do entendimento e da veracidade de suas propostas de ação: a estimativa de terra apresentada nas Estratégias de Ação representa realmente uma estimativa ou trata-se de uma indicação? Representa o volume de terra que se estima necessário ou o volume que se indica como base fundiária das propostas de ação do PLHIS?

Outros três municípios também merecem observações a respeito da forma como a estimativa de terras para HIS foi tratada em seus PLHIS(s): Campinas, Itatiba e Santa Bárbara d'Oeste. Sobre Campinas e Itatiba, destaca-se

que a abordagem da questão fundiária não está apenas vinculada ao déficit quantitativo e à demanda futura por novas moradias. Tal abordagem também se relaciona ao déficit por inadequação de domicílios, uma vez que para seu atendimento será necessário prever ações de regularização fundiária. Em termos de planejamento habitacional, a diferença entre essas duas perspectivas – produção e regularização – é que os PLHIS(s) devem indicar a quantidade de terra necessária apenas ao atendimento da demanda futura e do déficit quantitativo acumulado (MCIDADES, 2009).

Em relação ao déficit quantitativo, ressalta-se, no entanto, que a estimativa de terra realizada nos PLHIS(s) desses dois municípios exclui a demanda de unidades habitacionais existentes em assentamentos precários. A diretriz de intervenção nessa demanda se associa à remoção e realocação (*remanejamento*) de domicílios na própria área do assentamento – não havendo necessidade de previsão de terras. Neste sentido, a Tabela 3.8 anterior identifica como demanda da estimativa de terra os domicílios cuja proposta de ação é a produção habitacional em novas localizações.

Especificamente no caso de Itatiba, cabe ainda enfatizar que, assim como no dimensionamento do déficit e da demanda futura, o PLHIS apresenta duas referências numéricas para o volume de terras demandadas para atendimento de suas necessidades habitacionais – uma na fase de Diagnóstico e outra na fase das Estratégias de Ação. Conforme exposto no Tópico 3.1 deste Capítulo, essas divergências podem estar relacionadas tanto a decisões políticas quanto a questões técnicas. Decisão política no sentido de se adotar, no caso da demanda futura, a referência que o poder público se propõe a atender nos programas de ação; e questão técnica no sentido das divergências poderem

também se associar a uma revisão dos conteúdos do produto do Diagnóstico, para a formulação das Estratégias de Ação.

A Tabela 3.8 procurou retratar as diversas estimativas realizadas em Itatiba. Contudo, as análises sobre este município, na presente pesquisa, consideram as estimativas que foram adotadas pelo PLHIS como objeto de suas propostas de ação, pelo fato de facilitar algumas compreensões que serão colocadas no decorrer deste Capítulo.

Já no município de Santa Bárbara d'Oeste, assim como em Americana, a estimativa do volume de terras é feita sobre a demanda com previsão de atendimento pelo PLHIS. Essa demanda representa 70% das necessidades habitacionais do município (Tabela 3.8) e a ela correspondem os domicílios que compõem a coabitação e os imóveis cedidos, bem como a demanda futura situada nas faixas de renda de zero a três salários mínimos.

Considerando este percentual de 70%, o PLHIS desenvolve três estudos para cálculo das necessidades e custos da terra e da produção habitacional, apontando-se cenários de atendimento segundo combinações entre as diferentes frações e tipologias habitacionais que foram definidas. Na presente pesquisa, para elucidar a questão fundiária em Santa Bárbara, optou-se pela escolha de uma combinação intermediária (Combinação B¹⁶) que abrange todas as modalidades e tipologias de atendimento, indicando inclusive a necessidade de um menor volume de terras para HIS.

Levando-se em conta esta Combinação B, o PLHIS estima a necessidade de 970.250m² de terra para atender a demanda priorizada pelo poder

¹⁶ SBO, 2011, p. 78-84.

público (conforme Tabela 3.8). Importa destacar, no entanto, que o PLHIS informa a necessidade de se reservar, nos espaços fundiários para HIS, um percentual de terras para a implantação de sistemas de áreas livres públicas e de áreas institucionais – o que implica na redução de 50% do volume total desses espaços¹⁷. Mesmo com essa observação, além de estimar terra somente para 70% das necessidades habitacionais, o Plano deixa de considerar que os 970.250m² de terra estimada deveriam ter seu valor dobrado para que então fosse possível descontar, sem maiores prejuízos, o percentual de áreas a serem doadas para estes fins.

Considerando a perda percentual de áreas, o volume de terra identificado pelo PLHIS de Santa Bárbara atenderá não 70%, mas 35% das necessidades habitacionais do município. Ou seja, se a estimativa de terra considera 9.026 domicílios (conforme indica a Tabela 3.8), de fato, ela representa a necessidade fundiária de apenas 4.513 domicílios. Esses 4.513 domicílios não chegam a totalizar nem metade do deficit quantitativo atual do município, cujo crescimento representou mais de 200% entre os anos 2000 e 2010 – conforme observado no começo deste Capítulo.

As análises expostas mostram uma grande fragilidade dos PLHIS(s) no tocante à abordagem da estimativa de terra e sua relação com o levantamento das problemáticas habitacionais. Essa fragilidade só se revela na leitura das entrelinhas de suas próprias diretrizes.

¹⁷ Conforme SBO, 2011, p. 78-80.

3.2.2.2 Estimativa de custos da terra e da produção de HIS

No que se refere ao segundo aspecto colocado pela SNH, pela análise dos PLHIS(s) observa-se que todos os municípios tratam do volume de recursos necessários à aquisição de terra e à produção habitacional. O que os diferencia, no entanto, é a forma de abordagem da questão ou a sua abrangência em relação ao enfrentamento das necessidades habitacionais locais. Por essas diferenciações, os municípios podem ser organizados em três grupos (Figura 3.6):

- (1) Municípios que estimam os recursos necessários ao atendimento de todo o conjunto de suas necessidades habitacionais – Campinas e Itatiba;
- (2) Municípios que estimam recursos apenas para as demandas a serem atendidas pelas propostas dos PLHIS(s) – Americana, Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste; e
- (3) Municípios que estimam os custos isolados da terra e das diferentes tipologias habitacionais adotadas, mas que não os consolidam, não possibilitando identificar o volume global de recursos necessários ao atendimento das demandas por novas moradias – Valinhos.

Independentemente de ser possível ou não identificar o volume global de recursos necessários ao atendimento das demandas, nos seis municípios a estimativa de custos da produção de HIS foi realizada com base nas referências adotadas pelos PLHIS(s) para a definição das tipologias habitacionais – conforme exposto anteriormente. Os valores dessas referências (apresentados na Tabela 3.7) já consideravam os custos de dois dos componentes da produção habitacional colocados pela SNH: os custos da construção da moradia e os custos da

infraestrutura. Em relação ao terceiro componente – o custo da terra, os municípios o identificaram a partir das especificidades das informações já existentes ou levantadas para sua caracterização.



Figura 3.6. Estimativa de custos para produção de HIS nos municípios analisados.

Fonte: elaborado pela autora sobre base de dados da pesquisa Silva (2010) – mapas da RMC sobre bases cartográficas dos 19 municípios.

Levando-se em conta as especificidades da identificação dos custos da terra, dentro do aspecto dos custos da produção habitacional, os municípios podem ser organizados em três outros subgrupos (Tabela 3.9): (A) municípios que informam valores de solo urbano segundo a localização de terras para HIS (Americana e Valinhos); (B) municípios que informam o custo da terra segundo uma média do preço do metro quadrado (Indaiatuba, Itatiba e Santa Bárbara d'Oeste); e (C) municípios que não informam o custo da terra (Campinas).

Tabela 3.9. Critérios e referências adotados pelos PLHIS(s) para a estimativa de custos da terra para HIS.

Sub grupo	Municípios analisados	Critérios	Referência	Terra		
				Localização	Custo/ m ² (R\$)	
A	Americana	Valores de solo urbano, segundo localização e dimensão das glebas aptas para HIS	Planta de Valores Reais/ Prefeitura	Perímetro central < 10.000m ²	336,00	
				Perímetro central > 10.000m ²	158,20	
				ZEIS de vazios	38,00	
				Áreas periféricas	36,58	
	Valinhos	Valores de solo urbano, segundo localização de terras	Prefeitura	Área central	São Cristóvão	231,52
					Santa Cruz	250,00
					Santana	186,74
				Área periférica	Santa Elisa	130,00
					Espírito Santo	150,00
					Santa Escolástica	160,00
B	Indaiatuba	Média do preço do m ² de terra	-	-	45,00	
	Itatiba		Prefeitura	-	100,00	
	S. Bárbara d'Oeste		Pesquisa com setor imobiliário local	-	100,00	
C	Campinas	-	-	-	-	

- Não realiza estimativa.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Pela Tabela 3.9, é possível visualizar as disparidades do preço do metro quadrado da terra entre os diferentes municípios e também entre as diferentes localizações, em um mesmo município. Em Americana e Valinhos, as áreas centrais possuem maiores custos de terra não apenas em relação às áreas periféricas, mas também em relação aos custos de terra das demais cidades do conjunto. Por sua vez, as áreas periféricas e as ZEIS de Americana concentram preços fundiários muito mais baixos do que as áreas periféricas de Valinhos, as quais apresentam valores de terra superiores à média dos custos praticados em Itatiba e Santa Bárbara d'Oeste, por exemplo, onde o valor da terra é relativamente similar. Já em Indaiatuba, a média de custos de terra no município segue os custos das ZEIS de Americana, ou seja, apresenta um dos valores mais baixos dentre os seis municípios.

Na maioria dos municípios, os preços fundiários foram embasados em referenciais de valores adotados pelo poder público, à exceção de Santa Bárbara d'Oeste e Americana – que adotaram referenciais praticados no mercado de imóveis – e Campinas, que não realizou a estimativa dos custos da terra, embora tenha estimado o total de recursos necessários ao atendimento do conjunto de suas necessidades habitacionais. Neste município, contudo, os preços fundiários podem estar inclusos nos custos totais da produção, uma vez que o PLHIS adota como referência de cálculo os valores praticados pelo PMCMV, que considera dentre os parâmetros de custo da unidade habitacional: os custos da edificação, da infraestrutura, dos equipamentos comunitários, dos benefícios e despesas indiretas da construção e, entre outros, do terreno (CAIXA, 2009).

Embora o PMCMV identifique esses elementos como componentes do custo da unidade habitacional, seus valores individuais, sobretudo do terreno,

não são identificados e, por tanto, Campinas não foi considerado como um município que estima o preço da terra em seu PLHIS, até porque nem o próprio PLHIS reconhece que esse preço está embutido no custo da unidade habitacional.

Cabe registrar que mesmo o PMCMV incluindo o custo do terreno nos valores por ele praticados, sua própria normatização estabelece, dentre os critérios de atendimento, a priorização dos municípios que doarem terrenos para a implantação de empreendimentos ou que implementarem os instrumentos do Estatuto da Cidade voltados ao controle da retenção especulativa de áreas vazias ociosas (BRASIL, 2009; CAIXA, 2009). Levando-se em conta o peso da participação do Programa nas ações da política habitacional brasileira (FERREIRA, 2012), esse critério reforça a necessidade dos poderes públicos locais, no processo de formulação de suas políticas habitacionais, empreenderem esforços para quantificar a terra e seus custos, bem como para definir estratégias que busquem destiná-las para HIS, considerando os pressupostos da PNH.

No caso de Indaiatuba, cujo PLHIS também adota para cálculo dos custos da produção os valores praticados pelo PMCMV (conforme Tabela 3.7), há a estimativa dos custos necessários à obtenção da terra. Diferentemente de Campinas, essa estimativa considera apenas a demanda a ser atendida pelo PLHIS e não o conjunto das necessidades habitacionais do município. Conforme visto, o PLHIS de Indaiatuba é um dos que não se apropriou do conceito de necessidades habitacionais, não incorporou informações sobre a demanda futura prioritária por novos domicílios e, em decorrência, a estimativa da quantidade de

terra abrangeu apenas 55% do que seriam as demandas reais do município¹⁸. Nessa inserção, a estimativa dos custos da terra se deu sobre este percentual, resultando um volume de recursos 45% inferior ao que seria realmente necessário para enfrentar o quadro da problemática habitacional local.

Inserido no subgrupo de municípios que estimam o custo da terra a partir do preço médio do metro quadrado, Indaiatuba estima ser necessário mais de R\$ 19.000.000,00 para a compra dos 440 mil metros quadrados de terra demandados pela população beneficiária do PLHIS. Esse valor representa cerca de 4% dos custos totais estimados para a produção habitacional, tomando-se como base a média de R\$ 45,00 por metro quadrado de terra. Esse percentual dos custos da terra em relação aos custos totais da produção se coloca bem abaixo dos valores evidenciados nos outros municípios. Em Santa Bárbara d'Oeste e Itatiba, por exemplo, cujo preço médio da terra gira em torno de R\$ 100,00/m², o percentual dos custos fundiários em relação aos custos totais da produção atinge mais de 20% (Tabela 3.10).

Em relação a estes dois municípios – Santa Bárbara e Itatiba, que junto à Indaiatuba conformam o subgrupo de municípios que informa o custo da terra segundo uma média do preço do metro quadrado, algumas questões valem ser observadas sobre a estimativa dos custos da terra, da produção habitacional e também sobre sua inserção nos grupos de municípios aqui estabelecidos.

Sobre Itatiba, embora o município se enquadre no grupo de municípios cuja estimativa do volume de terra e de recursos envolveu todo o conjunto das necessidades habitacionais, os custos totais do componente terra

¹⁸ Nesse caso, considerou-se que as demandas reais seriam formadas pelo déficit habitacional a ser atendido e pelo déficit não atendido pelo PLHIS (“déficit continuado”), uma vez que o município não estima a demanda futura por HIS.

foram calculados apenas para parte dessas necessidades, uma vez que o município já dispunha de um banco de terras públicas para destinar à política habitacional. Além desse banco de terras, dimensionado em 156.000m², o PLHIS considerou que 316.750m² de terrenos poderiam ser obtidos por meio do instrumento da dação em pagamento, pelo fato de apresentarem dívidas tributárias superiores a 50% de seu valor venal, com a prefeitura (PMIT, 2001a). Considerando a disponibilidade de terra pública e a intenção de obtenção dos terrenos com dívida ativa, o PLHIS calcula custos apenas para o volume de terras que precisa ser adquirido. Esse volume representa 76% do total de terras estimadas para o atendimento do déficit acumulado e da demanda futura por novas moradias.

Os recursos para aquisição da terra foram calculados com base na referência média de R\$ 100,00/m². Cabe destacar que embora a fonte dessa referência seja a própria prefeitura, o Plano não informa se a média se associa ao valor venal utilizado pelo poder público para cálculo do IPTU, se reflete um valor real do mercado fundiário, conhecido pelo município (como em Americana, por exemplo), ou se está relacionado a alguma localização.

Em relação à Santa Bárbara d'Oeste, o município se coloca no mesmo grupo e subgrupo de Indaiatuba, no que se refere à abordagem dos custos totais da produção e dos custos do componente terra. Trata-se de um município que não considerou como problemática do PLHIS o total de suas necessidades habitacionais e que, portanto, realiza a estimativa de terra e custos apenas para os domicílios previstos para serem atendidos pelo poder público. Conforme já exposto, esses domicílios representam 70% das necessidades habitacionais locais e não incluem o déficit quantitativo correspondente ao ônus excessivo com aluguel

e à demanda futura situada nas faixas de renda entre três e cinco salários mínimos.

Conforme visto também, a estimativa de terras no PLHIS de Santa Bárbara não representa, em tese, as necessidades fundiárias das demandas a serem atendidas. Pelo fato do Plano instituir como diretriz a reserva de 50% dos espaços fundiários para a implantação de sistemas de áreas livres públicas e de áreas institucionais, o dimensionamento das terras exigidas pelas demandas cairia pela metade. Ou seja, se a estimativa atenderia 70% das necessidades habitacionais, com a diretriz do PLHIS passaria a atender apenas 35%.

Levando-se em conta que o PLHIS adota o mesmo dimensionamento de terra para estimar os custos fundiários da HIS, o mesmo raciocínio valeria em sua análise: os recursos estimados tanto para a terra quanto para a produção habitacional abrangeriam metade do percentual inicial de atendimento das demandas. Sob outra perspectiva, se a estimativa de terra deveria ter seu valor dobrado para atingir os objetivos de atendimento do Plano, os recursos estimados também deveriam ser o dobro, pois o município precisaria do dobro de recursos para adquirir o dobro de terras. Conseqüentemente, o volume global dos custos da produção também aumentaria, uma vez que os custos da terra fazem parte de sua composição.

A Tabela 3.10 apresenta os custos estimados para a terra e para a produção habitacional nos seis municípios analisados. No caso de Santa Bárbara d'Oeste, a estimativa apresentada na Tabela adota a mesma combinação intermediária utilizada anteriormente no Capítulo para analisar a estimativa de terra (Combinação B). É importante o entendimento de que os R\$ 97 milhões calculados para atender a demanda dos 9.026 domicílios deste município, de

fato, cobririam somente 4.513 domicílios, o que significa, por exemplo, o enfrentamento de apenas 43% do deficit habitacional acumulado neste município.

No caso de Itatiba, é importante observar que os custos fundiários representam os custos de 76% do volume total de terra estimada, o que corresponde aos recursos necessários ao atendimento de 6.418 domicílios. Por outro lado, o custo global estimado para a produção de HIS corresponde aos recursos para atendimento de 8.443 domicílios, o que representa todo o conjunto das necessidades habitacionais que exigem novas terras.

Vale lembrar que a estimativa das necessidades fundiárias no PLHIS de Itatiba não considera a demanda do deficit em assentamentos precários cuja ação de intervenção é o remanejamento de unidades habitacionais. Por tal aspecto, a estimativa de custos da terra também exclui essa demanda, uma vez que a mesma será atendida na própria área do assentamento. Já a estimativa dos custos da produção volta a incluí-la, visto que há a necessidade da provisão de novos domicílios para seu atendimento. O mesmo ocorre no PLHIS de Campinas: a estimativa do volume global dos custos da produção compreende a demanda do remanejamento, as demais parcelas do deficit quantitativo e a demanda futura prioritária. Na Tabela 3.10, no entanto, para facilitar a leitura, não constam os domicílios correspondentes à demanda do remanejamento de unidades habitacionais.

Tabela 3.10. Estimativa de custos para atendimento das necessidades e demandas habitacionais.

Municípios Analisados	Necessidades habitacionais				Estimativas de terra e custos					
	Componentes		A serem atendidas ¹		Terra		Produção habitacional		Demanda das estimativas de custos	
	Deficit habitacional (Dh)	Demanda futura (Df)	Total	% / Componentes	Total (m ²)	Custo total (R\$)	Custo global (R\$)	% Custo terra / Custo global		
Americana	7.301	4.539	8.176 ²	5.183	33,5% ²	701.137	52.702.087,78	198.195.858,91	26,6%	5.183
Campinas	30.871	33.515	65.000	65.000	101,0%	15.989.250,00 ³	-	3.197.850.000,00 ³	-	63.957 ³
Indaiatuba	10.832	-	7.709	7.709	55,2% ⁴	440.000	19.800.000,00	505.723.000,00	3,9%	7.709
Itatiba	2.333 (adotado)	6.552 (estimada)	5.609	5.609	63,1%	1.971.500 ³ (adotado)	149.875.000,00 ³	604.768.698,00 ⁶	24,8%	8.443 ⁶ (Dh adotado + Df estimada)
S. Bárbara d'Oeste	10.294	2.450	9.026	9.026	70,8%	970.250	97.025.000,00	436.906.002,94	22,2%	9.026
Valinhos	6.095	-	3.148	3.148	34,8% ⁴	-	-	-	-	-
Total	67.726	50.693	95.675	95.675	76,8%	20.072.137	319.402.087,78	4.943.443.559,85	-	94.318

- 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 - Total a serem atendidas), conforme conceito PNH.

5. Estimativa realizada para 76% do total de terra estimada, o que atenderia 6.418 domicílios (76% das necessidades habitacionais - Dh adotado + Df estimada).

6. Os custos globais consideram os custos de 76% do volume de terra estimada + os custos estimados para produzir moradias para atender 100% das necessidades habitacionais.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

No caso do município de Indaiatuba, vale notar que o total de terra e custos estimado é menor do que o apresentado nos demais municípios, sobretudo do que em Americana, por exemplo, onde a demanda habitacional das estimativas é bem inferior. Conforme exposto, o PLHIS de Indaiatuba não apresenta a fração ideal adotada para quantificar as necessidades fundiárias, não esclarecendo como chega aos dimensionamentos da terra para HIS – o que impede a compreensão das estimativas apresentadas.

Observa-se que os custos da terra em Itatiba atingem quase 25% do custo global da produção habitacional, considerando somente a aquisição parcial do volume fundiário estimado. Caso o município considerasse adquirir os 100% desses espaços, os custos de terra passariam para quase R\$ 652 milhões, o que representaria 30% dos custos totais da produção. Confrontado com os demais municípios, seria possível dizer que os recursos para aquisição da terra em Itatiba pesariam na política habitacional mais do que pesariam em Americana, onde os preços fundiários colocam-se como os mais elevados do conjunto de municípios, totalizando 26,6% dos custos da produção (Tabela 3.9; Tabela 3.10).

Contudo, essa comparação é bastante relativa. Itatiba apresenta – depois de Campinas, que concentra a maior problemática habitacional e fundiária – a segunda maior necessidade de terra, o que implica na previsão de um volume maior de recursos para sua aquisição e para a produção de HIS. Essa maior necessidade de terra e de recursos se associa, por um lado, ao fato do município incluir o total de suas necessidades habitacionais nas estimativas realizadas. Em Americana, assim como em Santa Bárbara d'Oeste e Indaiatuba, embora os componentes das necessidades habitacionais, quando somados, sejam superiores às necessidades de Itatiba, os PLHIS(s) optam por seu atendimento

parcial, o que resulta em menores estimativas de terra e, conseqüentemente, de recursos.

Por outro lado, essa maior necessidade fundiária em Itatiba se associa às próprias definições do PLHIS, no que se refere à fração de terra e aos parâmetros construtivos e de custo das tipologias habitacionais – conforme já exposto. Itatiba adota cotas de terreno superiores às adotadas nos demais municípios que estimam o volume global dos recursos. Em Santa Bárbara d'Oeste, por exemplo, identifica-se como demanda das estimativas um maior número de domicílios, porém volumes de terra e de recursos inferiores aos apresentados em Itatiba (Tabela 3.10). Ambas as cidades consideram a mesma média de preço da terra urbana (R\$100/m²), a diferença se dá por Itatiba definir cotas maiores de terreno para as unidades habitacionais e por Santa Bárbara definir cotas menores, além de tipologias de HIS com parâmetros de custo inferiores – o que acarreta em um menor dimensionamento dos componentes da produção.

Observa-se que o peso da terra nos custos globais da produção se relaciona tanto aos parâmetros de custo da unidade habitacional, quanto aos parâmetros de fração ideal definidos pelos próprios PLHIS(s).

Em relação aos parâmetros de fração ideal, nos casos de Santa Bárbara d'Oeste, Indaiatuba e Americana, como visto, os mesmos estão relacionados aos critérios estabelecidos pelas legislações urbanísticas locais. Em Santa Bárbara, estes critérios dizem respeito a regras de parcelamento do solo (lote mínimo permitido no município); já em Indaiatuba e Americana, dizem respeito às regras de zoneamento (ZEIS e zonas com permissão de EHIS) – o que implica em considerar o custo da terra de forma associada a uma localização.

Em Indaiatuba, o PLHIS não informa se a referência adotada como preço médio do metro quadrado de terra se associa às zonas de uso tomadas para definir os parâmetros de fração ideal, ou se corresponde a uma média praticada no território como um todo. Já no caso de Americana, o PLHIS associa os diferentes preços da terra às zonas de uso que foram adotadas tanto para definir as cotas de terreno quanto para selecionar as terras que estariam aptas à HIS. Nesse sentido, a estimativa dos custos da terra e da produção de moradias tem uma relação intrínseca com a forma como o PLHIS aborda o aspecto do potencial fundiário para atendimento da problemática habitacional do município. Por tal razão, em sua análise, torna-se complexo dissociar a questão dos custos fundiários da verificação da disponibilidade de terras para HIS.

O cálculo dos custos da aquisição de terras e da produção de unidades habitacionais em Americana partiu do estudo da existência e disponibilidade de terras para HIS no município. Para o estudo, no Diagnóstico Habitacional, o PLHIS delimitou um perímetro central sobre a região de urbanização já consolidada do município, sobre o qual foram mapeados os espaços fundiários 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 ZEIS de vazio instituídas pelo Plano Diretor municipal (Lei Complementar 4.597/2008) – também periféricas. A inclusão dos vazios periféricos no total de espaços disponíveis 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).

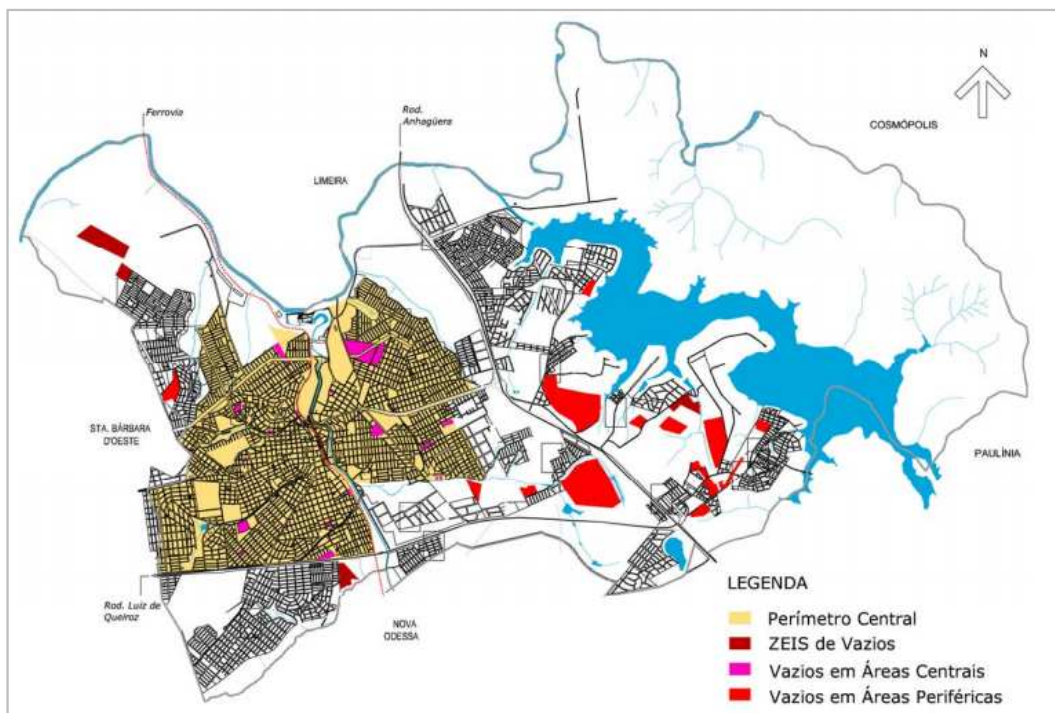


Figura 3.7. Localização dos vazios urbanos aptos para HIS em Americana.

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

Ao todo foram identificados 3.772.966,27m² de vazios urbanos em Americana, dos quais 14% encontravam-se no perímetro central definido pelo PLHIS, 17% constituíam ZEIS e 69% estavam localizados em áreas periféricas (Figura 3.7). A estimativa de custos da terra se deu apenas para parte do total fundiário identificado (pouco mais de dois milhões de metros quadrados), uma vez que o critério das zonas com permissão de EHIS, adotado pelo Plano, restringiu o montante de vazios localizados no perímetro central. Para a estimativa, os terrenos localizados no interior desse perímetro foram ainda classificados em dois grupos: terrenos com dimensão entre 2.000m² e 10.000m²; e terrenos com dimensão maior que 10.000m² (conforme Tabela 3.11). Essa classificação buscou distinguir preços e tipos diferentes de vazios, com o objetivo

de averiguar as condições de implantação das tipologias habitacionais adotadas – apartamentos, casas sobrepostas e embrião em lote urbanizado (PMA, 2008a).

É importante registrar que para o cálculo dos preços fundiários, o Diagnóstico do PLHIS adotou como referência inicial a Planta de Valores Reais do Solo de 2007, desenvolvida pela prefeitura de Americana, por meio do levantamento dos parâmetros praticados no comércio imobiliário local (PMA, 2008a). Contudo, no decorrer de 2008, houve um incremento expressivo do preço da terra no município, o que levou a prefeitura a atualizar os dados da Planta de 2007 para a continuidade da elaboração do PLHIS (PMA, 2008a).

Pela atualização dos dados, os vazios urbanos da área central de Americana evidenciaram um aumento de 40% de seu preço. Já os vazios urbanos periféricos evidenciaram aumento de 25% (PMA, 2008a). No que se refere aos vazios grafados como ZEIS, segundo o PLHIS, a atualização dos preços fundiários se deu para apenas uma das glebas, a qual teve seu valor incrementado em 80% (PMA, 2008a). Pelo fato de não haver outras referências que pudessem comparar o aumento dos preços das ZEIS, o Plano optou por considerar como seu incremento o mesmo aumento verificado nos vazios urbanos periféricos, em virtude de ambas as classificações apresentarem semelhanças no que diz respeito à localização e à baixa cobertura da infraestrutura (PMA, 2008a).

Vale ressaltar que, assim como no caso das ZEIS, a atualização dos valores do solo em 2008, não foi realizada para todas as glebas mapeadas pelo PLHIS de Americana e, por tal razão, para o cálculo dos custos da terra, o Plano estabeleceu uma média geral do incremento dos preços fundiários, no intuito de estimar recursos à produção habitacional de forma mais coerente com a nova realidade de preços apresentada pela prefeitura.

Tabela 3.11. Estimativas e incremento do preço da terra, por localização, em Americana.

Vazios por localização	Vazios selecionados		Preço médio (R\$/m ²)		Incremento do preço
	Total de Área (m ²)	Custo (R\$)	2007	2008	2007 a 2008
Perímetro central < 10.000m ²	59.087,55	14.181.012,00	240,00	336,00	40,0%
Perímetro central > 10.000m ²	52.484,82	52.484.185,66	113,00	158,20	40,0%
ZEIS de vazios	378.371,09	11.502.481,14	30,40	38,00	25,0%
Áreas periféricas	1.571.279,05	45.975.625,00	29,26	36,58	25,0%
Total	2.061.222,51	124.143.303,80	60,23	-	-

Fonte: elaborado pela autora, a partir de PMA (2008a, p. 70-72).

Cabe lembrar que a estimativa de custos da terra em Americana, assim como a estimativa das necessidades de terra, foi realizada nas Estratégias de Ação e não no Diagnóstico do PLHIS(s). No Diagnóstico, o PLHIS procurou apenas verificar o potencial e os custos de atendimento dos vazios urbanos mapeados, não apresentando exatamente uma estimativa da quantidade de terra e de recursos necessários ao atendimento das demandas. Por tal razão, a Tabela 3.10 anterior identifica, para o caso de Americana, a estimativa dos custos da terra e da produção de moradias que foi apresentada nas Estratégias de Ação do PLHIS. Essa estimativa combina os tipos de vazio e as tipologias habitacionais, considerando, para os custos da terra, os preços fundiários da Planta de Valores atualizada em 2008.

Observa-se que com os parâmetros de custo adotados por Americana nas Estratégias de Ação de seu PLHIS, a estimativa de custos da terra corresponde a 26,6% do volume global de recursos para produção habitacional – o maior percentual dentre todos os municípios (Tabela 3.10). Ressalta-se, no entanto, que o município se enquadra no grupo de municípios que estima terra e recursos apenas para as demandas a serem atendidas pelo PLHIS, tornando

relativas algumas comparações. Trata-se de um município cujo Plano também apresentou, como outros, incongruências na identificação das necessidades habitacionais, sobretudo da demanda futura prioritária – identificada duas vezes, o que torna ainda mais complexa a compreensão das estimativas de terra e custos para HIS.

Em relação ao município de Valinhos, é importante considerar que o mesmo se coloca como um município à parte dos demais municípios, pelo fato de seu PLHIS não apresentar o volume global de recursos necessários à produção habitacional. Trata-se de um Plano frágil no tocante aos aspectos gerais colocados para a abordagem da questão fundiária pela SNH. Sua fragilidade se fez, em tese, desde a identificação da problemática habitacional, quando o Plano sequer caracterizou o déficit habitacional; deixou de considerar a demanda futura prioritária por novas moradias; e quando tratou como necessidades habitacionais pouco mais da metade do déficit municipal, cujo crescimento foi de 263% entre os anos 2000 e 2010 – conforme visto no começo do Capítulo.

No que se refere ao dimensionamento da terra e de seus custos, o PLHIS de Valinhos apresenta apenas os valores isolados das frações de terra e das diferentes tipologias habitacionais a serem adotadas, identificando a formação do custo individual da unidade de moradia (Tabela 3.12). Assim como Santa Bárbara d'Oeste e Americana, Valinhos estabelece combinações entre as tipologias e cotas de terreno definidas, apontando cenários distintos de atendimento habitacional. Porém, diferentemente dessas outras cidades, os custos individuais de tais combinações não são aplicados aos valores referentes às demandas a serem atendidas. Portanto, o PLHIS não consegue identificar o total de recursos necessários à viabilização da terra e também à produção de HIS.

Por outro lado, a apresentação dos custos dos componentes da produção de HIS de forma isolada, permite identificar os preços da terra por unidade habitacional, nas diferentes cotas de terreno e tipologias definidas. Como exposto, o município de Valinhos, embora represente a categoria de municípios que estima custos de terra e produção sem identificar o volume global destes, também se enquadra no subgrupo de municípios que estima os preços da terra a partir de valores de solo urbano, assim como Americana. Nesse sentido, também é possível territorializar os preços fundiários no município, embora o Plano não tenha deixado claro que as cotas de terreno adotadas seguem algum parâmetro de zoneamento ou localização como critério.

Tabela 3.12. Estimativas de custo de terra por tipologia habitacional e localização, em Valinhos.

Combinação	Localização	Terra		Unidade habitacional		Custos por unidade habitacional		
		Fração ideal (m ²)	Custo médio (R\$)	Tipologia	Custo ¹ – UH (R\$)	Terra – T (R\$)	Custo total – UH + T (R\$)	% Terra/ Custo total
A	Área central	200	222,75	horizontal	63.371,91	44.550,00	107.921,91	41,3%
B		600		vertical ²	62.747,42	8.353,12	71.100,54	11,7%
E	Área periférica	200	146,66	horizontal	63.371,91	29.332,00	92.703,91	31,6%
F		600		vertical ²	62.747,42	5.499,75	68.247,17	8,1%

1. Inclui custo da infraestrutura.

2. 4 apartamentos por andar; 4 andares.

Todos os custos são referentes à data de elaboração do PLHIS.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de PMV (2010, p. 54).

Mesmo com as estimativas apresentadas por unidade habitacional, não é possível simular qual seria o total de recursos necessários ao atendimento das demandas por HIS em Valinhos, uma vez que o Plano não estabelece nenhuma

diretriz que indique qual a porcentagem de domicílios a serem atendidos em cada combinação habitacional. Por tal ausência, não é possível supor o custo global da produção, tampouco analisar quanto os custos da terra impactariam nesse custo global. Essa análise só é possível para a unidade habitacional isolada, conforme as indicações da Tabela 3.12. Observa-se pelas estimativas aí expressas, que a terra em Valinhos apresenta menor custo na combinação de atendimento que associa a tipologia vertical às áreas periféricas. Nessa combinação, o custo da terra corresponde a 8% do custo total da unidade habitacional. A mesma tipologia na área central também indica um menor custo de terra se comparada à tipologia horizontal, que consolida maior custo fundiário tanto no centro como na periferia.

Destaca-se que o custo médio da terra nas localizações indicadas na Tabela 3.12 representa a média dos custos praticados, em 2010, em seis bairros: três localizados na área central e três na área periférica. O PLHIS não indica qual seria a combinação dos diferentes bairros e também não indica a localização destes em mapa. No entanto, é possível identificá-los por meio do mapa do zoneamento instituído pela legislação municipal que regulamenta o uso e a ocupação do solo (VALINHOS, 2007), como mostra a Figura 3.8. Nesta figura, os bairros indicados como “1” e “2” situam-se em uma zona com uso mais comercial, evidenciando um maior número de equipamentos e serviços urbanos. O bairro “3” se insere em uma zona de uso misto, com predominância de uso residencial. Já os bairros “4”, “5” e “6” situam-se em zona predominantemente industrial (VALINHOS, 2007). Talvez as diferenças entre os preços da terra dos bairros periféricos e mais centrais estejam associadas a esses diferentes zoneamentos, assim como às características ambientais e topográficas de algumas dessas localizações.

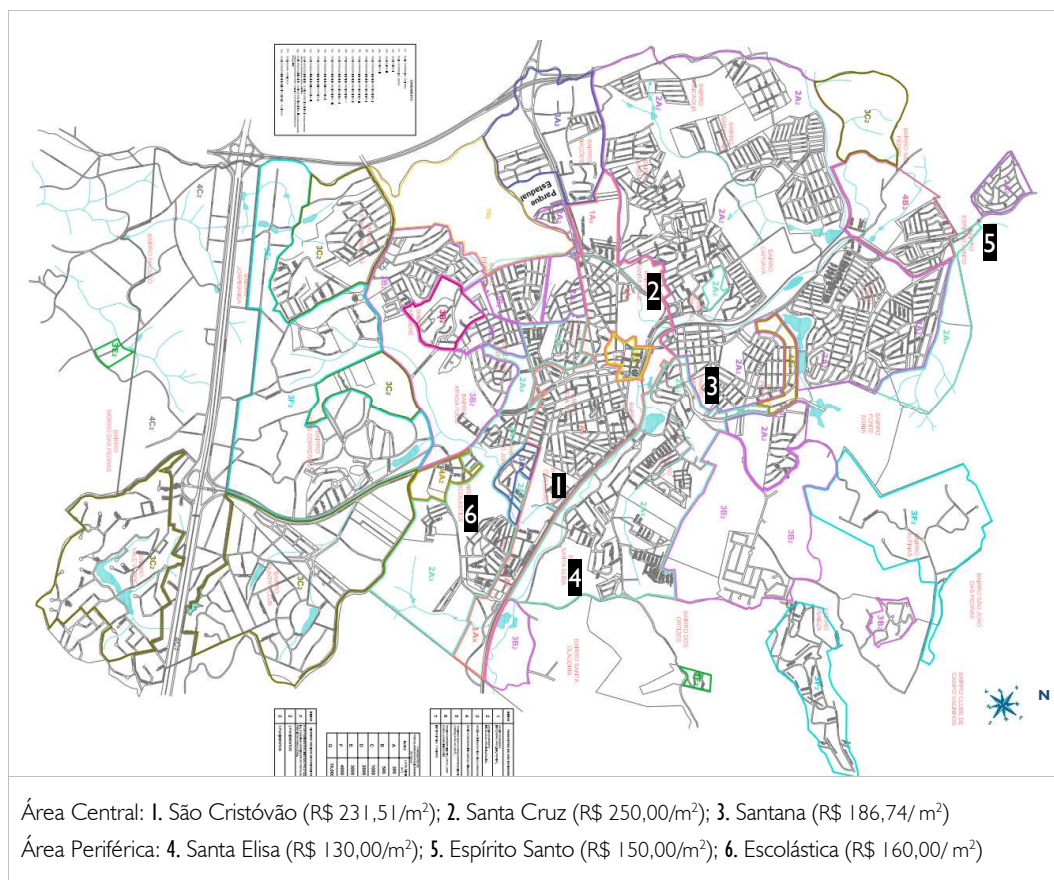


Figura 3.8. Localização das terras adotadas na estimativa de custos da produção de HIS em Valinhos.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de VALINHOS (2007, Anexo III).

Cabe registrar que na abordagem do potencial fundiário, o PLHIS de Valinhos não afirma com clareza que os bairros adotados para o cálculo dos custos unitários da moradia venham a constituir as áreas *aptas* para HIS, no sentido exposto pela SNH. Em tese, o município não trata do aspecto do potencial fundiário para HIS em seu PLHIS. O Plano apenas afirma que a escassez de vazios urbanos disponíveis para HIS em áreas centrais, sobretudo vazios de propriedade pública, se coloca como uma das principais problemáticas do município. Segundo o PLHIS, essa problemática:

[...] dificulta a ação do governo no sentido de manter os custos da moradia conforme levantamento realizado, pois as poucas áreas existentes podem ser adquiridas através da compra ou outro tipo de negociação, o que conduz para um aumento no custo da construção. (PMV, 2010, p. 55).

De toda forma é possível perceber que o custo da terra impactará na política habitacional de Valinhos, pelo fato do município apresentar as maiores médias de custo da terra e as maiores frações de terra do conjunto de municípios, conforme expresso nas tabelas anteriores deste Capítulo. Paralelamente, os parâmetros de custo de suas tipologias habitacionais também se colocam como os mais elevados – o que irá exigir do município um grande posicionamento e uma grande capacidade financeira, caso haja a intenção de enfrentamento da questão habitacional. A princípio, a ideia não parece essa, visto que o município não se propõe a atender, por meio de seu PLHIS, 65,2% de suas necessidades habitacionais atuais – como exposto no começo do Capítulo.

As decisões intrínsecas ao processo de elaboração dos PLHIS(s) – tais como demandas habitacionais a serem atendidas, fração ideal de terra dos empreendimentos, tipologias de HIS, articulação de parâmetros com as legislações urbanísticas, em especial com os Planos Diretores – vão configurar todo o desenho das propostas de ação voltadas à aquisição de terras para a política de produção habitacional.

3.2.2.3 Potencial fundiário para atendimento das necessidades habitacionais

Conforme orientações da SNH, além de identificar as necessidades fundiárias e os recursos para enfrentamento da problemática habitacional local, como terceiro aspecto da abordagem do tema da terra, os PLHIS(s) devem verificar, quantificar e caracterizar o potencial fundiário existente e disponível para HIS, visando sua posterior destinação para a política de produção habitacional (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2009).

Dos seis municípios analisados, apenas Valinhos não trata do potencial de terras para HIS em seu PLHIS. O PLHIS não apresenta nenhuma quantificação ou caracterização da problemática fundiária local, tornando-se um instrumento frágil para a formulação de estratégias que busquem reverter o quadro dos problemas habitacionais. Como exposto anteriormente, a abordagem do tema da terra em Valinhos se restringe à identificação dos preços fundiários no município e da escassez de terrenos vazios disponíveis para habitação social, sobretudo terrenos de propriedade pública.

Nos demais municípios analisados, todos os PLHIS(s) verificam e identificam o potencial fundiário para HIS. O que os diferencia é a forma de identificação desse potencial, a abrangência de sua quantificação – no que diz respeito ao atendimento das necessidades habitacionais locais – e as características das terras apresentadas, ou seja: o que os PLHIS(s) consideram como terras aptas para HIS, como as quantificam e qualificam e para quais demandas são estimadas sua destinação.

Especificamente no que se refere às características das terras aptas, 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 do espaço fundiário ou às disposições estabelecidas pela legislação urbanística local.

No município de Americana, conforme visto, a abordagem do potencial fundiário pelo PLHIS se deu de maneira conjunta à estimativa dos custos de atendimento das demandas habitacionais. Ficaram estabelecidos como áreas aptas para HIS os vazios urbanos localizados nas regiões periférica e central da área de urbanização consolidada do município, assim como as ZEIS instituídas pelo Plano Diretor – também localizadas em áreas periféricas da cidade.

A análise do potencial fundiário pelo PLHIS revelou um número significativo de vazios urbanos (3.772.966,27m²), entretanto, em função de critérios estabelecidos pelo próprio Plano – em especial, a vinculação dos vazios centrais às zonas de uso com permissão de EHIS – somente 54% dos terrenos levantados foram selecionados e delimitados como proposta de destinação à política de produção habitacional do PLHIS (Tabela 3.13). Considerando a estimativa das necessidades fundiárias da política de produção habitacional em Americana (701.137m²), seria possível dizer que as terras aptas selecionadas (2.062.222,51m²) seriam suficientes para atender a demanda habitacional priorizada no PLHIS. Cabe lembrar, 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 deficit habitacional acumulado em Americana e não o total de sua problemática habitacional.

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 em parte das regiões periféricas e onde há áreas grafadas como ZEIS. Em função dessa caracterização, o Plano orienta como diretriz a obtenção das áreas aptas demarcadas na região central do município, pois embora seus custos sejam oito vezes superiores aos custos dos terrenos das regiões periféricas, a má localização destes pode 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 no território, o município não deixa de considerar os terrenos periféricos e as ZEIS – também periféricas – como áreas adequadas às ações habitacionais propostas pelo PLHIS. O PLHIS prevê que 45% da demanda habitacional adotada pelo poder público seja atendida nas ZEIS e nos vazios urbanos localizados na periferia (PMA, 2008b). As ZEIS são espaços prioritários para atendimento da questão habitacional no município e os vazios periféricos demonstram-se financeiramente viáveis ao atendimento de uma parcela da população, cuja única alternativa habitacional seria o lote mínimo permitido no

município, urbanizado e com uma unidade habitacional “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 inevitavelmente irá incidir sobre o custo desta alternativa” (PMA, 2008a, p. 79), além de incidir sobre o custo total e sobre o aproveitamento dos vazios urbanos localizados na área central do município.

Tendo em vista essas duas questões observadas, bem como o fato do PLHIS não indicar um volume de recursos conclusivos para a produção HIS e para a aquisição de terras (como será visto mais adiante), o município de Americana tem 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 do 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. Um ponto importante a ser ressaltado, no entanto, é que parte das terras de propriedade pública é adquirida pelo município por meio de doações feitas pelos proprietários de terra que têm suas áreas grafadas como ZEIS, uma vez que pelo Plano Diretor, as ZEIS estão sujeitas à desafetação,

desde que 30% de sua área total sejam doados ao poder público (PMA, 2008a). Essa possibilidade de desafetação das ZEIS, caso concretizada, também impactará no volume de terra a ser destinado à HIS, tornando ainda mais complexo o enfrentamento da problemática habitacional em Americana.

Em relação aos municípios de Campinas e Itatiba, assim como em Americana, também se observam três procedimentos na abordagem do potencial fundiário para atendimento das necessidades habitacionais nos PLHIS(s): um levantamento inicial desse potencial, sua prévia seleção e, por fim, as terras mais realmente disponibilizadas às propostas de ação de produção habitacional em função das implicações das legislações urbanísticas locais.

No que se refere ao levantamento do potencial fundiário, 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 ao espaço fundiário público, em Campinas, o PLHIS 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 habitação social. Foram ainda 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)¹⁹. Os terrenos que compõem esse montante

¹⁹ 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 habitacionais de interesse social no município (PMC, 2011).

também não foram considerados para fins da política habitacional pelo PLHIS. Muitos apresentam destinação comercial – embora livres de edificação; outros constituem terrenos de pequenas dimensões ou imóveis comunitários vagos, distribuídos isoladamente em empreendimentos habitacionais construídos pela própria Companhia (PMC, 2011). Segundo o PLHIS, em função de sua vacância, esses terrenos e imóveis estavam sendo apropriados para sanar o déficit orçamentário da empresa: somente em 2010, a COHAB colocou à venda 33.420,28m² de terrenos vazios em Campinas, 4.781,82m² de imóveis comunitários ociosos e mais 5.712,08m² de terrenos inutilizados situados fora do município, decorrentes de atuações realizadas em seu passado (PMC, 2011).

No caso de Itatiba, o PLHIS identifica 156 mil metros quadrados de terras de propriedade pública, correspondentes a lotes patrimoniais vagos localizados em três grandes loteamentos. Diferentemente de Campinas, esse potencial fundiário é indicado como base fundiária para a composição das metas de ação do programa de produção pública de unidades habitacionais, criado pelo PLHIS.

Em relação ao potencial fundiário privado, em Campinas, o PLHIS apresentou um levantamento de 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 afirma que grande parte desses espaços possui dívidas tributárias com a prefeitura – as quais, em muitos casos, equivalem ou superam o valor venal dos imóveis (PMC, 2011). Ressalta-se que as necessidades fundiárias para atendimento do déficit quantitativo acumulado e da demanda futura evidenciados em Campinas abrangem pouco mais de 15 milhões de metros quadrados, o que significa que o potencial fundiário para HIS

levantado pelo PLHIS, em termos quantitativos, se mostra mais do que suficiente para a base da política habitacional.

Cabe considerar, no entanto, que o levantamento desse potencial baseou-se na verificação preliminar de sua configuração territorial, demonstrando apenas um cenário geral da existência de terras para HIS em Campinas. Segundo diretrizes do próprio PLHIS, seria necessário um levantamento mais aprofundado do conjunto dos espaços mapeados – bem como uma análise real de sua viabilidade técnico-financeira e de sua inserção urbanística no território – para efetivá-lo como base das ações de produção habitacional, uma vez que o potencial fundiário público foi descartado pelo município.

Vale lembrar, conforme exposto no Capítulo 2 desta dissertação, que o Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS) transfere aos planos locais de habitação o aprofundamento do mapeamento e da estimativa de terras por ele realizados. No caso de Campinas, embora o PLHIS tenha quantificado um novo volume de terras para HIS, inclusive superior ao apresentado pelo PMHIS, a caracterização dos condicionantes físicos, socioambientais e regulatórios incidentes nos espaços fundiários mapeados foi postergada como medida de desenvolvimento normativo e institucional da política habitacional local.

À luz do marco legal urbanístico de Campinas, destaca-se que o Plano Diretor (Lei Complementar 15/2006) também 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. Admite para isso a possibilidade de intervenção na propriedade do imóvel por meio da aplicação de alguns dos instrumentos de política fundiária dispostos no Estatuto da Cidade (Lei Federal

10.257/2001), apenas previstos no Plano Diretor. A aplicação dos instrumentos que ampliam o acesso a terra urbanizada e que combatem a retenção especulativa de terras – tais como as ZEIS, associadas ao Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), ao IPTU Progressivo no tempo, à Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e o Direito de Preempção – assim como a aplicação de instrumentos já existentes – como a dação em pagamento – poderiam ser viabilizadas por meio da regulamentação do PLHIS ou dos Planos Locais de Gestão (PLGs) das macrozonas de desenvolvimento urbano definidas pelo Plano Diretor²⁰ (CAMPINAS, 2006).

Nesta inserção, tanto o PLHIS como os PLG(s) propuseram a localização de ZEIS para atendimento das necessidades habitacionais quantificadas em Campinas. As terras delimitadas por esses Planos apresentam grande diversidade quanto ao quesito localização: o PLHIS buscou localizações mais centrais, melhor inseridas no território urbano e relacionadas às demandas habitacionais específicas de cada macrozona, enquanto os PLG(s) concentraram a delimitação de terras em áreas mais periféricas (Figura 3.9).

As áreas mapeadas pelo PLHIS podem ser consideradas como uma proposta para delimitação de novas ZEIS; já as terras delimitadas como ZEIS pelos PLG(s) terão maior efeito de lei, uma vez que alguns dos PLG(s) foram aprovados ou estão em processo de aprovação pela Câmara e pela Prefeitura Municipal de Campinas. Faz-se oportuno registrar que os PLG(s), em suas leis e

²⁰ Os PLG(s) constituem instrumentos jurídico-urbanísticos específicos das macrozonas de desenvolvimento urbano definidas no Plano Diretor de Campinas. Têm por objetivo estabelecer diretrizes de intervenção urbana, 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. O município possui nove macrozonas, das quais, até a data de elaboração do PLHIS, apenas uma possuía PLG instituído. As demais contam com projeto de lei em processo de aprovação.

projetos de lei, intencionam incorporar cerca de 20 milhões de metros quadrados de terra rural ao perímetro urbano de Campinas, mesmo com 21,6% do território urbano vazio, inutilizado ou subutilizado (PMC, 2011). Parte dessa inclusão constitui loteamentos habitacionais fechados de alta renda e outra parte se destina a abrigar novos projetos imobiliários (PMC, 2011).

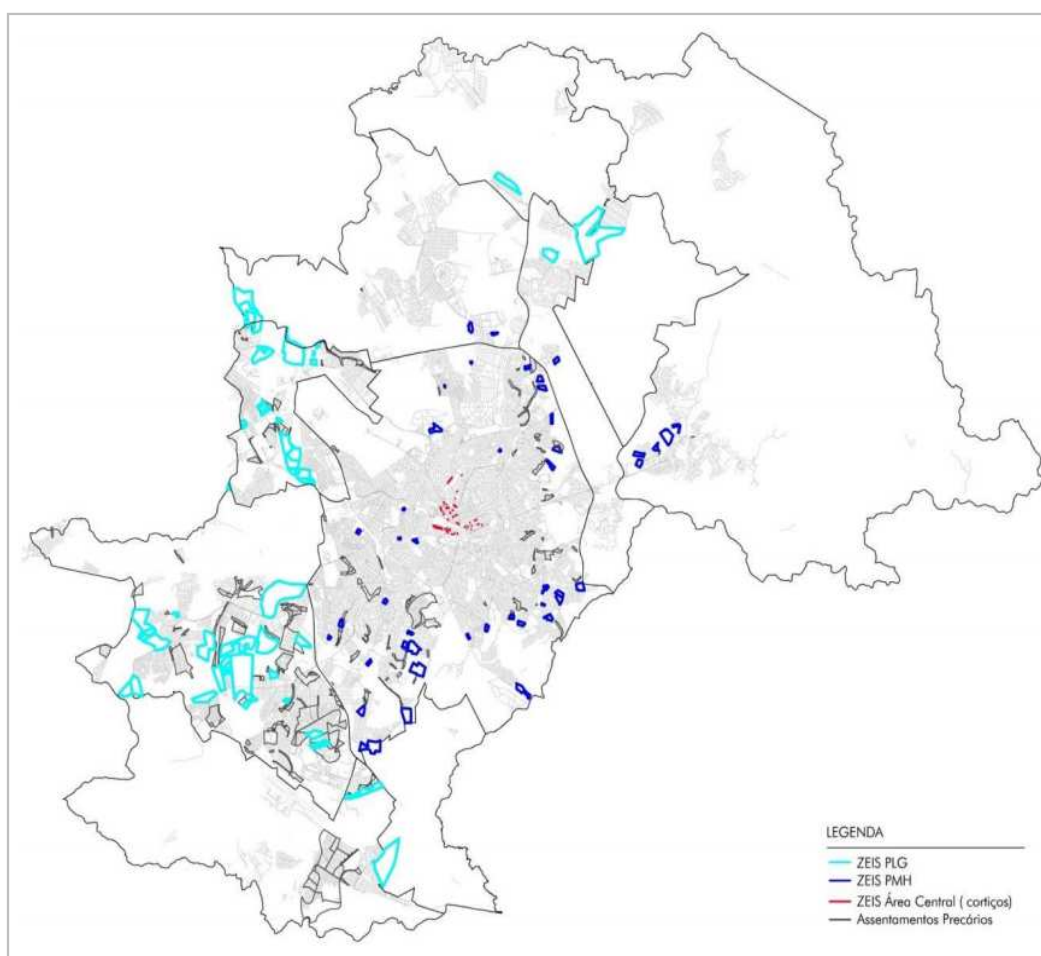


Figura 3.9. Localização das ZEIS e das terras aptas para HIS em Campinas.

Fonte: PMC (2011, p. 369).

O PLHIS de Campinas incluiu inúmeras críticas em relação às ZEIS dos PLG(s). As críticas se dão 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 e oportunidades de emprego e renda, mas também os índices de maior vulnerabilidade social da RMC (PMC, 2011; AGEMCAMP, 2009). Seguindo as diretrizes do próprio Plano Diretor, 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 de Campinas tende a reforçar a desigualdade socioespacial presente no município, ao passo que deixa intocados os inúmeros vazios urbanos existentes nas áreas de urbanização já consolidada da cidade (PMC, 2011).

As críticas às ZEIS de Campinas apontaram a necessidade de alterações estruturais em suas localizações. No entanto, o PLHIS não conseguiu regulamentar novos espaços fundiários para HIS. O estudo da delimitação de novas áreas permaneceu como diretriz e as ZEIS estabelecidas nos PLG(s), de forma paradoxal, mantiveram-se como base fundiária das ações da política habitacional local.

Vale considerar que a lógica de concentração periférica das terras para HIS – conforme observações de Silva (2012) tratadas no Capítulo 2 desta dissertação – é incorporada nas definições dos PLG(s) de Campinas. Não obstante, são reforçadas pelo Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-

SP), visto que seus compartimentos territoriais adequados para ação habitacional – com ou sem restrições à urbanização – compreendem os mesmos setores onde se localizam as ZEIS que foram criticadas pelo PLHIS.

Em relação ao município de Itatiba, na abordagem do potencial fundiário de propriedade privada, o PLHIS considerou inicialmente o levantamento dos vazios urbanos feito pelo Plano Metropolitano de Habitação de Campinas (PMHIS), que identifica para o município 8.048.875m² de terrenos ociosos no interior do perímetro urbano. Deste montante, a partir de dados mais atualizados fornecidos pela prefeitura de Itatiba, o PLHIS seleciona um total de 2.489.278,24m² de terra considerada potencial para HIS (Figura 3.10). Ressalta-se que 66,7% desse total não são tributados pelo poder público através do IPTU, mantendo-se cadastrados e tributados como área rural na instância federal competente, embora estejam, por lei municipal, inseridos em território urbano (PMIT, 2011a).

A potencialidade dos espaços fundiários selecionados para HIS tem a ver com seus condicionantes físico-urbanísticos (áreas plenamente urbanizadas e/ou relativamente adequadas à urbanização) e também com a capacidade de sua aquisição pelo poder público (PMIT, 2011a). O município de Itatiba, à época da elaboração do PLHIS, contava com 1.447.323,7m² de terrenos urbanos privados inscritos na dívida ativa (PMIT, 2011a). O PLHIS classificou como financeiramente viável para negociação os imóveis que apresentavam dívidas tributárias superiores a 50% de seu valor venal. Com isso, foram indicados para a política de produção de HIS 21,8% do total de terrenos com dívida (316.750m²), montante que seria adquirido, conforme exposto no item anterior deste Capítulo, por meio da aplicação do instrumento da dação em pagamento.

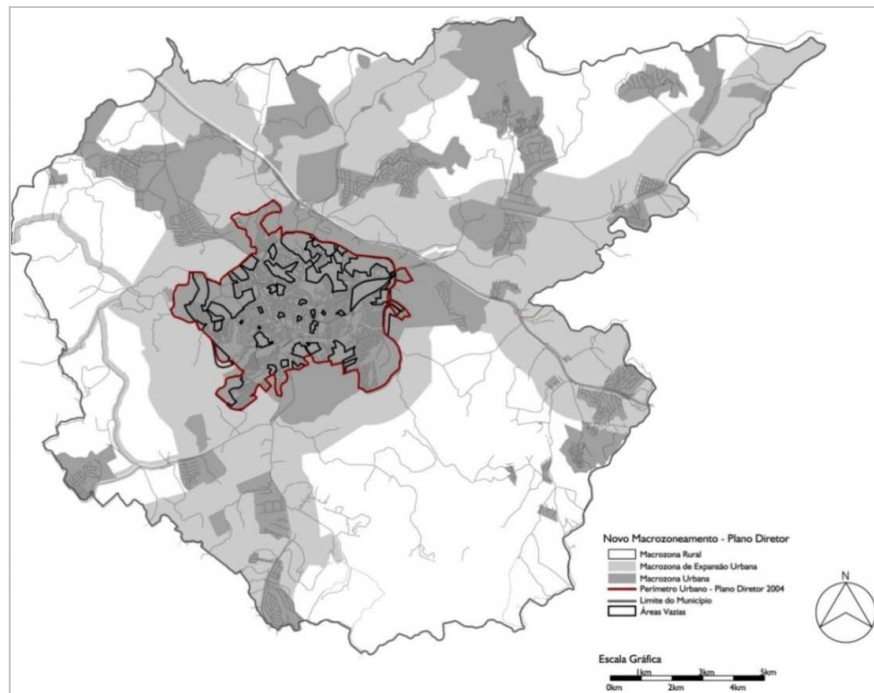


Figura 3.10. Localização dos vazios urbanos de propriedade privada em Itatiba.

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

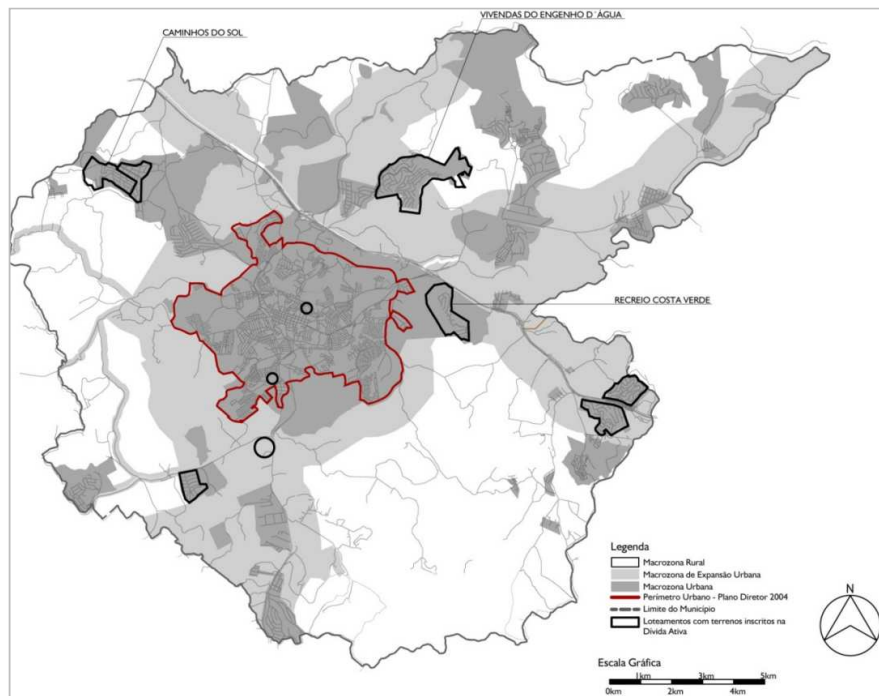


Figura 3.11. Localização dos terrenos com dívida passíveis de negociação e destinação à produção habitacional em Itatiba.

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

Destaca-se que os terrenos com dívida a serem adquiridos por meio da dação em pagamento localizam-se, em grande parte, em loteamentos segregados do núcleo urbano principal de Itatiba (Figura 3.11). Essa escolha do PLHIS se associa à definição de uma alternativa de aquisição de terra que não comprometa em demasiado os recursos totais indicados para a produção habitacional, tendo em vista os altos preços fundiários no município (PMIT, 2011b).

Considerando os terrenos de propriedade pública e os terrenos com dívida selecionados para aquisição por meio da dação em pagamento, o PLHIS indica um total de 1.291.750,00m² de espaços fundiários para efetivação das metas propostas para a produção de moradias. Esse montante atende o déficit habitacional acumulado e metade da demanda futura por HIS estimada para o município. Como visto, o PLHIS de Itatiba, no documento das Estratégias de Ação, opta por adotar como demanda futura prioritária não a estimativa realizada em sua formulação, mas sim os estudos técnicos adotados no processo de revisão do Plano Diretor local, ocorrido em paralelo à elaboração do PLHIS (PMIT, 2011b). Ao considerar o atendimento de metade da demanda futura, o total de terras indicadas pelo PLHIS é suficiente para a efetivação de suas propostas, porém, se considerado todo o conjunto das necessidades habitacionais do município, o potencial fundiário indicado coloca-se insuficiente para o enfrentamento da problemática habitacional do município.

A Tabela 3.13 a seguir apresenta a síntese da abordagem do potencial fundiário para HIS pelos PLHIS(s) analisados. Já a Tabela 3.14 traz um comparativo entre o levantamento municipal e a abordagem do tema da terra realizada no PMHIS. Em seguida serão feitas algumas observações sobre os municípios de Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste.

Tabela 3.13. Potencial fundiário para atendimento das demandas e necessidades habitacionais.

Municípios Analisados	Necessidades habitacionais				Necessidades fundiárias			Potencial fundiário (vazios urbanos)				
	Componentes		A serem atendidas ¹		Total de terra Estimado (m ²)	Demanda	Propriedade pública (m ²)		Propriedade privada (m ²)		Total (m ²)	Indicado
	Deficit (Dh)	Demanda futura (Df)	Total	% / Componentes			Levantado	Disponibilizado	Levantado	Selecionado		
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	63.957 ³	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	7.709	55,2% ⁴	440.000	7.709	159.286,69	(137.000,00)		416.000	
Itatiba	2.333	6.552	5.609	8.443 ³	63,10%	1.971.500 ³	8.443 ³	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	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	50.693³	95.675	94.318	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 pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Tabela 3.14. Levantamento do potencial fundiário para HIS pelo PMHIS e PLHIS(s) dos municípios analisados.

Municípios Analisados	Área urbana (m ²) – AU	Vazios urbanos – PMHIS			Vazios urbanos – PLHIS(s)		
		Crterios de levantamento	Total (m ²)	% Total/AU	Crterios de levantamento	Total (m ²)	% Total/AU
Americana	86.000.000,00	PLHIS	3.772.966,27	4,4%	Vazios urbanos com dimensão entre 2.000m ² e 10.000m ² / ZEIS/zonas com permissão de EHIS	3.772.966,27	4,4%
Campinas	389.900.000,00		34.641.418,00	8,9%	Cenário geral dos vazios urbanos, excluindo-se áreas de produção agrícola, de proteção ambiental e de preservação permanente	84.532.124,83	21,7%
Indaiatuba	212.424.262,41	Cenário geral dos vazios urbanos, excluindo-se áreas de produção agrícola, de proteção ambiental e de preservação permanente.	75.571.283,88	35,6%	Glebas vazias de propriedade pública	137.000	0,1%
Itatiba	27.459.621,91		8.048.875,89	29,3%	Terrenos vazios de propriedade pública; seleção dos vazios urbanos levantados pelo PMHIS	2.645.278,24	9,6%
Santa Bárbara d'Oeste	81.640.767,90		34.988.420,38	42,9%	ZEIS instituídas pelo Plano Diretor (2006)	912.000,00	1,1%
Valinhos	57.223.207,77		6.471.215,09	11,3%	-	-	-
Total	854.647.859,99		163.494.179,51	19,1		91.706.369,34	10,7

– Não realiza levantamento.

Fonte: elaborado pela autora, a partir do PMHIS (AGEMCAMP, 2009) e PLHIS(s) dos municípios analisados.

Conforme exposto anteriormente, nos PLHIS(s) de Indaiatuba e Santa Bárbara d'Oeste, a identificação do potencial fundiário para atendimento das necessidades habitacionais é bastante limitada às características dominiais do patrimônio fundiário público ou às disposições estabelecidas pelas legislações urbanísticas locais.

No caso de Indaiatuba, na abordagem do potencial fundiário, o PLHIS considerou apenas as terras de propriedade pública que poderiam ser disponibilizadas para HIS. Segundo o PLHIS, o município dispõe de um total de 159.286,69m² de vazios urbanos públicos, distribuídos em quatro glebas. Deste total, 22.286,69m² (14%) já estavam sendo destinados para a construção de dois empreendimentos habitacionais vinculados ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – um voltado ao atendimento de famílias com faixas de renda de até três salários mínimos e outro direcionada a famílias com renda superior a três salários, faixa esta não atendida pelas ações do PLHIS. As demais glebas públicas, com total de 137.000m² (86% do total), ainda não estavam comprometidas à época da elaboração do Plano.

Destaca-se, no entanto, que embora o PLHIS informe a existência de terrenos públicos, não há uma afirmação de que as glebas ainda não comprometidas com ações habitacionais em Indaiatuba seriam, de fato, destinadas à política de HIS em função de sua localização apresentar algumas restrições à urbanização (PMI, 2010). Por tal razão, na Tabela 3.13 anterior, os terrenos de propriedade pública enquadrados como “destinados” aparecem destacados entre parênteses.

Em termos de potencial fundiário privado, não houve uma preocupação do PLHIS de Indaiatuba em identificar os espaços vazios, não utilizados ou subutilizados existentes no território municipal, no sentido expresso pela SNH. O PLHIS não realiza nenhum levantamento, tampouco analisa a problemática fundiária local e em que medida interfere na configuração do acesso a terra e à moradia pela população de baixa renda.

Conforme visto no Capítulo 2 desta dissertação o Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS) identifica em Indaiatuba os maiores potenciais fundiários para HIS da RMC. O PMHIS apresenta um mapeamento de mais de 75 milhões de metros quadrados de vazios urbanos no município – o correspondente a 35,6% de seu território urbano. Esse percentual equivale a 18% dos espaços fundiários levantados para toda a RMC e, segundo o PMHIS, seu potencial de aproveitamento atenderia em torno de 300 mil unidades habitacionais (AGEMCAMP, 2009). Esse potencial de atendimento foi calculado pelo PMHIS adotando-se uma cota líquida de terra de 125m². Como já exposto, o mapeamento do potencial fundiário pelo PMHIS apresentou apenas um cenário geral das terras vazias existentes; não foram consideradas as legislações urbanísticas locais ou outros condicionantes do uso e ocupação do solo incidentes nos territórios locais (AGEMCAMP, 2009).

Todavia, o PLHIS de Indaiatuba não considera o levantamento feito pelo PMHIS, apenas indica um total de 416.000m² de terras privadas para serem adquiridas como meta das propostas de ação de produção de moradias. Pela Tabela 3.13 anterior, observa-se que essa meta é inferior à estimativa de terra realizada pelo PLHIS, a qual já estava subdimensionada, pois previa o atendimento de apenas parte do deficit habitacional acumulado e não o conjunto

das necessidades habitacionais do município. Ressalta-se, novamente, que a demanda futura por HIS não foi estimada pelo PLHIS e, nesse sentido, as necessidades habitacionais em Indaiatuba são representadas pelo déficit habitacional e pelo seu quantitativo sem previsão de atendimento pelo poder público.

O PLHIS não apresenta um mapeamento das terras de propriedade privada indicadas como meta de suas propostas de ação. Contudo, de maneira indireta, é possível considerar que o potencial fundiário em Indaiatuba corresponde às ZEIS, bem como às demais zonas de uso onde se permite HIS, as quais foram tomadas como critério para a definição da fração ideal de terra utilizada na estimativa das necessidades fundiárias das demandas habitacionais (Figura 3.12).

As ZEIS de Indaiatuba foram previstas no Plano Diretor municipal (Lei Complementar 9/2010), em 2010, em período posterior à elaboração do PLHIS. Suas delimitações foram registradas e regulamentadas no perímetro urbano apenas em 2013, mediante lei complementar (INDAIATUBA, 2013) que deu nova redação aos dispositivos da lei de uso e ocupação do solo do município. Desde sua instituição, em 2013, o município deu início à implantação de um empreendimento do PMCMV em uma das glebas grafadas como ZEIS. O empreendimento, contratado e executado pela mesma empresa construtora e proprietária da gleba (*HM Engenharia e Construções S.A.*), receberá 2.848 unidades habitacionais voltadas ao atendimento de famílias com faixas de renda mensal entre zero e seis salários mínimos, além de 462 lotes para uso comercial e residencial (PMI, 2014). As unidades reservadas para as faixas de zero a três salários serão subsidiadas para as famílias inseridas no cadastro habitacional de

Indaiatuba, por meio de recursos provenientes do MCIDADES e também da Agência Paulista de Habitação Social (AGÊNCIA), órgão da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SH-SP) responsável pela operacionalização dos fundos estaduais de habitação e por ampliar a participação da iniciativa privada na produção de HIS – conforme mencionado no Capítulo 2 desta pesquisa.

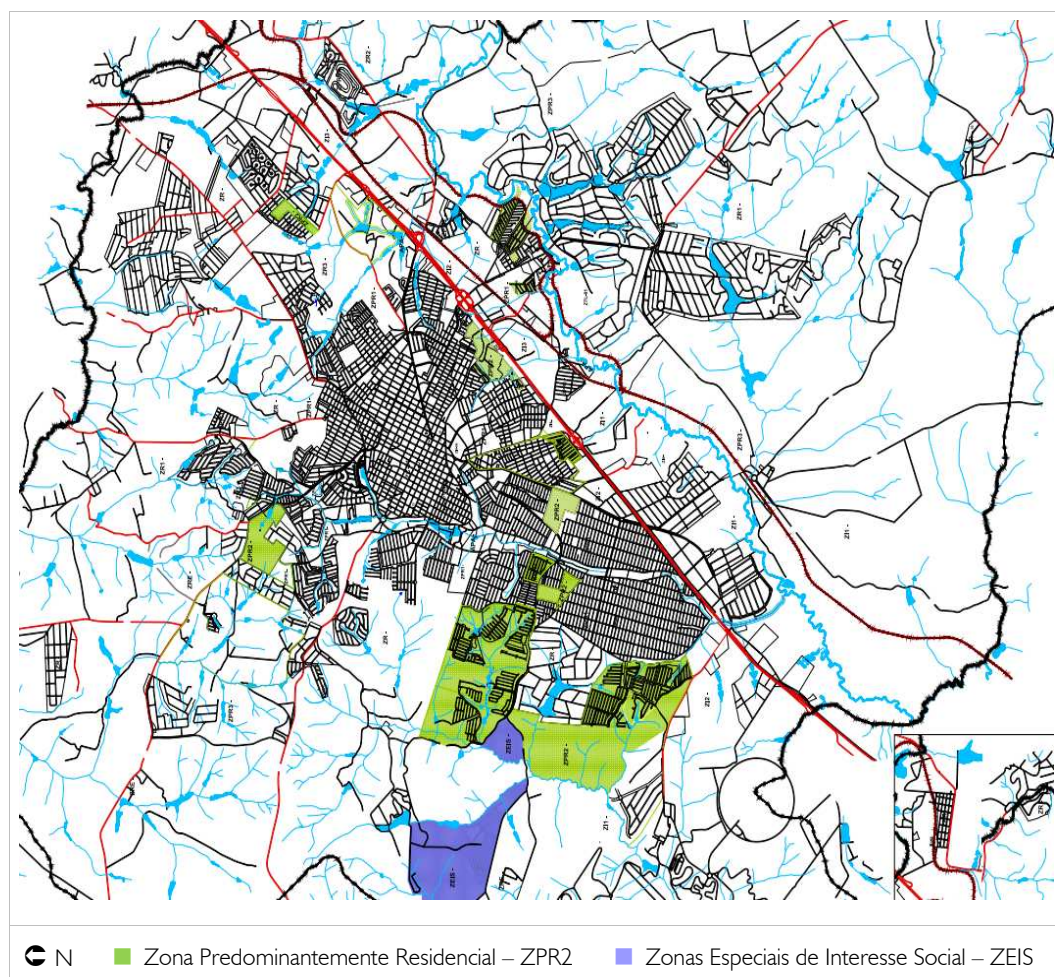


Figura 3.12. Localização das zonas de uso com permissão para implantação de HIS em Indaiatuba.

Fonte: elaborado pela autora, a partir de INDAIATUBA (2010b, p. 61).

Ressalta-se que para viabilizar a contratação do empreendimento no âmbito do PMCMV, a prefeitura de Indaiatuba forneceu como contrapartida as obras de extensão da infraestrutura, além de recursos da ordem de 6% dos custos dos apartamentos voltados a famílias com faixa de renda de até três salários mínimos (PMI, 2014). Como complementação, ficou ainda responsável pela construção de um centro comunitário, uma escola municipal, uma creche e uma unidade básica de saúde – cujos recursos para execução ainda deverão ser viabilizados (PMI, 2014).

No caso de Santa Bárbara d'Oeste, assim como em Indaiatuba, o PLHIS não realiza um aprofundamento da problemática fundiária no município, nem no sentido exposto pela SNH, tampouco de forma a qualificar o mapeamento do potencial de terras feito pelo PMHIS. Em termos quantitativos, o PMHIS identifica quase 35 milhões de metros quadrados de vazios urbanos em Santa Bárbara – o correspondente a 42% de sua área urbana (AGEMCAMP, 2009). No PLHIS, o levantamento do potencial de terras para HIS se restringe à identificação das áreas vazias grafadas como ZEIS pelo Plano Diretor, as quais totalizam 912.000m².

Considerando as necessidades fundiárias estimadas – 970.250m² – as ZEIS instituídas pelo Plano Diretor seriam insuficientes para atendimento das demandas habitacionais priorizadas pelo PLHIS (Tabela 3.13). Para proporcionar seu atendimento, o PLHIS delimita mais um milhão de metros quadrados de terra como ZEIS, considerando como critério de demarcação a localização das áreas já grafadas com este zoneamento pelo Plano Diretor (Figura 3.13). Destaca-se, no entanto, que as novas demarcações de ZEIS propostas pelo PLHIS não seguem aquela 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. Dessa forma, o que fica delimitado como ZEIS – tanto pelo PLHIS como pelo Plano Diretor – não se mostra suficiente ao atendimento das demandas habitacionais prioritizadas no horizonte temporal da política local; seria necessário dobrar o volume de terras demarcadas para esse atendimento.

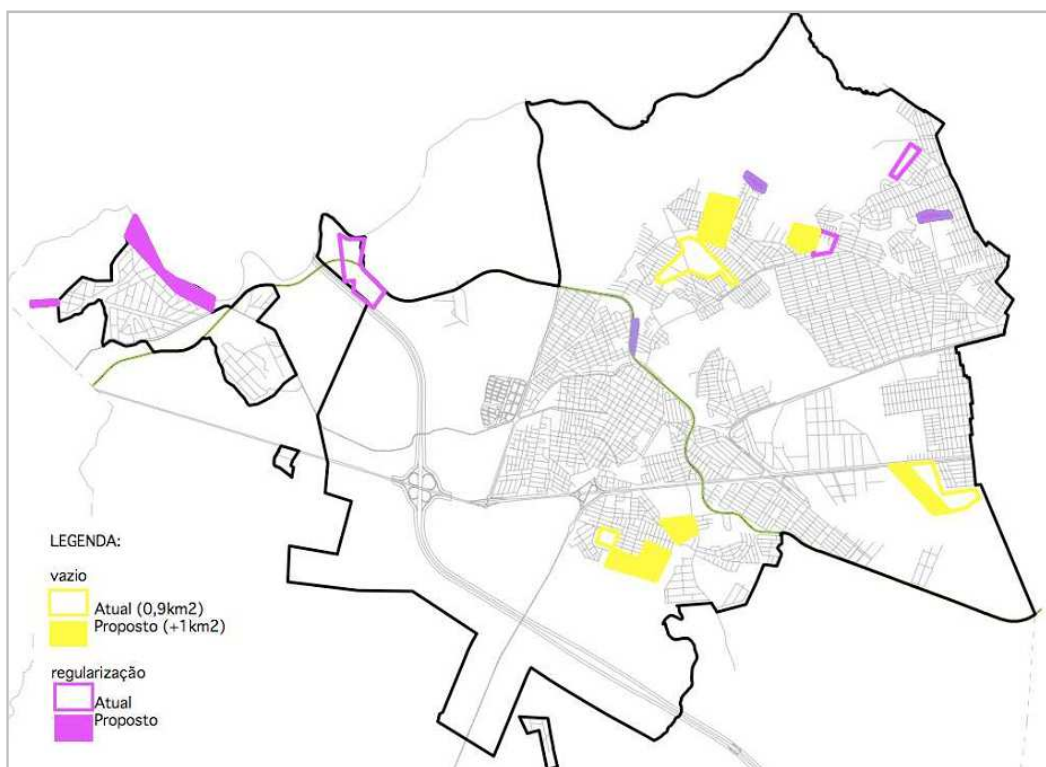


Figura 3.13. Localização das ZEIS em Santa Bárbara d'Oeste.

Fonte: SBO (2011, p. 81).

Observa-se ainda que a delimitação das novas ZEIS pelo PLHIS, 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). Quase a totalidade das ZEIS que constituem vazios urbanos se localiza nas bordas da cidade (Figura 3.13). Por outro lado, o PLHIS, ao se articular ao Plano Diretor, atende as diretrizes da SNH, no que diz respeito à sua articulação com os demais instrumentos locais que dispõem sobre a política urbana.

Vale registrar que o PLHIS de Santa Bárbara é o único dos PLHIS(s) analisados que se configura enquanto lei municipal. Em tese, todo o seu conteúdo consta como anexo da lei que cria o Conselho e o Fundo Municipal de Habitação (Lei Municipal 3.297/2011). Nesse sentido, as novas áreas de ZEIS delimitadas poderão, em princípio, ter maior efeito e ser destinadas como base fundiária de suas propostas de produção habitacional. Cabe averiguar, contudo, as estratégias de ação propostas por este e pelos PLHIS(s) para garantir a destinação das terras que foram delimitadas, visando efetivar o atendimento das problemáticas habitacionais.

3.3 Estratégias de ação para viabilização da terra

Este tópico apresenta a forma como a viabilização da terra para HIS foi inserida nas estratégias de ação propostas pelos PLHIS(s) analisados. Como serão supridas as necessidades fundiárias estimadas e mapeadas pelos municípios para atendimento de suas problemáticas habitacionais? Quais as estratégias de ação formuladas para viabilizar a terra para moradia?

Como exposto, é importante considerar que o PLHIS constitui apenas um dos instrumentos da política de habitação e dificilmente consegue abranger

todos os aspectos e meios necessários para se efetivar o planejamento habitacional (DENALDI; BRUNO FILHO, 2013). Nesse sentido, a forma como a viabilização da terra é considerada nas linhas e estratégias de ação dos PLHIS(s) não exprime, necessariamente, possibilidades práticas de intervenção no quadro dos problemas habitacionais. Por outro lado, o fato de ser apenas um dos instrumentos não significa que seu discurso não possa revelar a gênese das ações e o grau das intenções a respeito da viabilização da terra para moradia.

Considerando a análise empreendida até aqui, já é possível vislumbrar que o grau dessas intenções nos PLHIS(s) analisados não venha a delinear uma política muito efetiva na formalização de ações concretas. A começar pelo fato da abordagem dos aspectos centrais da questão fundiária, anunciados pela SNH, não ter considerado como ponto de partida o enfrentamento total da problemática habitacional quantitativa dos municípios em questão, mas apenas parte dela. No que diz respeito à produção de moradias, à luz da PNH, a formulação do planejamento habitacional deve considerar como princípio a redução do deficit habitacional e o atendimento das demandas habitacionais futuras, com vistas a evitar o ciclo de consolidação e continuidade da precariedade do acesso a terra e à moradia pela população de baixa renda (MCIDADES, 2009).

Não obstante, uma parcela significativa das terras previstas para atendimento da demanda habitacional priorizada pelos PLHIS(s) se configura como espaço fundiário privado, cuja localização é, em grande parte, condicionada às zonas e limites impostos pelas legislações urbanísticas locais ou às capacidades de aquisição pelo poder público, tendo em vista o impacto dos preços da terra nos custos totais da produção. Nessa inserção, as estratégias de

ação que passam a ser formuladas pelos PLHIS(s) caminham em dois sentidos: (1) a compra direta de terra, a sua desapropriação ou negociação; e (2) no sentido de aplicação de uma política fundiária, entendida como uma política que visa intervir no controle do uso e dos preços da propriedade privada, visando o cumprimento do princípio da função social da terra e da cidade.

Em linhas gerais, as estratégias voltadas para a compra e desapropriação de terra se enquadram indiretamente nas linhas e programas de ação propostos pelos PLHIS(s) para a produção de unidades habitacionais. Já a estratégia de aplicação de uma política fundiária se enquadra nas linhas e programas voltados ao desenvolvimento normativo e institucional dos municípios, cujas propostas de ação se pautam na revisão ou complementação das legislações urbanísticas locais, objetivando a formulação ou regulamentação de instrumentos que permitam intervir sobre a propriedade fundiária.

Em relação aos programas de produção habitacional, a viabilização da terra é considerada como parte componente dos custos totais indicados dentre as metas de investimento público em HIS. Considerando os custos estimados para atendimento das demandas habitacionais, os PLHIS(s) identificaram o volume de recursos a ser aplicado nos períodos de sua implantação, especificando, em alguns casos, os recursos a serem investidos na aquisição das terras que foram mapeadas e delimitadas.

Nem todos os municípios que estimaram os custos da terra para HIS em seus PLHIS(s) indicaram a previsão de recursos para sua aquisição. Nos municípios que indicam a previsão orçamentária, nem sempre os valores indicados para investimento público correspondem aos recursos que foram estimados para aquisição de terras e também para a produção habitacional. As

diferenças entre o que se estimou e o que se indicou como meta de investimento financeiro acabam repercutindo no atendimento das demandas de terra e moradia.

Em alguns casos, a indicação de recursos é menor do que as estimativas apresentadas pelos Planos. Dessa forma, se antes as estimativas de terra e de recursos consideravam o atendimento parcial das necessidades habitacionais, os recursos previstos para aplicação e as terras destinadas para HIS passam a atender um quantitativo ainda menor, aprofundando o nível de inconsistência na intenção de enfrentamento da problemática habitacional. Enquadram-se nestes casos os municípios de Americana, Itatiba e Indaiatuba, conforme demonstra a Tabela 3.15 adiante.

Em outros casos, como Campinas e Santa Bárbara d'Oeste, as terras destinadas para HIS e os recursos indicados como metas de investimento são superiores aos custos estimados (Tabela 3.15). Embora pareça um aspecto positivo, é preciso considerar as especificidades dos municípios ou as diretrizes dos próprios PLHIS(s), no que diz respeito ao aproveitamento do potencial fundiário para HIS e à sua localização.

Em Americana, importa considerar que o que se indica como terra corresponde às áreas grafadas como ZEIS pelo Plano Diretor – conforme exposto. Trata-se de áreas prioritárias para investimento em HIS, embora estejam localizadas em regiões não consideradas tão adequadas pelo PLHIS, mas cujos custos da terra se mostram significativamente inferiores aos custos dos espaços fundiários vagos localizados na área central do município. Mesmo tendo evidenciado preços de terra inferiores nas regiões de ZEIS, o PLHIS não indica recursos para cobrir as estimativas de custo realizadas. Segundo o PLHIS, o

investimento do montante estimado para aquisição de terra comprometeria mais de 1% de todo o orçamento público municipal (PMA, 2008b). Nesse sentido, a viabilização das ZEIS (sua efetiva destinação para HIS) foi transferida como meta normativa do programa de desenvolvimento institucional proposto pelo PLHIS, no sentido de se adequar a legislação urbanística para a regulamentação de alguns dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor, visando à implementação de uma política fundiária.

Em relação aos recursos para a produção habitacional, cabe lembrar que Americana realiza sua estimativa e sua indicação no documento das Estratégias de Ação do PLHIS e não no Diagnóstico Habitacional – como orienta a SNH. Nesse sentido, o valor de recursos tratado como estimado corresponde ao mesmo valor tratado como indicado para investimento (Tabela 3.15). Não é possível distinguir o que representa uma estimativa e o que representa a previsão de investimento, visto que no Diagnóstico Habitacional, o PLHIS trata da estimativa de terra e custos apenas de forma a verificar a viabilidade e a capacidade de aproveitamento dos vazios urbanos selecionados para HIS – e não no intuito de se estimar as necessidades da demanda.

No caso do município de Itatiba, observa-se pela Tabela 3.15 que a demanda habitacional de atendimento considerada na estimativa de terra e custos é inferior à demanda coberta pelos recursos a serem investidos pelo poder público. Isto se deve ao fato do município considerar o atendimento de apenas metade da demanda futura por HIS estimada em seu PLHIS – conforme exposto anteriormente. É importante lembrar também que os recursos que foram estimados para aquisição de terras pelo PLHIS não consideraram todo o quantitativo das necessidades fundiárias da demanda, mas apenas as terras

necessárias à obtenção pelo poder público. Conforme visto, Itatiba considerou disponibilizar o patrimônio fundiário público existente, bem como adquirir os vazios urbanos que apresentavam dívida passível de negociação por meio da dação em pagamento, visando reduzir os custos da produção habitacional. Com isso, o total de recursos indicados como meta de investimento financeiro na Tabela 3.15 corresponde aos recursos a serem aplicados apenas na compra das terras que precisam ser adquiridas pelo município. Já o total de terra indicado como meta física (metros quadrados) considera o total de terras existentes (propriedade pública e terrenos com dívida) e o total de terras a serem obtidas.

Em Indaiatuba, conforme exposto no tópico anterior deste Capítulo, o PLHIS não informa se disponibiliza ou não os terrenos públicos para a implementação da política de produção habitacional em função das características de sua localização. Em termos de viabilização do potencial fundiário privado, indica um total de terras e de recursos inferior ao total estimado como necessário ao atendimento das demandas que foram priorizadas em seu horizonte temporal de planejamento (Tabela 3.15). Importa destacar em Indaiatuba que o PLHIS não prevê nenhuma estratégia de ação voltada à aplicação de uma política fundiária. As estratégias para viabilização da terra estão restritas à compra ou à negociação direta com proprietários de terra e mercado imobiliário (PMI, 2010). Cabe questionar se a inserção das ZEIS no zoneamento urbano para implantação de um empreendimento do PMCMV, em 2013, já corresponde à intenção expressa no PLHIS de Indaiatuba para viabilizar a terra para moradia. É preciso considerar que parte desse empreendimento já atende uma parcela da demanda coberta pelas propostas do PLHIS.

Em relação a Campinas e Santa Bárbara d'Oeste, em ambos os casos as terras consideradas como indicadas também representam as ZEIS instituídas nos Planos Diretores municipais, pois se tratam das únicas terras que, de fato, estão prioritariamente destinadas à implantação de empreendimentos de HIS. Vale lembrar a localização periférica destas ZEIS ou de sua concentração nas regiões urbanas que já absorvem um significativo contingente dos problemas sociais associados à precariedade habitacional e à carência de equipamentos urbanos, como visto no tópico anterior.

Especificamente no caso de Santa Bárbara, embora a quantidade de ZEIS indicada seja superior ao dimensionamento das necessidades fundiárias, é importante lembrar que os espaços delimitados atendem apenas metade da demanda priorizada pelo PLHIS, tendo em vista que 50% de seu dimensionamento serão reduzidos para a implantação de sistemas de áreas livres públicas e institucionais.

No caso de Campinas, destaca-se que embora o PLHIS oriente para a demarcação de novas ZEIS, bem localizadas e melhor inseridas nas regiões de urbanização mais consolidada da cidade, a efetivação desta orientação depende do cumprimento das metas normativas e institucionais propostas pelo PLHIS, as quais se relacionam, sobretudo, à revisão das legislações urbanísticas locais e à regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no Plano Diretor. Conforme será visto a seguir, a revisão e regulamentação dessas normas têm um tempo de implementação que compromete a sua própria execução no horizonte temporal do PLHIS – o que faz com que o enfrentamento da problemática habitacional neste município também se aprofunde, mesmo que

tenham sido indicados terra e recursos maiores do que os estimados para o atendimento das necessidades de moradia.

Em relação aos recursos para a produção habitacional em Campinas, vale ainda ressaltar que os valores indicados na previsão de investimento consideram todas as necessidades quantitativas do município, ou seja: o déficit habitacional acumulado e a demanda futura por novas moradias, incluindo a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários, não considerada nas estimativas apresentadas na Tabela 3.15. Dessa forma, além dos recursos indicados serem superiores aos recursos estimados por opção de investimento do município, também são superiores por se considerar a demanda do remanejamento.

Já o município de Valinhos é um caso específico. O PLHIS indica recursos para a provisão habitacional mesmo sem ter estimado as necessidades fundiárias, seus custos e os custos totais da HIS – conforme visto neste Capítulo. O Plano indica como demanda de atendimento, para os recursos a serem investidos na produção de habitação, um total de 3.148 domicílios. Embora estes domicílios sejam tratados como metas *a serem* alcançadas pelo PLHIS em suas Estratégias de Ação, o próprio Plano destaca em seu Diagnóstico que 1.948 unidades desse total indicado já compreendiam ações do PMCMV, em andamento à época de sua elaboração. As demais 1.200 unidades habitacionais restantes foram consideradas como demanda futura de atendimento, embora o PLHIS não tenha estimado nenhuma demanda futura.

A ausência da estimativa de custos inviabiliza a comparação entre o que se estima como necessário ao enfrentamento da problemática habitacional e o que se pretende atender por meio das propostas de ação do PLHIS de

Valinhos. Com a complementaridade dessa ausência, o fato do PLHIS não estimar nenhuma demanda futura por HIS e ainda executar as metas de atendimento e os recursos indicados em seu programa de produção por meio das ações do PMCMV poderia provar – em uma leitura distanciada – ser um dos melhores Planos da RMC, pois o planejamento consegue, de maneira rápida, uma execução bastante estratégica.

Cabe considerar que, como forma de atender às diretrizes da SNH (MCIDADES, 2008a; MCIDADES, 2009), os PLHIS(s) especificaram, para os recursos indicados, o percentual de investimento de cada um dos três entes federativos: União, Estado e Município. Com a identificação desse percentual, observa-se que os governos locais acabam por delegar ao governo federal e estadual grande parte da execução financeira das propostas de ação (Tabela 3.16).

No caso específico de Campinas, é interessante notar que o PLHIS informa resolver 101% de sua problemática habitacional, mas se isenta de assumir maiores responsabilidades ao declarar para si investimentos da ordem de 8% dos recursos indicados. Essa comparação considera uma análise isolada dos investimentos previstos para a produção habitacional. Há que se considerar que os recursos a serem investidos em outros programas de ação possam vir a pesar mais no orçamento municipal. Todavia, os dados são elucidativos e reveladores do “nó” da prática fundiária e habitacional: com recursos próprios, o município se propõe a atender pouco mais de cinco mil unidades habitacionais – o que faz com que, sozinho, resolva apenas 8% de suas necessidades habitacionais quantitativas, ou seja pouco mais de cinco mil moradias (Tabela 3.16).

Tabela 3.15. Recursos estimados e indicados para aquisição de terras e produção de HIS.

Municípios analisados	Necessidades habitacionais				Terra				Produção habitacional							
	Componentes				Total estimado				Total destinado/indicado				Custo estimado			
	Deficit	Demanda Futura	Total (m ²)	Total R\$	Demanda atendimento	Total (m ²)	Metas (R\$)	Demanda atendimento	Total R\$	Demanda atendimento	Metas (R\$)	Demanda atendimento	Metas (R\$)	Demanda atendimento		
Americana	7.301	4.539	8.176 ¹	52.702.087,78	5.183	630.618,48 ²	-	4.662	198.195.858,91	5.183	198.195.858,91	5.183	198.195.858,91	5.183		
Campinas	30.871	33.515	15.989,250 ³	-	63.957 ⁴	17.002.171,66 ²	-	68.009	3.197.850.000,00 ⁵	63.957 ⁴	3.344.450.000,00 ⁴	65.000 ⁴	3.344.450.000,00 ⁴	65.000 ⁴		
Indaialtuba	10.832	-	440.000	19.800.000,00	7.709	416.000,00	18.720.000,00	7.289	505.723.000,00	7.709	356.898.000,00	5.440	356.898.000,00	5.440		
Itaituba	2.333	6.552	1.971.500 ³	149.875.000,00 ⁵	8.443 ³	1.291.750 ³	81.900.000,00 ⁵	5.609	604.768.698,00 ⁵	8.443 ³	536.793.698,00 ⁵	5.609 ³	536.793.698,00 ⁵	5.609 ³		
S. Bárbara d'Oeste	10.294	2.450	970.250	97.025.000,00	9.026	1.912.000 ³	-	17.787	436.906.002,94	9.026	450.000.000,00	9.297	450.000.000,00	9.297		
Valinhos	6.095	-	-	-	-	-	-	-	-	-	140.000.000,00	3.148	140.000.000,00	3.148		
Total	67.776	50.693¹	20.072.137	R\$ 319.402.087,78	94.318	21.252.540	100.620.000	103.355	4.943.443.560	94.318	5.026.337.557	93.677	5.026.337.557	93.677		

- Não informar/ não realiza estimativa.

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

2. Áreas grafadas como ZEIS.

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

4. Considera o total das necessidades habitacionais quantitativas (deficit acumulado, incluindo remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários e demanda futura).

5. Considera apenas o total de terras a ser adquirido.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Tabela 3.16. Recursos indicados para aquisição de terras e produção de HIS, por esfera de governo.

Municípios analisados	Total				Governo Federal				Governo Estadual				Governo Municipal				
	Investimento		Atendimento		Investimento		Atendimento		Investimento		Atendimento		Investimento		Atendimento		
	Metas (R\$)	Demanda	% / Necessidades Habitacionais ¹	% / Total	Metas (R\$)	Demanda	% / Necessidades Habitacionais ¹	% / Total	Metas (R\$)	Demanda	% / Necessidades Habitacionais ¹	% / Total	Metas (R\$)	Demanda	% / Necessidades Habitacionais ¹	% / Total	
Americana	198.195.858,91	5.183	33,5%	98.149.487,78	49,5%	2.567	16,6%	40.587.613,44	20,5%	1.061	6,9%	59.458.757,67	30,0%	1.555	10,0	10,0	
Campinas	3.344.450.000,00	65.000	101%	2.469.740.000,00	73,8%	48.000	74,6%	604.570.000,00	18,1%	11.750	18,2%	270.130.000,00	8,1%	5.250	8,2	8,2	
Indaialtuba	356.898.000,00	5.440	39,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Itaituba	536.793.698,00	5.609	63,1%	276.046.062,00	51,4%	2.884	32,5%	178.847.637,00	33,3%	1.869	21,0%	81.900.000,00 ³	15,3%	856	9,6	9,6	
S. Bárbara d'Oeste	450.000.000,00	9.297	73,0%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Valinhos	140.000.000,00	3.148	34,8%	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	5.026.337.556,91	93.677	75,2%	2.843.935.549,78	56,6%	53.451	42,9%	824.005.250,44	16,4%	14.680	11,8%	446.177.898,31	8,9	8.377	6,7	6,7	

- Não informar/ não realiza estimativa.

1. Segundo conceito adotado pela PNH (deficit acumulado + demanda futura por novos domicílios).

2. Recurso específico para aquisição de terra. A meta proposta para investimento do município é a terra como contrapartida aos recursos a serem investidos pelos demais entes federativos.

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Em geral, os PLHIS(s) não informam se a quantidade de recursos indicados como previsão de aplicação para o município está relacionada à capacidade de endividamento do poder público local, embora identifiquem algumas limitações no tocante a este aspecto.

Nos casos de Campinas, Americana, Indaiatuba e Valinhos, os PLHIS(s) observam que os recursos municipais aplicados em habitação nos anos anteriores à sua elaboração, colocavam-se pouco expressivos em relação ao total dos orçamentos municipais. Segundo os Planos, em tempos de maiores investimentos na política habitacional, os recursos correspondiam a menos de 0,5% dos orçamentos totais. Contudo, os valores executados na função habitação ficavam ainda abaixo desse percentual que era disponibilizado pelas leis orçamentárias anuais, a despeito destes municípios contarem com secretarias habitacionais específicas ou até mesmo – no caso de Campinas – com uma Companhia responsável pela execução de programas e ações (COHAB-Campinas).

Já em Itatiba e Santa Bárbara d'Oeste, segundo os PLHIS(s), os recursos previstos e executados para a função habitação colocavam-se ainda mais irrisórios, chegando a representar menos de 0,05% do orçamento total destes municípios. Não obstante, a questão habitacional não era tratada de forma específica à época da elaboração de seus PLHIS(s): não havia órgão próprio para lidar com a questão habitacional, ou para integrar as competências e ações que se encontravam dispersas nos órgãos públicos ligados à temática – o que comprometia o enfrentamento das problemáticas habitacionais (PMI, 2011; SBO, 2011).

Na maioria dos municípios os recursos disponíveis nos fundos municipais de habitação também se colocavam baixos, em função dos mesmos terem sido criados concomitantemente à adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), ou seja, em período quase simultâneo à elaboração dos planos locais de habitação.

De qualquer forma, importa ter claro que, nos PLHIS(s), os recursos foram estimados e indicados considerando os critérios de preço fundiário apresentados anteriormente neste Capítulo, os quais se associam ou à localização das terras no território ou a valores praticados e ditados pelo mercado de terrenos e imóveis. As terras mais baratas, assim como as ZEIS que se destinam para a produção de HIS, pelas legislações, estão localizadas em grande parte nas regiões periféricas às manchas urbanas principais das cidades. Ainda nesses casos mal localizados, os custos da terra chegam a mais de 20% dos custos totais da produção habitacional – conforme visto.

Propostas e mecanismos que buscam reduzir os custos da obtenção da terra ou ampliar os recursos a serem investidos estão associados à aplicação de uma política fundiária, quando há sua previsão dentre as metas normativas e institucionais propostas e apenas nos casos dos municípios que abordaram o aspecto do potencial fundiário para HIS em seus PLHIS(s) (Quadro 3.1). Contudo, a preocupação com a redução dos custos da terra e com a ampliação dos recursos a serem investidos não está relacionada a uma proposta de longo prazo que traga como princípio o enfrentamento da problemática do acesso a terra para a moradia pela população de baixa renda. Essa preocupação está muito mais pautada na viabilização efetiva da produção habitacional em si. Nesse sentido, os PLHIS(s) não vêem a questão da terra como um problema a ser

enfrentado, mas sim como um problema a ser contornado – o que faz com que a viabilização da terra seja tratada como metas normativas de longo prazo, no âmbito das ações previstas para os programas de desenvolvimento institucional propostos.

A viabilização da terra nos programas de desenvolvimento institucional consiste na formulação de uma política fundiária que preveja a aplicação de alguns dos instrumentos urbanísticos dispostos no Estatuto da Cidade, com o objetivo de disponibilizar ou fazer ocupar os vazios urbanos selecionados como áreas aptas para HIS – as ZEIS (periféricas), as áreas com permissão de implantação de empreendimentos de HIS e os vazios urbanos levantados e os terrenos passíveis de algum tipo de negociação (no caso de Itatiba, os terrenos com dívida – segregados do núcleo urbano principal da cidade). Há também a previsão de instrumentos ou posturas que permitam captar recursos para serem aplicados nos fundos municipais de habitação ou que permitam negociar a terra a ser adquirida, como a dação em pagamento, por exemplo (Quadro 3.1).

A política de terras é observada no discurso dos PLHIS(s) como uma recomendação para as gestões públicas, uma vez que sua efetivação depende inicialmente da execução de medidas que superem ou rompam as limitações colocadas pelas legislações locais, em especial os Planos Diretores e as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. A totalidade dos PLHIS(s) recomenda que os municípios revisem esse marco legal urbanístico, atentando-se aos mecanismos que precisam ser regulamentados ou formulados na perspectiva de preparar as bases que permitiriam a viabilização da terra por meio de estratégias urbano-fundiárias de ação.

Quadro 3.1. Estratégias para viabilização da terra, segundo Programas de Ação propostos nos PLHIS(s) dos municípios analisados.

Programas de Ação	Estratégias para viabilização da terra	Municípios analisados					
		Americana	Campinas	Indaiatuba	Itatiba	S. Bárbara d'Oeste	Valinhos
Produção pública de unidades habitacionais	Compra de terra	■	■	■	■	■	
	Desapropriação	■					
	Negociação direta com proprietários de terra e mercado imobiliário		■	■			
	Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para aplicação no fundo de habitação	■	■	■	■	■	
	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	■	■	■	■	■	■
	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC)		■			■	■
Desenvolvimento Institucional	IPTU Progressivo no tempo					■	■
	Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública		■				■
	Consórcio Imobiliário	■					
	Direito de Preempção	■				■	
	Doação em pagamento				■		
	Revisão, regulamentação ou elaboração de legislações urbanísticas para efetivação dos instrumentos propostos como meta do Programa	■	■	■	■	■	■

Fonte: elaborado pela autora, a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados.

De maneira geral, as recomendações para os programas de desenvolvimento institucional classificam-se como metas prioritárias a serem atendidas entre os dois primeiros anos de implementação dos PLHIS(s). Já a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade fica prevista para períodos posteriores à reformulação do marco legal urbanístico dos municípios.

Fica clara a recomendação para que os municípios viabilizem a terra privada para a política de produção habitacional, observados os quesitos de localização e as demandas específicas de atendimento priorizadas pelos PLHIS(s). Essa entrada dependeria, no entanto e a princípio, de processos cuja solução não se revela de forma tão simples como se coloca nas metas de ação dos programas de desenvolvimento institucional propostos. A intervenção sobre a propriedade da terra por meio da aplicação articulada dos instrumentos do Estatuto da Cidade antecede a obtenção dos espaços fundiários para a base da política habitacional. Mesmo que os Planos prevejam a regulamentação dos instrumentos para os primeiros anos da política, é importante considerar que esta regulamentação parte da ideia, conforme suas próprias orientações, 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, 2005b).

Vale ainda observar que, uma vez regulamentados, os instrumentos urbanísticos previstos apresentam um tempo próprio de aplicação que deve ser considerado em termos de planejamento e efetividade das ações no horizonte das políticas (ROLNIK, 2010). Em geral, os tempos estimados nos PLHIS(s) que consideram a implementação de uma política de terras pode ser relativamente curto, ponderando: 1) a necessidade e o tempo de elaboração ou revisão das

legislações urbanísticas; 2) o tempo até se chegar à aplicação efetiva dos instrumentos; e 3) o tempo efetivo e particular de cada instrumento. Como fica a necessidade *já* da demanda por novas moradias? Considerando as variáveis temporais e a força com que se desenvolve a produção habitacional nacional – sobretudo por meio do PMCMV – assim como o fato dos PLHIS(s) considerarem como estratégia de ação a compra, a desapropriação e a negociação direta com proprietários de terra e mercado imobiliário, a constituição da base da política habitacional por meio de uma política fundiária poderá caminhar em paralelo ou na perpendicular das ações planejadas para o desenvolvimento institucional dos municípios.

As estratégias de ação para viabilização da terra necessária ao enfrentamento da problemática habitacional, nos PLHIS(s) analisados, estão condicionadas a muitos aspectos imbricados entre si: as inconsistências no tratamento das necessidades e das demandas habitacionais; as decisões (técnicas ou políticas) sobre seu atendimento – que se associam a outras inconsistências relativas à estimativa de terra e custos da provisão habitacional; a identificação dos preços da terra e seu peso frente aos custos da provisão; estes preços, que se associam à localização da terra e às normas dispostas pelas legislações urbanísticas; a destinação de terra – que se associa às normas impostas à localização da população de baixa renda no território pela legislação; a abrangência temporal e normativa dos instrumentos urbanísticos concebidos para efetivar esta destinação por meio de uma política fundiária; a necessidade atual da demanda, etc. Todos esses “nós” repercutem na proposta de aplicação dos recursos para atendimento da problemática habitacional. Há que se considerar que esse atendimento não se relaciona ao enfrentamento total do problema, o que indica a intenção pública na manutenção da problemática habitacional e fundiária das cidades estudadas.

CONCLUSÕES

CONCLUSÕES

Considerando o consenso teórico de que a terra urbana é componente essencial e um dos grandes condicionantes do êxito das políticas sociais de habitação, esta pesquisa teve por objetivo central analisar como a sua viabilização para a produção de moradias foi colocada no desenho das políticas habitacionais formuladas no contexto de implementação da Política Nacional de Habitação (PNH), na Região Metropolitana de Campinas (RMC).

O alcance deste objetivo envolveu a caracterização do marco teórico-conceitual que fundamenta a PNH, bem como a abordagem institucional da questão fundiária nos instrumentos de planejamento habitacional das esferas de governo que se voltam para o recorte territorial de estudo. No recorte da RMC, esses instrumentos são representados pelo Plano Estadual de Habitação de São Paulo (PEH-SP), pelo Plano Metropolitano de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS) e pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) dos municípios que a compõem. Como foco específico, a pesquisa identifica e caracteriza os principais elementos de abordagem do tema da terra nos Planos Estadual e Metropolitano e nos PLHIS(s) de seis municípios específicos, problematizando os condicionantes e entraves que conformam a articulação, a definição e a aplicação de uma política fundiária de suporte à efetivação das ações de produção habitacional.

Em relação à caracterização do marco de fundamentação da PNH, evidenciam-se desequilíbrios entre suas dimensões estratégicas e ações programáticas, no que diz respeito à relação entre a questão fundiária e a produção habitacional.

A expressiva disponibilização de recursos como dimensão estratégica para financiamento, subsídio e otimização da cadeia produtiva da construção civil em nível federal, ao mesmo tempo em que permite alcançar parcelas populacionais de menor renda, antes não atendidas, tem como foco ampliar a participação da iniciativa privada nos processos de produção. Com isso, aposta no equacionamento da problemática habitacional por meio de estruturas privadas de obtenção da terra para a política pública. Nessas estruturas, os lucros e os gastos fundiários têm peso significativo, o que coloca a terra urbana na linha de disputa de capitais, contrariando a dimensão estratégica de aplicação de uma política de solo que tenha como viés o controle social da apropriação da terra e a garantia de localizações que qualifiquem o acesso aos benefícios do processo formal de urbanização para a população de baixa renda.

Nesse sentido, apesar das novas políticas tornarem possível conceber um discurso que levaria a considerar a inclusão de uma nova política fundiária na política de habitação nacional, a PNH cai em erros semelhantes aos praticados no passado da política habitacional, nos quais as ações de produção de moradias não foram acompanhadas de políticas de solo redistributivas, mas sim foram fortemente influenciadas pela problemática fundiária, tendo contribuído para aprofundar o quadro de precariedade e segregação socioespacial nas cidades.

Ao envolver nesta pesquisa a abordagem institucional da política fundiária, expressa nos instrumentos de planejamento habitacional aplicáveis à RMC – o PEH-SP e o PMHIS, tornou-se possível verificar outras questões que problematizam ainda mais o desequilíbrio entre essas duas dimensões estratégicas da PNH, bem como seu pressuposto de articulação federativa.

Dentre as questões observadas é possível concluir sobre um “conflito de papéis” dentro de uma mesma esfera estadual, resultado da formulação setorizada e desintegrada dos planos habitacionais por organismos públicos que, a princípio, deveriam se complementar: a Secretaria da Habitação (SH-SP)/ Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) *versus* a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo (SDM)/Agência Metropolitana de Campinas (AGEMCAMP).

Embora o PMHIS e o PEH-SP tenham sido elaborados em tempos distintos, o que poderia favorecer a incorporação de um plano a outro, identificam-se formas de abordagem e informações diferentes e contraditórias a respeito de conteúdos essenciais – tais como as necessidades de terra e moradia – os quais vão repercutir não apenas na dupla definição de parâmetros e de alocação final de recursos, como na localização territorial dos investimentos públicos estaduais em habitação de interesse social (HIS).

Sobre estes investimentos, ressalta-se que seus recursos orçamentários se concentram majoritariamente na parceria estabelecida entre a SH-SP e a CDHU – órgãos responsáveis pela implantação do PEH-SP, os quais poderão agir com maior peso sobre a produção habitacional na RMC do que a instância metropolitana – SDM/AGEMCAMP, responsável pela implantação do PMHIS. Nessa produção, registra-se a declarada intenção da SH-SP em capitanear recursos no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) – ação programática do Governo Federal de maior destaque no Brasil, o que fortalece ainda mais a dimensão financeira estratégica da PNH e sua entrada na RMC, bem como seu desequilíbrio no tocante à dimensão fundiária. Tal desequilíbrio se verifica também ao identificar as áreas consideradas adequadas à ação habitacional pelo PEH-SP, as quais se localizam em setores urbanos pouco

adequados à urbanização, com baixo grau de abrangência da infraestrutura, em regiões ainda não completamente incorporadas ao processo de urbanização das cidades, mas onde já se evidencia a concentração de investimentos públicos em HIS.

Ainda no tocante à escala estadual/metropolitana, conclui-se que embora haja a sobreposição e o conflito de papéis entre o PMHIS e o PEH-SP, a dimensão fundiária da PNH é considerada sob uma mesma perspectiva, a qual transfere aos municípios metropolitanos – por sua competência federativa – a aplicação de uma política de solo que possa dar suporte à viabilização da terra para a produção de HIS, apesar de haver diretrizes formuladas no âmbito da PNH para delegar aos Estados maiores possibilidades de articular e incentivar os municípios em tal aplicação.

Conclui-se pelo exposto que o principal equilíbrio entre as dimensões estratégicas (financeira e fundiária) da PNH, na RMC, passaria por uma integração mais incisiva entre as ações das políticas habitacional e fundiária, a qual só encontraria possibilidades de efeito na escala municipal. Ao menos, essa era a aposta da esfera federal com a exigência da elaboração dos planos de habitação pelos municípios, para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e com sua articulação aos Planos Diretores. Com esta pesquisa, no entanto, observou-se algo diferente dessa aposta.

Grande parte dos municípios que compõem a RMC elaborou seu PLHIS, fomentando uma conjuntura um pouco mais favorável para a articulação das políticas fundiária e habitacional. Paralelamente, essa conjuntura não se revelou tão favorável ao se constatar que a instrumentalização para uma política fundiária local é ainda deficitária em função do descompasso existente entre as

regras de parcelamento do solo, o princípio da função social e os instrumentos urbanísticos que possibilitariam sua aplicação.

De forma complementar, os organismos estaduais revelaram, por meio do PEH-SP, o despreparo e a insuficiência das gestões públicas municipais em possivelmente implantarem a gestão fundiária da política habitacional, tendo em vista que esta gestão requereria um maior aparelhamento técnico-instrumental e, sobretudo, uma articulação intersetorial – o que não se evidenciava nas prefeituras da RMC na conjuntura de elaboração do Plano Estadual de Habitação. Essas questões se tornaram nítidas com a análise dos PLHIS(s) dos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Valinhos.

Ao envolver nesta pesquisa a análise sobre a abordagem do tema da terra nos PLHIS(s) destes seis municípios específicos, foi possível identificar o despreparo das instâncias locais e observar outros pontos que condicionam e problematizam ainda mais a integração entre as agendas habitacional e fundiária, bem como a efetivação da PNH enquanto uma política alinhada ao princípio da função social e ao direito à moradia digna (bem localizada).

Pela análise, observou-se que o despreparo dos gestores públicos locais se transfere para a própria qualidade dos PLHIS(s). Foram identificadas diversas incongruências e informações contraditórias sobre um mesmo tema em um mesmo Plano, não sendo possível analisar com nitidez as reais políticas e ações propostas pelos municípios. Em alguns casos não houve explicações ou o reconhecimento das ambiguidades, as quais acabaram por conferir inúmeras fragilidades aos Planos.

As inconsistências nas informações se fizeram presentes em todas as três categorias de análise adotadas para a leitura dos PLHIS(s): a identificação da problemática habitacional, o levantamento das necessidades fundiárias e as estratégias de ação para a viabilização da terra para moradia. Sequencialmente, as inconsistências de uma categoria – os “nós” de cada uma – refletiram em outra categoria, repercutindo principalmente no enfrentamento final das necessidades habitacionais dos municípios.

As decisões sobre tal enfrentamento partiram da própria tarefa de se estimar o problema habitacional, fundiário e os custos necessários à execução da política de produção de moradias na etapa de Diagnóstico Habitacional, onde se deveria, teoricamente, apresentar uma leitura da realidade e não uma decisão estratégica de execução da política. Isso fez com que as indicações de terra, de recursos e as demandas a serem cobertas pelas ações dos PLHIS(s), no processo posterior de formulação das Estratégias de Ação, tornassem ainda mais inconsistentes enquanto propostas de enfrentamento do problema. Se os municípios consideravam, em seus Diagnósticos, estimativas que contemplavam o atendimento das demandas, nas Estratégias de Ação esse atendimento diminuiu ainda mais, colocando em xeque o papel do PLHIS enquanto um instrumento que busca definir medidas para o equacionamento dos problemas habitacionais urbanos.

Em princípio, poderia se imaginar que os Planos de Habitação até revelariam uma possível incapacidade financeira, urbana ou fundiária dos níveis locais em atender às suas necessidades habitacionais, mas não que revelariam a exclusão precoce, por parte dos municípios, do enfrentamento de boa parte de suas problemáticas, ou seja, que os municípios não se propunham a enfrentar a problemática. Qual seria a grande questão por trás dos resultados dessa decisão de

enfrentamento? Os resultados revelam falhas na formulação dos PLHIS(s) ou intenções políticas? Qual seria o peso dos planos locais à luz da PNH com estes questionamentos, tendo em vista que já se formula uma política habitacional e seu planejamento futuro decidindo não atender todo um problema acumulado há décadas?

As inconsistências dos PLHIS(s) levam a desconfiar de suas propostas e em especial das intenções em sua própria implementação. Essa constatação também se resulta a partir da análise da abordagem do potencial fundiário para HIS pelos Planos. Como diretriz nacional, além de identificar as necessidades fundiárias e os recursos para enfrentamento da problemática habitacional local, os PLHIS(s) devem verificar, quantificar e caracterizar o potencial fundiário existente e disponível para HIS, visando sua posterior destinação para a política de produção habitacional. Nesta pesquisa, observou-se que, não obstante o fato dos municípios não terem previsto ou sequer inicialmente identificado atender a totalidade das demandas habitacionais, as terras destinadas para a política quase não chegam a interferir no quadro dos vazios urbanos quantificados pelos PLHIS(s) e pelo PMHIS. Os PLHIS tampouco fazem referência ao PMHIS ou a PEH-SP sob qualquer perspectiva.

Além disso, a articulação dos PLHIS(s) com Planos Diretores corrompidos no tocante à aplicação de instrumentos urbanísticos e ao princípio da função social corrobora para localizar territorialmente o atendimento da demanda na periferia ou em 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 as áreas ainda não totalmente incorporadas ao processo de urbanização, mas consideradas

adequadas à ação habitacional pelo Estado de São Paulo, reforçando a tendência de segregação social não apenas na escala municipal, mas na escala metropolitana.

Sob a ótica da PNH, o PLHIS deve trazer implícita a relevância estrutural de sua articulação com a política urbana e de ordenamento territorial que se expressa no Plano Diretor. A grande questão que se coloca sobre os municípios estudados é que, mesmo que haja a recomendada articulação do PLHIS com o Plano Diretor, a política urbana desses municípios não caminha no sentido de incorporar, na prática do planejamento, o acesso a terra qualificada pela população de baixa renda, tampouco o princípio da função social. Dessa forma, a articulação das políticas fundiária e habitacional nos PLHIS(s) se coloca como insumo da produção de moradias e como fator de segregação. Como mudar essa relação?

Os PLHIS(s) buscaram questionar as bases das legislações de zoneamento, sobretudo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que foram destinadas para a produção de moradias, mas as propostas voltadas à reversão dessa relação exposta não efetivam, em curto prazo, ações mais concretas. Tais propostas se delineiam como uma urgente necessidade de revisão da legislação e de regulamentação de instrumentos urbanísticos. Por outro lado, 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 – em especial as ZEIS.

As terras a serem viabilizadas pelos PLHIS(s) foram inseridas tanto nas linhas programáticas de desenvolvimento institucional, quanto nas linhas de produção habitacional. Em relação às linhas de produção, as estratégias para sua viabilização se colocaram como parte financeira dos custos totais da moradia.

Nesta perspectiva, os PLHIS(s) buscaram definir estratégias voltadas a diminuir o peso dos custos fundiários e, com isso, diminuir os recursos necessários para a produção habitacional, não onerando demasiadamente os cofres públicos. Os custos da terra chegam a impactar mais de 20% dos custos totais da produção de moradias e, em alguns casos, esse percentual acabaria por comprometer 1% de todo o orçamento público municipal.

Longe de se estabelecer propostas que se voltem para um controle da valorização fundiária por meio da aplicação de uma política de solo, as estratégias propostas para contornar essa problemática se voltam a instrumentos que apenas buscam reservar terras para HIS ou que permitam negociar vazios urbanos que apresentam dívidas tributárias com as prefeituras. Alguns destes vazios localizam-se destacados dos núcleos urbanos mais consolidados, o que faz com que sua destinação para a política habitacional também leve a questionar sobre a qualidade do acesso a terra pela população de baixa renda. Em todo caso, o fato de se registrar a existência de inúmeros vazios urbanos com dívida tributária revela a histórica dificuldade ou ausência do poder público no controle do uso e ocupação do solo de propriedade privada.

A dificuldade ou ausência de controle do solo torna-se ainda mais nítida ao verificar que a preocupação dos PLHIS(s) em baratear os custos da terra ou em viabilizar os vazios com dívida se relaciona a uma preocupação de diminuir os custos da produção ou diminuir os recursos de contrapartida municipal – o que revela uma lógica privada de se empreender uma política pública cujo viés deveria ser intervir para distribuir, procurando alternativas que busquem contornar o problema.

O próprio fato dos municípios não avançarem na análise de sua capacidade de endividamento em seus PLHIS(s), decidindo não assumir maiores responsabilidades na aplicação dos recursos previstos para a produção habitacional, também pode indicar sua intenção em se ausentar no maior controle do uso do solo e no enfrentamento da problemática da valorização fundiária, a qual se mostra cara aos cofres públicos. Parece mais fácil propor para que o governo federal ou estadual viabilize maiores recursos para a produção do que propor medidas que vinculem a arrecadação de recursos a uma política de solo mais incisiva.

Ressalta-se que a alocação de recursos de forma majoritariamente concentrada nas esferas de governo federal e estadual corrobora ainda para que as estratégias financeiras da PNH voltadas ao alargamento da participação da iniciativa privada no processo de produção da moradia, sobretudo por meio das ações programáticas do PMCMV, ganhem maior densidade na esfera municipal.

Em relação às linhas programáticas de desenvolvimento institucional, as estratégias para viabilização da terra parecem se colocar como metas a serem alcançadas em segundo plano, principalmente se contraposto o tempo das necessidades habitacionais do agora e o tempo que se leva para: rever a legislação urbanística, regulamentar instrumentos urbanísticos, aplicar instrumentos urbanísticos de forma coordenada e para efetivar a terra atingida como base da política.

A dimensão da produção habitacional e da viabilização da terra mediante uma estrutura financeira parece ter muito mais ênfase do que a viabilização da terra mediante aplicação de uma política fundiária. Talvez pelo tempo da dimensão enfatizada ter um ritmo acelerado o suficiente para atender

lucros e para atender demandas há muito tempo acumuladas. Como fazer essa demanda esperar ainda mais para se aplicar uma política fundiária que considere seu acesso a terra qualificada? E como dar andamento ao atendimento eficaz dessa demanda sem comprometer ainda mais a forma como o território urbano vem sendo produzido? Como equilibrar uma dimensão e outra?

Reconhece-se a limitação do PLHIS como um instrumento que dificilmente se apropria de todos os meios necessários para a concretização de um planejamento habitacional que considere o marco teórico-conceitual tratado pela PNH – o qual se legitima no cumprimento da função social da propriedade para a democratização do acesso a terra. Essa democratização extrapola o âmbito do PLHIS e remete a considerar pactos que precisam ser firmados entre as diversas forças políticas envolvidas no processo de produção do espaço urbano, para sua efetivação. Haja visto os pactos articulados no município de Indaiatuba para viabilizar as ações do PMCMV que atendem parcialmente as demandas habitacionais identificadas pelo seu PLHIS: transforma-se uma gleba em ZEIS em uma região totalmente desarticulada da cidade e cuja propriedade pertence à própria construtora responsável pela contratação e execução das ações, negociando-se como contrapartida pública a extensão das obras de infraestrutura e a construção dos equipamentos públicos urbanos que venham a qualificar o empreendimento. A própria legislação de uso e ocupação do solo de Indaiatuba abre margem para que estratégias de viabilização da terra para HIS como estas sejam implementadas no município e, com isto, venham a fortalecer ainda mais a dimensão financeira da PNH, em sua relação com a questão fundiária, uma vez que confere à terra parâmetros de apropriação não declarados publicamente, e que podem ser negociáveis pelo mercado a partir de uma simples análise de órgãos competentes.

Não obstante, as estratégias propostas para viabilizar a terra para enfrentamento da problemática habitacional pelos PLHIS(s) analisados, além de serem condicionadas por diversos “nós” relativos à formulação dos Planos e à sua articulação com outros instrumentos de política e planejamento urbano, não revelam muitos avanços em relação às estratégias anteriormente praticadas na trajetória da política habitacional, quando as ações se pautavam na compra ou na desapropriação de terras cujos preços se mostravam alcançáveis em função de sua inadequada localização, e quando políticas fundiárias redistributivas ou que intervissem na problemática da terra foram descartadas.

No caso dos PLHIS(s) analisados, o entendimento da política fundiária como uma política que visa intervir sobre a propriedade da terra se coloca apenas como um discurso, uma vez que tal política está amarrada, sobretudo, a uma gestão urbana que se dedique à aplicação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade considerados fundamentais para essa intervenção. As propostas para viabilizar a terra por meio de uma política fundiária – visando um alinhamento dos planos locais de habitação com a dimensão fundiária estratégica da PNH – estão pautadas na crença de que o bom planejamento e a boa gestão do território possam reformular o quadro da problemática habitacional evidenciada. Isto se coloca para os PLHIS(s) como parte de um desenvolvimento institucional que ainda precisa ocorrer, ou seja, de um novo arranjo para as formas de gestão e controle do uso e ocupação do solo, o que traz implícito a necessidade de se iniciar o desenvolvimento de uma nova cultura urbanística.

Nesse sentido, a questão central por trás da política fundiária, em sua relação com a habitação, parece não dizer respeito somente ao papel dos

PLHIS(s), à efetividade ou à sua articulação com outros instrumentos de política urbana, pois estes instrumentos, embora fundamentais, não absorvem um problema estrutural que aponta para a necessidade de um novo entendimento sobre a função social da terra urbana. Ela 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 a falta de consciência prevalece, tendo em vista os “nós” que são colocados para que se contorne a problemática fundiária e não as enfrente.

Ir de encontro à garantia da função social não é uma disputa simples e exigiria uma nova cultura de abordagem e enfrentamento do problema da terra, em um contexto social e urbano historicamente marcado por uma trajetória de planejamento excludente, tradicionalmente conservador, no qual o poder político se compromete em deixar a propriedade privada livre de um controle democrático. Seria preciso uma cultura em que não persistisse o entendimento de que a terra possui uma função de propriedade e poder individual.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

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

<http://www.agemcamp.sp.gov.br/images/stories/arquivos/plano_metropolitano_habitacao-2010.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2013.

ALFONSIN, Jaques Távora. A função social da cidade e da propriedade privada urbana como propriedades de funções. In: ALFONSIN, B.; FERNANDES, E. (Org.). *Direito à moradia e segurança da posse no Estatuto da Cidade: diretrizes, instrumentos e processos de gestão*. 2 tiragem. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2006, p. 41-79.

ANDRADE, Eliana S. J. de. Síntese histórica das políticas habitacionais no Brasil (1964 a 2010): avanços de antigas propostas e retorno a velhas práticas. XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2011.

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa, Minha Vida. *Teoria e Debate*, São Paulo, 82, p. 8-14, 2009. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/TD82-Nacional.pdf>>. Acesso em 09 mai. 2013.

_____. O modelo de desenvolvimento urbano de São Paulo precisa ser revertido. *Estudos avançados*, São Paulo-SP, vol.25, n.71, p. 23-36, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100003&script=sci_arttext>. Acesso em: 21 mai. 2014.

BRAGA, Roberto. Dinâmica econômica e dinâmica demográfica: uma avaliação da Região Metropolitana de Campinas-SP – Brasil. In: XIII Encuentro de Geógrafos de America Latina, XIII, 2011, Costa Rica. *Anais...* Costa Rica: Universidad de Costa Rica/ Universidad Nacional, 2011. p. 1-14. Disponível em: <<http://revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/viewFile/2195/2091>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 10 jul. 2001.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 17 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 26 abr. 2013.

_____. Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. *Diário Oficial da União*, Brasília-DF, 08 jul. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em 04 mai. 2013.

CAIADO, Maria Célia Silva; PIRES, Maria Conceição Silvério. Campinas Metropolitana: transformações na estrutura urbana atual e futuros desafios. In: CUNHA, José Marcos P. da (Org.). *Novas Metrôpoles Paulistas - População, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006, p. 275-304. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_10_pgs_275_304.pdf>. Acesso em 27 fev. 2014.

CAIXA, Caixa Econômica Federal. *Minha Casa, Minha Vida: moradia para as famílias, renda aos trabalhadores, desenvolvimento para o Brasil*. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2009. Disponível em: <http://www.adh.pi.gov.br/minha_casa_minha_vida.pdf>. Acesso em 04 mai. 2013.

CAMARGO, Daniela Z. de A. *Relatório de Avaliação do Plano Diretor do Município de Campinas*. São Paulo: Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, 2009. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/sp/SP_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Campinas_jul_2010.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2013.

CAMPINAS. Lei nº 6.031 de 29 de dezembro de 1988. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo no município de Campinas. *Diário Oficial do Município*, Campinas-SP, 29 dez. 1988. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/arquivos/seplama/lei_6031.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2012.

_____. Lei nº 10.410, de 17 de janeiro de 2000. Dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social e estabelece outras normas sobre habitação popular. *Diário Oficial do Município*, Campinas-SP, 18 jan. 2000. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei10410.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2013.

_____. Lei Complementar nº 15 de 27 de dezembro de 2006. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. *Diário Oficial do Município*, Campinas-SP, 29 dez. 2006. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/suplem29122006.pdf>>. Acesso em: 06 mai. 2012.

_____. Lei nº 13.580 de 11 de maio de 2009. Dispõe sobre o plano de incentivos a projetos habitacionais populares, vinculado ao Programa Federal Minha Casa, Minha Vida. *Diário Oficial do Município*, Campinas-SP, 12 mai. 2009. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.gov.br/bibjuri/lei13580.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

_____. Lei Complementar nº 35 de 20 de setembro de 2012. Dispõe sobre o Plano Local de Gestão da Macrozona 5 – MZ5 – Área de Requalificação Prioritária – ARP. *Diário Oficial do Município*, Campinas-SP, 21 set. 2012. Disponível em: <<http://www.campinas.sp.leg.br/leis/leis>>. Acesso em: 03 mai. 2013.

CARDOSO, Adauto; ARAGÃO, Thêmis. A reestruturação do setor imobiliário e o Programa Minha Casa Minha Vida. In: MENDONÇA, Jupira Gomes e COSTA, Heloisa Soares de Moura (org.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: C/Arte, pp. 81-104, 2011.

_____. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa, Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, Adauto (Org.). *O Programa*

Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, pp. 17-65.

CARDOSO, Patrícia; ROMEIRO, Paulo. *Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz do novo marco legal urbanístico: subsídios para implementação nos estados e municípios – Lei Federal nº 11.125/05*. São Paulo: Instituto Pólis, 2008.

DENALDI, Rosana. Estratégias de enfrentamento do problema favela. In: SANTA ROSA, Junia (Org.). *Política Nacional e a integração urbana de assentamentos precários*. Parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos. Brasília: Ministério das Cidades, 2008, p. 61-76.

_____. Panorama da política habitacional no Brasil a partir de uma leitura regionalizada dos recentes planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) elaborados no país. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XV, 2013, Recife. *Anais...* Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013a. p. 1-6.

_____. (Org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: AnnaBlume, 2013b.

DENALDI, Rosana; BRUNO FILHO, Fernando G. Plano Diretor, Zonas Especiais de Interesse Social e a articulação com o Plano Local de Habitação. In: DENALDI, Rosana (Org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: AnnaBlume, 2013, p. 267-283.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; AKAISHI, Ana. O recente processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. In: XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XIV, 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT1-1-784-20110111235517.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2013.

EMILIANO, Elisamara; ROLNIK, Raquel. Legislação especial de interesse social – quem ganha? Quem perde? O caso da Lei de EHIS de Campinas. *Oculum Ensaios*, Campinas, n. 6, p. 58-73, 2006.

FARIA, José Ricardo Vargas de. Função social e IPTU Progressivo: o avesso do avesso num desenho lógico. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XV, 2013, Recife. *Anais...* Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013.

FERNANDES, Edésio. Direito e gestão na construção da cidade democrática no Brasil. *Oculum Ensaios*, Campinas/SP, n. 4, p. 16-31, 2005. Disponível em: <<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/oculum/article/view/783>>. Acesso em 09 mai. 2013.

_____. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70.

FERREIRA, João Sette W. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Simpósio Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização, 2005, Bauru-SP. *Anais...* Bauru-SP: Universidade Estadual Paulista- UNESP-Bauru; SESC-Bauru, 2005a.

_____. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. Brasília: Câmara Federal/CDUI; Ministério das Cidades, 2005b. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/index.html>. Acesso em: 29 out. 2010.

_____. *Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil urbano*. São Paulo: LABHAB/FUPAM, 2012.

FJP, Fundação João Pinheiro. *Deficit Habitacional no Brasil 2000*. 2. ed. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/ Centro de Estatísticas e Informações, 2005.

_____. *Deficit Habitacional no Brasil 2010*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/ Centro de Estatísticas e Informações, 2013.

FONSECA, Maria de Lourdes; FERNANDES, Camila Nastari; TAVARES, Helga Canedo. Terra para habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, Rosana (Org.). *Planejamento habitacional: notas*

sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: AnnaBlume, 2013, p. 285-307.

FONSECA, Maria de Lourdes; TAVARES, Helga Canedo. A questão fundiária e a política habitacional no Brasil. In: DENALDI, Rosana (Org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: AnnaBlume, 2013, p. 249-266.

GIDURSP, Gerência da Filial de Desenvolvimento Urbano e Rural de São Paulo. Planos de Habitação de Interesse Social: concepção, execução e financiamento. In: Seminário Regional: Planejamento Habitacional Metropolitano – Perspectivas e Desafios para o Estado de São Paulo, 2012, São Paulo. *Anais...* Disponível em: < <http://www.cdhu.sp.gov.br/peh-new/arquivos-PEH/MESA%201%20-%20ORLANDO%20SILVA%20-%20CAIXA.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2014.

GUALTIERI, Benedito Roberto. *Legislação habitacional de Campinas: conversa e controvérsia*. 2001. [s.n.]. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2001.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: AnnaBlume, 2005.

INDAIATUBA. Lei Complementar nº 09 de 22 de outubro de 2010. Dispõe sobre a revisão e consolidação da Lei nº 4.067, de 24 de setembro de 2001, que dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Indaiatuba – PDI e dá outras providências. *Imprensa Oficial*, Indaiatuba-SP, 28 out. 2010a. Disponível em: <http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/leis/arquivos/leicomplementar_09.PDF>. Acesso em: 02 mai. 2014.

_____. 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*, Indaiatuba-SP, 28 out. 2010b. Disponível em: <http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/leis/arquivos/leicomplementar_10.PDF>. Acesso em: 02 mai. 2014.

ITATIBA. Lei nº 4.325 de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Itatiba, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências. *Imprensa Oficial*, Itatiba-SP, 22 jan.2011a. Disponível em: <http://www.itatiba.sp.gov.br/templates/midia/Imprensa_Oficial/2011/01_janeiro_2011/22.01.2011.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Lei nº 4.442, de 01 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento do solo e outras alternativas de urbanização para o município de Itatiba e dá outras providências. *Imprensa Oficial*, Itatiba-SP, 02 fev. 2012a. Disponível em: <http://www.itatiba.sp.gov.br/templates/midia/Imprensa_Oficial/2012/02_fevereiro_2012/02.02.2012.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

_____. Lei nº 4.443, de 01 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no território do município de Itatiba e dá outras providências. *Imprensa Oficial*, Itatiba-SP, 02 fev. 2012b. Disponível em: <http://www.itatiba.sp.gov.br/templates/midia/Imprensa_Oficial/2012/02_fevereiro_2012/02.02.2012.pdf>. Acesso em: 16 out. 2013.

LOPES, Soraya Santos. *Direito à moradia: o marco regulatório da habitação urbana de interesse social e a efetividade do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)*. 2012. 399f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufba.br:8080/ri/bitstream/ri/8252/1/SORAYA%20SANTOS%20LOPES%20-%20TESE.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

MARÉS, Carlos Frederico. *A função social da terra*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. p.121-192.

_____. Questão fundiária urbana no Brasil e o Ministério das Cidades. 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_questaofundiaria.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2013.

_____. Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, 21, p. 33-52, 2009. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/download/cm/cm21.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

_____. O Estatuto da Cidade Periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010, p. 5-22.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia; TANAKA, Gisele. O planejamento urbano e a questão fundiária. *Ciência Hoje*, volume 38, p. 16-23, 2006. Disponível em: <<http://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/09/cic3aanciahoje.pdf>>. Acesso em: 24 no. 2013.

MCIDADES, MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos MCidades: Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária*, Brasília, n. 3, 2004. Disponível em: <<http://www.seplan.ro.gov.br/Uploads/Arquivos/PDF/Conf.%20Cidades/ministerio/3PlanejamentoTerritorialUrbanoPol%C3%ADticaFundiairia.pdf>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

_____. *Cadernos MCidades: Política Nacional de Habitação*, Brasília, n. 4, 2006. Reimpressão.

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

_____. *Manual para apresentação de Propostas*. Apoio à Elaboração de Planos Habitacionais de Interesse Social. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, 2008b.

_____. *Plano Nacional de Habitação*. Estudos técnicos: caracterização dos tipos de municípios. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de

Habitação, 2008c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-habitacao/447-biblioteca-planhab.html>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. *Curso à distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social*.

Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2009.

Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2014.

_____. *Plano Nacional de Habitação*. Versão para debates. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação, 2010. Disponível em:

<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Publicacoes/Publicacao_PlanHab_Capa.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. *Relatório de Gestão do exercício 2012*. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação/ Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, 2013. Disponível em:

<<http://www.cidades.gov.br/index.php/conselho-gestor-fnhis/prestacao-de-conta>>. Acesso em 03 jun. 2013.

MOREIRA, Tomás Antonio. A questão fundiária e as políticas sociais: limitações às desapropriações de terra. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XI, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2001. V. III, p. 1620-1643. Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2302/2248>>. Acesso em: 30 mar. 2014.

_____. Falta o falsa política habitacional y del suelo. *Ciudades*, Puebla/México, n. 95, p. 39-46, 2012.

NASCIMENTO NETO, Paulo; MOREIRA, Tomás A.; SCHUSSEL, Zulma das Graças L.. Conceitos divergentes para políticas convergentes: descompassos entre a Política Nacional de Habitacional e o Programa Minha Casa, Minha Vida. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 86-98, 2012. Disponível em:

<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1907>>. Acesso em: 19 abr. 2013.

NETO, Manoel Lemes da Silva. Cidades inteiras de homens inteiros. O espaço urbano na obra de Milton Santos. *Acervo*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 11-22, 2004.

OLIVEIRA, Fabricio L. de; BIASOTTO, Rosane. O acesso à terra urbanizada nos Planos Diretores brasileiros. In: SANTOS JR., O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). *Os Planos Diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles – IPPUR/URFJ, 2011, p. 57-98.

PEIXOTO, Ana Paula Maciel. *Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social*. 2011. 221 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ARQC-8GKMCT/maciel__ana_paula._vac_ncia_residencial_na_rmbh.pdf?sequence=1>. Acesso em: 27 fev. 2014.

PIRES, Maria Conceição Silvério. *Morar na metrópole: expansão urbana e mercado imobiliário na Região Metropolitana de Campinas*. 2007. 178f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

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

_____. *Plano Local de Habitação de Interesse Social de Americana-SP: Produto 3. Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Americana*. Americana-SP: Prefeitura Municipal de Americana/ Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano/ Cooperativa Integra, 2008b.

PMC, Prefeitura Municipal de Campinas. *Plano Municipal de Habitação de Campinas*. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas/ Secretaria de Habitação, 2011. Disponível em:

<<http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/planohabitacao-2012.pdf>>. Acesso em 29 out. 2012.

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

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

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

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

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

PULHEZ, Magaly Marques. Plano de habitação, produção de habitação: as fronteiras de conflito da política pública – considerações a partir do caso da cidade de São Carlos (SP). *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 14, n. 1, p. 99-117, 2012. Disponível em:
<<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/1908>>.
Acesso em: 19 abr. 2013.

REIS FILHO, Nestor Goulart (Org.). *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, Joana Zavaglia. O espaço da terra na política habitacional: análise do Plano Municipal de Habitação de Campinas. In: XV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, XV, 2013, Recife. *Anais...* Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013. p. 1-17.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, IPEA, Brasil, n. 12, p. 199-210, 2006.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 2, p. 31– 50, 2009.

_____. (Org.). *Como produzir moradia bem localizada com os recursos Programa Minha Casa, Minha Vida?* Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/download/cartilha.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2014.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. 2008. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2014.

ROLNIK, Raquel; NAKANO, Kazuo. As armadilhas do pacote habitacional. *Le Monde Diplomatique*, Brasil, seção Moradia, p. 4-5, 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=461>>. Acesso em: 21 mai. 2014.

ROMEIRO, Paulo. O direito urbanístico e os conflitos fundiários. In: CICLO DE PALESTRAS, 2, 2013, Campinas. *Palestra...* Campinas-SP: Programa de Pós-Graduação em Urbanismo (POSURB) / Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologia – PUC-Campinas, 2013.

SANTOS JR., Orlando A. dos; MONTANDON, Daniel T. (Orgs.). *Os Planos Diretores municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles – IPPUR/URFJ, 2011.

SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. 4 ed. São Paulo: Nobel, 1998.

SÃO PAULO. Lei Municipal n. 4.597, de 1º de fevereiro de 2008. Dispõe sobre o plano diretor de desenvolvimento integrado do município de Americana/PDDI. *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 2 fev. 2008.

SBO, SANTA BÁRBARA D'OESTE. 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*, Santa Bárbara d'Oeste-SP, 29 jun. 2011. Disponível em: <http://www.santabarbara.sp.gov.br/v4/index.php?pag=mostra&dir=sec_de_negocios_juridicos&tabela=indiceleis&id=6143>. Acesso em: 05 abr. 2014.

SH-SP; Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo; CDHU, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. *Plano Estadual de Habitação* – PEH-SP. Documento Final. São Paulo: SH-SP/CDHU, 2012a. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/downloads/pehsp/documento_final_peh_sp.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. *Bases para o Plano Estadual de Habitação*. Volume 2: anexos. São Paulo: SH-SP/CDHU, 2012b. Disponível em: <<http://www.cdhu.sp.gov.br/download/anexos-peh-sp-2011.pdf>>. Acesso em: 12 fev. 2014.

SILVA, Helena Maria Menna Barreto. *Terra e moradia: que papel para o município?*. 1997. 260 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/silva_doutorado_terramoradia.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2014.

SILVA, Jonathas Magalhães P. *Investigação sobre relações entre investimento público em habitação social e no sistema de espaços livres resultantes considerando a trama fundiária brasileira*. Relatório de Pesquisa. Campinas: PUC-Campinas, 2010.

_____. Habitação de Interesse Social e as legislações municipais da Região Metropolitana de Campinas. *Ambiente Construído*, v. 11, n. 3, p. 55-71, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1678-86212011000300005&script=sci_arttext>. Acesso em: 20 abr. 2013.

_____. Investigação sobre rela es entre investimento público em habita o de interesse social e o planejamento territorial: municípios da Região Metropolitana de Campinas. In: 2 CONGRESSO INTERNACIONAL: SUSTENTABILIDADE E HABITA O DE INTERESSE SOCIAL CHIS 2012, 2012, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: EdiPUCRJ, 2012, v. 1, p. 1-10.

VALINHOS. Lei n  4.186, de 10 de outubro de 2007. Dispõe sobre a ordena o do uso e ocupa o do solo no Município e dá outras providências. *Diário Oficial do Município*, Valinhos-SP, 11 out. 2007.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

_____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

Apêndices

APÊNDICE A. QUADROS PARA ANÁLISE DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS)

Quadro 1. Tema: conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:
1.2	Horizonte temporal:
1.3	Implementação do PLHIS: <input type="checkbox"/> Define períodos de implementação de ações; <input type="checkbox"/> Estabelece períodos para revisão; <input type="checkbox"/> Estabelece períodos e formas de monitoramento:
1.4	Documento final: <input type="checkbox"/> documento municipal <input type="checkbox"/> decreto municipal. Número/ano: <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> lei municipal. Número/Ano: <input type="checkbox"/> Repasse de recursos: <input type="checkbox"/> Contrapartida municipal: <input type="checkbox"/> Conselhos envolvidos:
1.5	Processo de elaboração:
1.6	Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a) A. Diagnóstico Habitacional leva em consideração: <input type="checkbox"/> Inserção regional e características do município <input type="checkbox"/> Oferta habitacional e promoção imobiliária <input type="checkbox"/> Marcos legais e regulatórios. <i>Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município?</i> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Condições institucionais, administrativas e financeiras do município. <i>Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo?</i> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <i>Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional?</i> <input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não <input type="checkbox"/> Atores sociais e suas capacidades <input type="checkbox"/> Necessidades habitacionais acumuladas no município

[continua]

1.6	<p>() Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios</p> <p>() Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação.</p> <p>Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? () Sim () Não</p> <p>Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? () Sim () Não</p> <p>() Estimativa de custos das necessidades habitacionais</p> <p>Custo Total estimado (R\$): <i>Observações:</i></p> <p>Critérios utilizados para estimar:</p> <p>Demanda de arrendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura):</p> <p>B. Estratégias de Ação:</p> <p>() Define princípios do PLHIS.</p> <p><i>Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna?</i></p> <p>() Estabelece diretrizes do PLHIS</p> <p><i>Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra?</i></p> <p>() Estabelece objetivos do PLHIS</p> <p><i>Há objetivos relacionados ao acesso a terra e/ou à função social da propriedade?</i></p> <p>() Define Linhas de Ação. <i>Observações:</i></p> <p>() Considera Programas Habitacionais federais e estaduais. <i>Observações:</i></p> <p>() Define Programas de Habitação específicos. <i>Observações:</i></p> <p>() Apresenta previsão de recursos para implementação das ações. <i>Observações:</i></p> <p>() Define linhas ou programas de ação fundiária específicos. <i>Observações:</i></p> <p>() Prevê recursos para implementação das ações fundiárias. <i>Observações:</i></p>
-----	---

Elaboração: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013.

Quadro 2. Tema: problemática habitacional.

2.1	Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB / Descrição:				
2.2	Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitanano de Habitação de Campinas (PMHIS)/ Descrição:				
	População	População Urbana	População Rural	População Total	
2.3	Censo 2000:				
	Censo 2010:				
2.4	Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010)/ Fonte:				
2.5	Área territorial/ Fonte:				
	Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais
2.6	Censo 2000:				
	Censo 2010:				
	Deficit Habitacional (quantitativo) – segundo PLHIS	Em assentamentos precários	Fora de assentamentos precários	Total	
2.7	Total de domicílios:				
	Fonte adotada pelo PLHIS:				
	<i>Observações:</i>				
	Deficit Habitacional (qualitativo) – segundo PLHIS	Em assentamentos precários	Fora de assentamentos precários	Total	
2.8	Total de domicílios:				
	Fonte adotada pelo PLHIS:				
	<i>Observações:</i>				
2.9	Demanda futura por novos domicílios – segundo PLHIS	0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	6-10 s.m.	Total
	Total de domicílios:				
	Fonte adotada pelo PLHIS:				
	<i>Observações:</i>				

Elaboração: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013.

Quadro 3. Tema: terras para habitação de interesse social.

3.1	<p>Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:</p> <p>() Não apresenta estimativa () Apresenta estimativa para atendimento do déficit habitacional acumulado () Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura () Apresenta estimativa de terra, mas não específica tipo de atendimento</p> <p>Total estimado:</p> <p>Critérios utilizados para estimar:</p>
3.2	<p>Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:</p> <p>() Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias () Apresenta valores do solo urbano</p> <p>Custo Total estimado (R\$):</p> <p>Critérios utilizados para estimar:</p> <p>Demanda de Atendimento do custo estimado:</p> <p>R\$/m²:</p> <p><i>Observações:</i></p>
3.3	<p>Potencial fundiário público:</p> <p>() Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais</p> <p>() Indica possuir terras, mas não específica tipo de atendimento (déficit ou demanda futura)</p> <p>() Indica possuir terras para atendimento do déficit habitacional acumulado. Total indicado (m²):</p> <p>() Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura. Total indicado (m²):</p> <p>() Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada</p> <p>() Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada</p> <p><i>Observações:</i></p> <p>Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:</p> <p>() Não identifica localização () Identifica, mas não delimita em mapa () Identifica e delimita em mapa</p> <p>Critérios adotados para delimitação:</p>

3.4	<p>Características dominiais do potencial fundiário público indicado: <input type="checkbox"/> terra pública municipal <input type="checkbox"/> terra pública estadual <input type="checkbox"/> terra pública federal <i>Observações quanto à localização e características:</i></p> <p>Potencial fundiário privado: <input type="checkbox"/> Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades <input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias, mas não especifica tipo de atendimento. Total indicado (m²): <i>Observações:</i> <input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do deficit habitacional acumulado. Total indicado (m²): <i>Observações:</i> <input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura. Total indicado (m²): <i>Observações:</i> <input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada. <i>Observações:</i> <input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada. <i>Observações:</i></p> <p>Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS: <input type="checkbox"/> Não identifica localização <input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa <input type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa Critérios adotados para delimitação:</p> <p>Características do potencial fundiário privado:</p> <p><input type="checkbox"/> Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS. <i>Observação:</i> <input type="checkbox"/> São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas. <i>Observação:</i> <input type="checkbox"/> São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público. <i>Observação:</i> <input type="checkbox"/> São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura. <i>Observação:</i></p> <p>Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos: 1 - <input type="checkbox"/> Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) 2 - <input type="checkbox"/> Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) 5 - <input type="checkbox"/> Direito de Preempção 3 - <input type="checkbox"/> IPTU Progressivo no tempo 6 - <input type="checkbox"/> Consórcio Imobiliário 4 - <input type="checkbox"/> Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública 7 - <input type="checkbox"/> Direito de Superfície</p> <p><input type="checkbox"/> Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo. <i>Observação:</i></p>
-----	--

Quadro 4. Tema: Estratégias de Ação Fundiária.

4.1	<p>Disponibilização do potencial fundiário público:</p> <p>Disponibiliza terras públicas municipais: () Sim () Não () Não se aplica</p> <p><i>Observação:</i></p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim () Não () Não se aplica</p>
4.2	<p>Viabilização do potencial fundiário privado:</p> <p>Viabilização da terra dentro as linhas e programas de ação do PLHIS: () Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação:</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: () Sim () Não () Não se aplica</p> <p><i>Estratégias:</i></p> <p>() Compra de terra () Desapropriação () Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>() Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>() Direito de preempção () Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso</p> <p>() Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</p> <p>() Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário</p> <p>() IPTU Progressivo no tempo</p> <p>() Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>() Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: () Sim () Não () Não se aplica</p>
4.3	<p>Tempo previsto para as ações</p> <p>Horizonte temporal 1: (<i>exemplo: 2009-2012</i>)</p> <p>Horizonte temporal 2: (<i>exemplo: 2013-2016</i>)</p> <p>Horizonte temporal 3: (<i>exemplo: 2017-2020</i>)</p> <p><i>Observação:</i></p>

Elaboração: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013.

Quadro 5. Tema: Marco Legal Urbanístico local.

5.1	Plano Diretor Participativo: () Sim () Não	Data de aprovação ou última revisão:
Lei Número / Nome:		
Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento):		
() Includo no Plano Diretor		
5.2	() Decorrente do Plano Diretor	Lei Número / Nome:
() Anterior ao Plano Diretor		
() Prevê destinação de áreas para HIS		

Elaboração: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013.

APÊNDICE B. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE AMERICANA

Quadro I. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2008
1.2	Horizonte temporal:	2009-2020
Implementação do PLHIS:		
	(X) Define períodos de implementação de ações:	2009-2012; 2013-2016; 2017-2020
1.3	(X) Estabelece períodos para revisão:	2012 e 2016
	(X) Estabelece períodos e formas de monitoramento:	Anualmente: relatório de monitoramento e avaliação; a cada 4 anos: relatório quadrienal de monitoramento e avaliação do PLHIS
1.4	Documento final:	(X) documento municipal () decreto municipal () lei municipal
1.5	Processo de elaboração:	(X) Repasse de recursos: R\$60.000,00 (X) Contrapartida municipal: Valor não identificado (X) Conselhos envolvidos: Conselho Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de Interesse Social
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
	(X) Inserção regional e características do município	
	(X) Oferta habitacional e promoção imobiliária	
1.6	(X) Marcos legais e regulatórios	• Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município? (X) Sim () Não
	(X) Condições institucionais, administrativas e financeiras do município	• Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo? (X) Sim () Não
	• Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional?	(X) Sim () Não

[Continua]

(X) Atores sociais e suas capacidades	
(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município	
(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios	
(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? (X) Sim () Não • Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitano de Habitação? () Sim (X) Não – PLHIS anterior ao PMHIS.
(X) Estimativa de custos das necessidades habitacionais	<ul style="list-style-type: none"> • Custo Total estimado (R\$): Vários custos. Os custos são estimados segundo modalidades habitacionais e não sobre as necessidades habitacionais totais do município. O município não apresenta o total das necessidades habitacionais em domicílios. • Critérios utilizados para estimar: Definição de tipologias habitacionais, combinadas nos diferentes tipos de vazios urbanos. • Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura): A estimativa de custo das necessidades habitacionais é feita apenas nas Estratégias de Ação para a demanda habitacional a ser atendida por provisão pública pelo PLHIS, qual seja, as famílias com renda mensal de até R\$ 1.400,00 que compõem parte da projeção futura por novos domicílios.
1.6	
Estratégias de Ação:	
(X) Define princípios do PLHIS	<ul style="list-style-type: none"> • Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna? Sim: a garantia do direito à moradia; a função social da propriedade urbana (por meio da aplicação dos instrumentos de reforma urbana; a questão habitacional como uma política de Estado; a gestão democrática e participativa da política habitacional; a articulação das ações habitacionais à política urbana.
(X) Estabelece diretrizes do PLHIS	<ul style="list-style-type: none"> • Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? Sim, mas fica no discurso do Programa de Desenvolvimento Institucional.
(X) Estabelece objetivos do PLHIS	<ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? O acesso à terra é entendido como um desafio do PLHIS, que propõe como objetivos específicos: a proposição de mecanismos e indicações de garantias legais que possibilitem ampliar o estoque de terras públicas para provisão habitacional; viabilizar acesso à terra urbanizada; articular ações para que os instrumentos do EC, previstos no PDDI, sejam implementados. Necessidade de revisão da legislação: Programa de Desenvolvimento Institucional.

[Continua]

	(X) Define Linhas de Ação
	(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais
	(X) Define Programas de Habitação específicos
	(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações
1.6	(X) Define linhas ou programas de ação fundiária específicos <ul style="list-style-type: none"> • Observação: Indiretamente, nos dois programas acima citados.
	(X) Prevê recursos para implementação das ações fundiárias <ul style="list-style-type: none"> • Observação: Indiretamente, ao embutir o preço da terra no custo da unidade habitacional e nas estimativas e recursos previstos para produção habitacional.

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008a); AGEMCAMP (2009); PMA (2008a,2008b).

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.					
2.1	Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.				
Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 3 – Americana, Nova Odessa e Santa Bárbara d’Oeste.					
2.2	Descrição: Subcentro metropolitano. Maioria dos municípios apresenta dinâmica urbana consolidada. Característica predominante: centros industriais (pólo têxtil) e PIBs elevados.				
2.3	População	População Urbana	População Rural	População Total	
	Censo 2000:	181.867	433	182.300	
	Censo 2010:	209.404	983	210.387	
2.4	Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 1,44% a. a.				
2.5	Área territorial: 133,93 km ²				
2.6	Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais
	Censo 2000:	106	52.398	5.073	52.504
	Censo 2010:	267	67.373	5.443	67.640

[Continua]

2.7	Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários**	Total
	Total de domicílios:	38***		7.301
	Fonte:	Levantamento assentamentos precários/ quantificação de domicílios segundo perspectivas de consolidação	Cadastro da Demanda Habitacional / Secretaria de Habitação de Americana, 2007-2008	
	Observações: * domicílios / ** número de famílias inscritas no Cadastro / *** Domicílios rústicos em assentamentos precários ou áreas de risco, sem ações habitacionais públicas programadas e com necessidade de remoção e reassentamento em novas terras.			
2.8	Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários	Fora de assentamentos precários	Total
	Total de domicílios:			
	Fonte:			
	Observação: PLHIS não identificou deficit qualitativo no município.			
2.9	Demanda futura por novos domicílios	0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	Total
	Total de domicílios:	2.737	1.802	4.539 e 8.176 e 5.182
	Fonte:	Acréscimo de novos domicílios: projeção SEADE. Proporção de chefes por faixa de renda: IBGE, 2000.		
	Observação:	O município apresenta três valores para demanda futura: um no Diagnóstico (4.539), duas na Estratégias de Ação – uma estimada (8.176) e outra adotada para atendimento (5.182). Há ainda um valor solto de 5.183.		

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); PMA (2008a,2008b).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:		
() Não apresenta estimativa	() Apresenta estimativa para atendimento do déficit habitacional acumulado	(X) Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura
<p>Total estimado: 701.137 m² (para a demanda prioritária - 5.182 unidades habitacionais)</p> <p>Crêterios utilizados para estimar: A estimativa de terra foi realizada a partir da definição de três tipologias de unidades habitacionais: habitação vertical, habitação horizontal (sobrado) e lote com unidade habitacional embrião. Para cada tipologia foi identificado o total de terra necessária. No Diagnóstico, o Plano identificou o volume de terra apta disponível e distribuiu esse montante entre estas três tipologias, chegando-se ao número total de possibilidades de atendimento (unidades habitacionais). No documento das estratégias de ação, esse método não foi resgatado, sendo apresentado somente o total de terra necessário a cada tipologia.</p>		
3.1		
Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:		
() Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta valores do solo urbano
<p>Custo Total estimado (R\$): 52.702.087,78</p> <p>Crêterios utilizados para estimar: Total de terra necessário a cada tipologia habitacional, multiplicado pelo preço do m² da terra a receber a tipologia.</p> <p>Atendimento do custo estimado: 5.183 u.h. (parte da demanda futura 2 (8.176), período 2009-2020)</p> <p>R\$/m²: O Plano apresenta os preços médios de solo segundo os diferentes tipos de vazios urbanos indicados como terras aptas disponíveis para habitação. Nos vazios com área menor que 10.000 m² localizados no perímetro central, o preço médio da terra era de R\$ 336,00/m² e nos vazios com área maior que 10.000 m² localizados no mesmo perímetro, o preço era de R\$ 158,20/m². Nas ZEIS de vazios, o valor médio do m² era de R\$ 38,00 e nos vazios urbanos periféricos, esse preço correspondia a R\$ 36,58. Os preços médios apresentados correspondiam ao ano de 2008 e resultaram da projeção do preço da terra constante na Planta de Valores Reais do Solo, de 2007, utilizada pela Prefeitura de Americana.</p>		
3.2		

[Continua]

Potencial fundiário público:	
<input type="checkbox"/>	Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais
<input type="checkbox"/>	Indica possuir terras, mas não especifica tipo de atendimento (déficit ou demanda futura)
<input checked="" type="checkbox"/>	Indica possuir terras para atendimento do déficit habitacional acumulado
<input checked="" type="checkbox"/>	Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura
<input checked="" type="checkbox"/>	Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada
<input type="checkbox"/>	Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada
3.3	<p>Observações: O total de terras indicado para atendimento das necessidades habitacionais considerou tanto as áreas públicas como privadas. Considera-se terra pública aquelas a serem doadas ao município por meio da desafetação das ZEIS. O artigo 84 do Plano Diretor (Lei 4597/08) define que “os proprietários de glebas demarcadas como ZEIS) que doarem ao Município 30% (trinta por cento) de sua área poderão requerer que o seu remanescente seja desafetado de ZEIS”.</p>
Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:	
<input type="checkbox"/>	Não identifica localização
<input type="checkbox"/>	Identifica, mas não delimita em mapa
<input checked="" type="checkbox"/>	Identifica e delimita em mapa
Critérios de delimitação: item 2.4	
Características dominiais do potencial fundiário público indicado:	
<input checked="" type="checkbox"/>	terra pública municipal
<input type="checkbox"/>	terra pública estadual
<input type="checkbox"/>	terra pública federal
Observações quanto à localização e características: considerando que a terra pública municipal será a ZEIS desafetada, as áreas indicadas se concentram nas periferias da área urbana do município.	

[Continua]

Potencial fundiário privado:			Observações:
<input type="checkbox"/> Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades	Total indicado (m²):	Total de terras disponíveis aptas para uso habitacional representa 3,81% da área urbana, segundo PLHIS.	
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias, mas não especifica tipo de atendimento			
<input checked="" type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do déficit habitacional acumulado	3.772.966,27		
<input checked="" type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura			
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada		Não, apenas para a demanda a ser atendida.	
<input checked="" type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada			
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:			
<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa	<input checked="" type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa	
Formas de identificação e Critérios de delimitação: O Plano considerou como terras disponíveis aquelas não edificadas, tanto privadas como públicas, cujas características legais e físicas permitiam a implantação de empreendimentos habitacionais. Foram critérios de demarcação: o zoneamento (categoria residencial e ZEIS do Plano Diretor), os terrenos com dimensão mínima de 2.000 m² e a declividade (inexpressivas).			
Características do potencial fundiário privado:			
<input type="checkbox"/> Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS			
<input checked="" type="checkbox"/> São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas			
Observação: Do total de terras indicadas, 13,9% (523.549,37 m²) são vazios urbanos localizados no perímetro central estabelecido como prioritário para ação habitacional e 69,4% são vazios em regiões periféricas. O restante das terras, 16,7%, constitui ZEIS (do Plano Diretor).			
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público			
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura			
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:			
1 - <input checked="" type="checkbox"/> Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) - <i>Obs.: Do total de terras indicadas, 16,7% (630.618,48 m²) constituem ZEIS.</i>			
2 - <input type="checkbox"/> Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) 5 - <input type="checkbox"/> Direito de Preempção			
3 - <input type="checkbox"/> IPTU Progressivo no tempo 6 - <input type="checkbox"/> Consórcio Imobiliário			
4 - <input type="checkbox"/> Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública 7 - <input type="checkbox"/> Direito de Superfície			
<input checked="" type="checkbox"/> Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo			
Observação: Pelo Plano Diretor de Americana, as ZEIS estão sujeitas à desafetação, desde que 30% de sua área total seja doada ao Município.			

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMA (2008a,2008b).

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

Disponibilização do potencial fundiário público:	
4.1	<p>Disponibiliza terras públicas municipais: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Observação: Em parte, pois o município não identifica a quantidade de terra municipal, apenas informa a sua existência. Pelo Plano Diretor, o município pode obter terras a partir da doação feita no processo de desafetação das áreas de ZEIS.</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p>
Viabilização do potencial fundiário privado:	
4.2	<p>Viabilização da terra dentro as linhas e programas de ação do PLHIS: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação: Produção Habitacional, indiretamente: compra / desapropriação.</p> <p>Programa de desenvolvimento institucional: revisão, regulamentação e aplicação de leis para a utilização dos instrumentos urbanísticos.</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estratégias:</p> <p>(X) Compra de terra (X) Desapropriação () Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>(X) Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>() Direito de preempção (X) Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso</p> <p>(X) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</p> <p>() Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário</p> <p>() IPTU Progressivo no tempo</p> <p>(X) Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>() Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: (X) Sim () Não () Não se aplica</p>
Tempo previsto para as ações:	
4.3	<p>2009-2012: 1.555 u.h. 2013-2016: 1.814 u.h. 2017-2020: 1.814 u.h.</p> <p>Observação: o plano não prevê tempo para as ações do programa de desenvolvimento institucional.</p>

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMA (2008a,2008b).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: (X) Sim () Não Data de aprovação ou última revisão: 2008 Lei Número / Nome: Lei Complementar n° 4.597/2008. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) e dá outras providências.	
5.2	Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento): () Incluso no Plano Diretor (X) Decorrente do Plano Diretor Lei n° 4.676/2008. Dispõe sobre o parcelamento, a unificação, a modificação e o aproveitamento do solo para fins urbanos no território do município e dá outras providências. () Anterior ao Plano Diretor () Prevê destinação de áreas para HIS	

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: SILVA, (2010).

APÊNDICE C. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE CAMPINAS

Quadro I. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2011
1.2	Horizonte temporal:	2011-2023
Implementação do PLHIS:		
(X)	Define períodos de implementação de ações:	2011-2013; 2014-2017; 2018-2021; 2021-2023
(X)	Estabelece períodos para revisão:	2014-2017; 2018-2021
1.3	Estabelece períodos e formas de monitoramento:	2014-2017; 2018-2021. Estruturação do sistema de informações, monitoramento e avaliação da política municipal de habitação.
1.4	Documento final:	<input checked="" type="checkbox"/> documento municipal <input type="checkbox"/> decreto municipal <input type="checkbox"/> lei municipal
1.5	Processo de elaboração:	<input type="checkbox"/> Repasse de recursos: <input type="checkbox"/> Contrapartida municipal: <input checked="" type="checkbox"/> Conselhos envolvidos: Conselho Municipal de Habitação
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
(X)	Inserção regional e características do município	
(X)	Oferta habitacional e promoção imobiliária	
(X)	Marcos legais e regulatórios	
1.6	Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
(X)	Condições institucionais, administrativas e financeiras do município	
	Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não
	Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional?	<input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não

[Continua]

(X) Atores sociais e suas capacidades	(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município	(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios	<p>(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação</p> <ul style="list-style-type: none"> Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? (X) Sim () Não Observação: O Plano apresenta os vazios urbanos gerais no município e identifica, dentre estes, aqueles que seriam potenciais para HIS. A potencialidade destes imóveis tem a ver com suas condicionantes físico-urbanísticas (áreas plenamente urbanizadas e/ou adequadas à urbanização) e com a capacidade de sua aquisição pelo poder público. O PLHIS classificou como financeiramente viável os imóveis que apresentam dívidas tributárias, com a Prefeitura, superiores a 50% de seu valor venal. Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? (X) Sim () Não Observação: O Plano considera os vazios urbanos do PMHIS em número, mas não identifica em mapa de forma a apontar a intenção de apropriá-los. Dos 8.048.875 m² de terrenos vazios identificados pelo PMHIS, o PLHIS apresenta um levantamento próprio de 2.489.278,24 m². A maioria dos terrenos urbanos vazios (66,7%) não é tributada pelo IPTU, mas sim pelo ITR, mantendo-se cadastrados no INCRA enquanto áreas rurais, embora sejam, de fato e por lei municipal, urbanos.
1.6	(X) Estimativa de custos das necessidades habitacionais	<ul style="list-style-type: none"> Custo Total estimado (R\$): 3.197.850,00 (excluindo a demanda do remanejamento de u. h.). Os custos são estimados segundo modalidades habitacionais e sobre as necessidades habitacionais totais do município. O município não apresenta o total de custos da terra. Critérios utilizados para estimar: Parâmetros de custo do PMCMV. Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado / demanda futura): Deficit quantitativo acumulado e demanda futura por novos domicílios. 	
	Estratégias de Ação:	(X) Define princípios do PLHIS	<ul style="list-style-type: none"> Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna? Sim: a garantia do direito à moradia; a função social da propriedade urbana (por meio da aplicação dos instrumentos de reforma urbana; a questão habitacional como uma política de Estado; a gestão democrática e participativa da política habitacional; a articulação das ações habitacionais à política urbana.
	(X) Estabelece diretrizes do PLHIS	<ul style="list-style-type: none"> Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? Sim. Estabelece uma diretriz específica para acesso à terra considerando o item acima. 	

[Continua]

	<p>(X) Estabelece objetivos do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? O acesso à terra é entendido como um desafio do PLHIS, que propõe como objetivos específicos: a proposição de mecanismos e indicações de garantias legais que possibilitem ampliar o estoque de terras públicas para provisão habitacional; viabilizar acesso à terra urbanizada; articular ações para que os instrumentos do EC, previstos no PDDI, sejam implementados. Necessidade de revisão da legislação: Programa de Desenvolvimento Institucional.
	(X) Define Linhas de Ação
	(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais
	(X) Define Programas de Habitação específicos
	(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações
1.6	<p>(X) Define linhas ou programas de ação fundiária específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observação: Indiretamente, nos dois programas acima citados.
	<p>(X) Prevê recursos para implementação das ações fundiárias</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observação: Indiretamente, ao embutir o preço da terra no custo da unidade habitacional e nas estimativas e recursos previstos para produção habitacional.

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008a); AGEMCAMP (2009); PMC (2011).

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

<p>Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.</p>																	
2.1	<p>Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.</p>																
<p>Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitanano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 1 – Campinas, Cosmópolis, Hortolândia, Indaiatuba, Monte Mor, Paulínia e Sumaré.</p>																	
<p>Descrição: Grupo com maior concentração de déficit de todas as modalidades e que apresenta os maiores deslocamentos da região.</p>																	
2.3	<table border="1"> <thead> <tr> <th>População</th> <th>População Urbana</th> <th>População Rural</th> <th>População Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>952.003</td> <td>16.157</td> <td>968.160</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>1.060.584</td> <td>18.556</td> <td>1.079.140</td> </tr> </tbody> </table>	População	População Urbana	População Rural	População Total	Censo 2000:	952.003	16.157	968.160	Censo 2010:	1.060.584	18.556	1.079.140				
População	População Urbana	População Rural	População Total														
Censo 2000:	952.003	16.157	968.160														
Censo 2010:	1.060.584	18.556	1.079.140														
2.4	<p>Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 1,09% a. a.</p>																
2.5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Área territorial: 794,43 km²</th> <th>Área urbana: 386,67 km²</th> <th>Área urbana sobre área territorial: 48,7%</th> </tr> </thead> </table>	Área territorial: 794,43 km ²	Área urbana: 386,67 km ²	Área urbana sobre área territorial: 48,7%													
Área territorial: 794,43 km ²	Área urbana: 386,67 km ²	Área urbana sobre área territorial: 48,7%															
2.6	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de Domicílios</th> <th>Domicílios Rurais</th> <th>Domicílios Urbanos</th> <th>Domicílios Urbanos Vagos</th> <th>Domicílios Totais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>4.108</td> <td>279.338</td> <td>35.272</td> <td>283.446</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>5.253</td> <td>343.015</td> <td>27.416</td> <td>348.268</td> </tr> </tbody> </table>	Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais	Censo 2000:	4.108	279.338	35.272	283.446	Censo 2010:	5.253	343.015	27.416	348.268	
Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais													
Censo 2000:	4.108	279.338	35.272	283.446													
Censo 2010:	5.253	343.015	27.416	348.268													
2.7	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS</th> <th>Em assentamentos precários*</th> <th>Fora de assentamentos precários*</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total de domicílios:</td> <td>17.828</td> <td>13.043</td> <td>30.871</td> </tr> <tr> <td>Fonte:</td> <td>PLHIS, levantamento próprio</td> <td>PLHIS: Fundação João Pinheiro, 2010.</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Observações: * domicílios</td> <td colspan="3"></td> </tr> </tbody> </table>	Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total	Total de domicílios:	17.828	13.043	30.871	Fonte:	PLHIS, levantamento próprio	PLHIS: Fundação João Pinheiro, 2010.		Observações: * domicílios			
Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total														
Total de domicílios:	17.828	13.043	30.871														
Fonte:	PLHIS, levantamento próprio	PLHIS: Fundação João Pinheiro, 2010.															
Observações: * domicílios																	

[Continua]

Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS		Em assentamentos precários (2011)		Fora de assentamentos precários		Total
Total de domicílios:		35.537				35.537
Fonte:		PLHIS, levantamento próprio				
Inadequação fundiária: 15.590		Adensamento excessivo: 16.661		Domicílios sem banheiro: 2.967		Carência de Infraestrutura: 27.514
Fonte: IBGE (2000) projetado para 2011						
Demanda futura por novos domicílios		0 a 3 s.m.		3 a 5 s.m.		Total
Total de domicílios:		22.171		11.344		33.515
Fonte:		PLHIS: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) /Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Ministério das Cidades (MCIDADES).				

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); PMC (2011).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

3.1	Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:		
	<input type="checkbox"/> Não apresenta estimativa do deficit habitacional acumulado	<input checked="" type="checkbox"/> Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura	
	<input type="checkbox"/> Apresenta estimativa de terra, mas não especifica tipo de atendimento		
Total estimado: 16.096.500 m ²			
Critérios utilizados para estimar: Número inclui remanejamento. Considerando somente o reassentamento, estimativa seria de 15.989,250 m ² .			
3.2	Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:		
	<input type="checkbox"/> Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	<input type="checkbox"/> Apresenta valores do solo urbano fundiárias	
	<input type="checkbox"/> Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias		
Custo Total estimado (R\$):			
Critérios utilizados para estimar:		R\$/m ² :	
3.3	Potencial fundiário público:		
	<input type="checkbox"/> Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais		
	<input type="checkbox"/> Indica possuir terras, mas não especifica tipo de atendimento (deficit ou demanda futura)		
	<input checked="" type="checkbox"/> Indica possuir terras para atendimento do deficit habitacional acumulado	Total indicado (m ²): 332.496,76	
	<input type="checkbox"/> Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura		
	<input type="checkbox"/> Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada		
	<input type="checkbox"/> Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada		
	Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:		
	<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa	<input checked="" type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa
	Critérios de delimitação:		
Características dominiais do potencial fundiário público indicado:			
<input checked="" type="checkbox"/> terra pública municipal	<input type="checkbox"/> terra pública estadual	<input type="checkbox"/> terra pública federal	
Observações quanto à localização e características: terra pública municipal: imóveis sendo vendidos para pagar deficit orçamentário do órgão executor da política habitacional local – COHAB Campinas.			

[continua]

Potencial fundiário privado:			Observações:
<input type="checkbox"/>	Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades	Total indicado (m ²):	Vazios urbanos de propriedade privada levantados: 84.532.124,83 m ² .
<input type="checkbox"/>	Indica imóveis ou terras vazias, mas não específica tipo de atendimento		
<input checked="" type="checkbox"/>	Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do deficit habitacional acumulado		
<input checked="" type="checkbox"/>	Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura		
<input checked="" type="checkbox"/>	Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada		
<input type="checkbox"/>	Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada		
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:			
<input type="checkbox"/>	Não identifica localização	<input type="checkbox"/>	Identifica, mas não delimita em mapa
<input type="checkbox"/>	Identifica, mas não delimita em mapa	<input checked="" type="checkbox"/>	Identifica e delimita em mapa
Formas de identificação e Critérios de delimitação: cenário geral dos vazios, fotointerpretação (imagem <i>Google Earth</i>).			
Características do potencial fundiário privado:			
<input type="checkbox"/>	Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS		
<input checked="" type="checkbox"/>	São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas		
<input type="checkbox"/>	São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público		
<input checked="" type="checkbox"/>	São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura		
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:			
1 - <input checked="" type="checkbox"/>	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	5 - <input type="checkbox"/>	Direito de Preempção
2 - <input type="checkbox"/>	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)	6 - <input type="checkbox"/>	Consórcio Imobiliário
3 - <input type="checkbox"/>	IPTU Progressivo no tempo	7 - <input type="checkbox"/>	Direito de Superfície
4 - <input type="checkbox"/>	Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública		
<input checked="" type="checkbox"/>	Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo		
Observação: Terras podem ser adquiridas por meio da doação em pagamento.			

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

Disponibilização do potencial fundiário público:	
4.1	<p>Disponibiliza terras públicas municipais: () Sim (X) Não () Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim (X) Não () Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim (X) Não () Não se aplica</p>
Viabilização do potencial fundiário privado:	
<p>Viabilização da terra dentro as linhas e programas de ação do PLHIS: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação: Produção Habitacional, indiretamente: compra.</p> <p>Programa de desenvolvimento institucional: revisão, regulamentação e aplicação de leis para a utilização dos instrumentos urbanísticos.</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estratégias:</p> <p>(X) Compra () Desapropriação (X) Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>(X) Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>() Direito de preempção (X) Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso</p> <p>(X) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (X) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</p> <p>(X) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário</p> <p>() IPTU Progressivo no tempo</p> <p>(X) Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>(X) Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observação: Prevê a regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade dispostos no Plano Diretor para a constituição de ZEIS e de um banco de terras, mediante aplicação do PEUC, IPTU e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. 	
Tempo previsto para as ações:	
4.3	<p>2011-2013: revisão da legislação para aplicação dos instrumentos.</p> <p>2014-2017: início da aplicação dos instrumentos e da produção habitacional.</p> <p>2018-2021 / 2021-2023: continuidade do período anterior e atendimento da demanda futura.</p>

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMC (2011).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: (X) Sim () Não Lei Número / Nome: Lei Complementar n° 16/2006.	Data de aprovação ou última revisão: 2006
5.2	Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento): <input type="checkbox"/> Incluído no Plano Diretor <input type="checkbox"/> Decorrente do Plano Diretor <input checked="" type="checkbox"/> Anterior ao Plano Diretor Lei n° 6.031, de 1988. <input type="checkbox"/> Prevê destinação de áreas para HIS	

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: SILVA, (2010).

APÊNDICE D. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE INDAIATUBA

Quadro I. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2010
1.2	Horizonte temporal:	2011-2023
Implementação do PLHIS:		
(X) Define períodos de implementação de ações: 2011-2012; 2013-2016; 2017-2020; 2021-2023		
() Estabelece períodos para revisão:		
() Estabelece períodos e formas de monitoramento:		
1.4	Documento final:	(X) documento municipal () decreto municipal () lei municipal
(X) Repasse de recursos: R\$58.640,00 (X) Contrapartida municipal: R\$ 56.360,00 (X) Conselhos envolvidos: Conselho Municipal de Habitação		
1.5	Processo de elaboração:	
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
(X) Inserção regional e características do município		
(X) Oferta habitacional e promoção imobiliária		
(X) Marcos legais e regulatórios		
1.6	<ul style="list-style-type: none"> • Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município? () Sim (X) Não – <i>Obs.: apenas lista o conjunto de leis aplicáveis à habitação de interesse social e ao uso do solo.</i> 	
(X) Condições institucionais, administrativas e financeiras do município		
<ul style="list-style-type: none"> • Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo? () Sim (X) Não – <i>Obs.: apenas lista secretarias e órgão que interferem na ação do setor de habitação.</i> • Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional? (X) Sim () Não 		

[Continua]

	(X) Atores sociais e suas capacidades
	(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município
	(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios
	(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação <ul style="list-style-type: none"> • Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? () Sim (X) Não • Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? () Sim (X) Não
	(X) Estimativa de custos das necessidades habitacionais <ul style="list-style-type: none"> • Custo Total estimado (R\$): 505.723.000,00. • Critérios utilizados para estimar: Aplicação dos valores médios praticados pelo Programa Minha Casa, Minha Vida, considerando três tipologias habitacionais (casa, casa sobrepota e apartamento). • Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura): Custo estimado para atendimento parcial do deficit habitacional acumulado (7.709 unidade habitacionais do total de 10.832).
1.6	Estratégias de Ação:
	(X) Define princípios do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna? Sim: a garantia do direito à moradia; a função social da propriedade urbana (por meio da aplicação dos instrumentos de reforma urbana; a questão habitacional como uma política de Estado; a gestão democrática e participativa da política habitacional; a articulação das ações habitacionais à política urbana.
	(X) Estabelece diretrizes do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? Sim, mas fica no discurso do Programa de Desenvolvimento Institucional.
	(X) Estabelece objetivos do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? Sim.

[Continua]

1.6	(X) Define Linhas de Ação
	(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais
	(X) Define Programas de Habitação específicos
	(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações
	() Define linhas ou programas de ação fundiária específicos
	(X) Prevê recursos para implementação das ações fundiárias
	• Compra de terra.

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008a); AGEMCAMP (2009); PMI (2011).

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

<p>Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.</p>																
2.1	<p>Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.</p>															
<p>Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 1 – Campinas, Cosmópolis, Hortolândia, Indaiatuba, Monte Mor, Paulínia e Sumaré.</p>																
<p>Descrição: Grupo com maior concentração de déficit de todas as modalidades e que apresenta os maiores deslocamentos da região.</p>																
<table border="1"> <thead> <tr> <th>População</th> <th>População Urbana</th> <th>População Rural</th> <th>População Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>144.228</td> <td>2.302</td> <td>146.530</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>199.067</td> <td>2.022</td> <td>201.089</td> </tr> </tbody> </table>		População	População Urbana	População Rural	População Total	Censo 2000:	144.228	2.302	146.530	Censo 2010:	199.067	2.022	201.089			
População	População Urbana	População Rural	População Total													
Censo 2000:	144.228	2.302	146.530													
Censo 2010:	199.067	2.022	201.089													
2.4	<p>Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 3,22% a. a.</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Área territorial: 312,05 km²</th> <th>Área urbana: 212,42 km²</th> <th>Área urbana sobre área territorial: 68,1%</th> </tr> </thead> </table>		Área territorial: 312,05 km²	Área urbana: 212,42 km²	Área urbana sobre área territorial: 68,1%												
Área territorial: 312,05 km²	Área urbana: 212,42 km²	Área urbana sobre área territorial: 68,1%														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de Domicílios</th> <th>Domicílios Rurais</th> <th>Domicílios Urbanos</th> <th>Domicílios Urbanos Vagos</th> <th>Domicílios Totais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>559</td> <td>39.756</td> <td>4.829</td> <td>40.315</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>561</td> <td>60.732</td> <td>4.765</td> <td>61.293</td> </tr> </tbody> </table>		Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais	Censo 2000:	559	39.756	4.829	40.315	Censo 2010:	561	60.732	4.765	61.293
Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais												
Censo 2000:	559	39.756	4.829	40.315												
Censo 2010:	561	60.732	4.765	61.293												

[Continua]

Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total
Total de domicílios:	190	10.642	10.832
Fonte:	Cadastro das Áreas de Risco/Secretaria Municipal de Habitação	Cadastro Habitacional 2009/ Secretaria Municipal de Habitação	
2.7			
Obs.1: * número de famílias			
Obs.2: O Cadastro Habitacional teve início em junho de 2009 e até a data de conclusão do Diagnóstico do PLHIS reuniu famílias territorializadas em 198 bairros, dos quais 22 apareciam com maior frequência. Do total de famílias, 60,28% residiam em imóveis alugados e 38,35% residiam em domicílios cedidos. A faixa de renda das famílias variava de 0 a 10 salários mínimos, sendo o salário mínimo equivalente a R\$ 465,00. A maior concentração do déficit se dava na faixa de 1 a 2 e de 3 a 6 salários mínimos, sendo a situação de moradia predominante o aluguel.			
Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários	Fora de assentamentos precários	Total
Total de domicílios:			
Fonte:			
2.8			
Observações: PLHIS não identificou deficit qualitativo no município.			
2.9			
Demanda futura por novos domicílios	0 a 3 s.m. não especificado	3 a 5 s.m. não especificado	Total
Total de domicílios:		6-10 s.m. não especificado	45.934 (demanda de todo o município)
Fonte:	PLHIS: CEM/CEBRAP, 2009		

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); PMI (2011).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

3.1	Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:		
	() Não apresenta estimativa	(X) Apresenta estimativa para atendimento do deficit habitacional acumulado	() Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura () Apresenta estimativa de terra, mas não especifica tipo de atendimento
Total estimado: 440.000 m ² – Estimativa é para atendimento parcial do deficit acumulado: 7.709 unidades habitacionais. No Diagnóstico, o Plano apontou como deficit 10.872 uh.			
Critérios utilizados para estimar: Metragem de lotes padrão estabelecida pelo zoneamento do município para unidades habitacionais horizontais e verticais em empreendimentos habitacionais de interesse social. A lei não estabelece a metragem, fica sujeita à análise específica do órgão competente municipal.			
3.2	Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:		
	() Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta valores do solo urbano
	Custo Total estimado (R\$): 19.800.000,00		
	Critérios utilizados para estimar: Aplicação do valor do solo urbano por m ² sobre o total de terra estimada		
	Atendimento do custo estimado: parte do deficit acumulado (7.709 / 10.832).		
R\$/m²: R\$ 45,00/m ² (média)			
3.3	Potencial fundiário público:		
	() Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais		
	(X) Indica possuir terras, mas não especifica tipo de atendimento (deficit ou demanda futura)		
	Total indicado (m²): 159.286,69 - Total indicado disposto em quatro glebas, das quais duas já estão disponibilizadas ao Programa Minha Casa, Minha Vida. O município informa não saber se pode disponibilizar as outras duas glebas em função de sua localização.		
	() Indica possuir terras para atendimento do deficit habitacional acumulado		
() Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura			
() Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada			
(X) Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada			

[continua]

Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:	
<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input checked="" type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa <input type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa
Formas de identificação: Terras identificadas pelo nome dos bairros onde se localizam.	
Características dominiais do potencial fundiário público indicado:	
<input checked="" type="checkbox"/> terra pública municipal	<input type="checkbox"/> terra pública estadual <input type="checkbox"/> terra pública federal
Observações quanto à localização e características: Parte compreende lotes públicos inseridos em loteamentos habitacionais realizados pelo poder público municipal; parte compreende glebas de terra, as quais localizam-se em áreas periféricas do município.	
Potencial fundiário privado:	
<input checked="" type="checkbox"/> Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades	Total indicado (m²):
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias, mas não especifica tipo de atendimento	
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do déficit habitacional acumulado	
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura	
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada	
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada	
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:	
<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa <input type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa
Formas de identificação e Critérios de delimitação:	
Características do potencial fundiário privado:	
<input type="checkbox"/> Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura	
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:	
1 - <input type="checkbox"/> Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	5 - <input type="checkbox"/> Direito de Preempção
2 - <input type="checkbox"/> Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)	6 - <input type="checkbox"/> Consórcio Imobiliário
3 - <input type="checkbox"/> IPTU Progressivo no tempo	7 - <input type="checkbox"/> Direito de Superfície
4 - <input type="checkbox"/> Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	
<input type="checkbox"/> Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo	

3.4

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

	Disponibilização do potencial fundiário público:
4.1	<p>Disponibiliza terras públicas municipais: () Sim () Não (X) Não informa</p> <p>Observação: Há condicionantes para uso de parte das terras em decorrência de sua localização periférica no município</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p style="text-align: center;">Viabilização do potencial fundiário privado:</p> <p>Viabilização da terra dentre as linhas e programas de ação do PLHIS: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação: Produção Habitacional, diretamente: compra.</p> <p>Programa de desenvolvimento institucional: revisão, regulamentação e aplicação de leis para a utilização dos instrumentos urbanísticos.</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estratégias:</p> <p>(X) Compra de terra () Desapropriação (X) Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>() Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>() Direito de preempção () Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso () Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública () Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário () IPTU Progressivo no tempo</p> <p>() Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>() Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p style="text-align: center;">Tempo previsto para as ações:</p> <p>2011-2012: Disponibilizar terrenos públicos existentes para implantação de empreendimentos do PMCMV já contratados. Adquirir mais 16.000 m² de terra.</p> <p>2013-2016: Adquirir 140.000 m² de terra aplicando uma quantia de R\$ 6.300.000,00.</p> <p>2017-2020: Adquirir 260.000 m² de terra aplicando uma quantia de R\$ 11.700.000,00.</p> <p>2021-2023: ---</p>
4.2	
4.3	

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMI (2011).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: (X) Sim () Não	Data de aprovação ou última revisão: 2010
	Lei Número / Nome: Lei Complementar 09/2010. Dispõe sobre a revisão e consolidação da Lei 4.067 sobre o Plano Diretor de Indaiatuba	
5.2	Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento):	
	() Incluso no Plano Diretor	
	(X) Decorrente do Plano Diretor	Lei Complementar 10/2010. Dispõe sobre a alteração, atualização, revisão e consolidação da Lei 4.066/2001 que dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo
	() Anterior ao Plano Diretor	
	() Prevê destinação de áreas para HIS	

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: SILVA, (2010).

APÊNDICE D. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE ITATIBA

Quadro I. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2011
1.2	Horizonte temporal:	2011-2023
Implementação do PLHIS:		
1.3	(X) Define períodos de implementação de ações:	2011-2013; 2014-2017; 2018-2021; 2021-2023
	(X) Estabelece períodos para revisão:	A cada quatro anos
	(X) Estabelece períodos e formas de monitoramento:	Anualmente
1.4	Documento final:	(X) documento municipal () decreto municipal () lei municipal
1.5	Processo de recursos:	R\$60.000,00
	(X) Contrapartida municipal:	R\$ 12.000,00
	(X) Conselhos envolvidos:	Conselho Municipal de Habitação
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
1.6	(X) Inserção regional e características do município	
	(X) Oferta habitacional e promoção imobiliária	
	(X) Marcos legais e regulatórios	
	• Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município?	(X) Sim () Não
	(X) Condições institucionais, administrativas e financeiras do município	
• Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo?	(X) Sim () Não	
• Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional?	(X) Sim () Não	

[Continua]

	<p>(X) Atores sociais e suas capacidades</p> <p>(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município</p> <p>(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios</p> <p>(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? (X) Sim () Não Observação: O Plano apresenta os vazios urbanos gerais no município e identifica, dentre estes, aqueles que seriam potenciais para HIS. A potencialidade destes imóveis tem a ver com suas condicionantes físico-urbanísticas (áreas plenamente urbanizadas e/ou adequadas à urbanização) e com a capacidade de sua aquisição pelo poder público. O PLHIS classificou como financeiramente viável os imóveis que apresentam dívidas tributárias, com a Prefeitura, superiores a 50% de seu valor venal. • Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? (X) Sim () Não Observação: O Plano considera os vazios urbanos do PMHIS em número, mas não identifica em mapa de forma a apontar a intenção de apropriá-los. Dos 8.048,875 m² de terrenos vazios identificados pelo PMHIS, o PLHIS apresenta um levantamento próprio de 2.489,278,24 m². A maioria dos terrenos urbanos vazios (66,7%) não é tributada pelo IPTU, mas sim pelo ITR, mantendo-se cadastrados no INCRA enquanto áreas rurais, embora sejam, de fato e por lei municipal, urbanos.
1.6	<p>(X) Estimativa de custos das necessidades habitacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custo Total estimado (R\$): 604.768.698,00 (excluindo a demanda do remanejamento de u. h. + custos de 76% do volume de terra estimado) • Critérios utilizados para estimar: O custo da produção de moradias envolve três parcelas, segundo o Plano: a unidade habitacional, a infraestrutura e o terreno. Para estimar os custos da produção, o PLHIS aplicou, sobre o número de unidades habitacionais novas necessárias ao suprimento da demanda de HIS acumulada e futura, os valores de referência de tais parcelas adotados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (unidade habitacional e infraestrutura) e pela Prefeitura de Itatiba (terreno). No caso das referências de custo da unidade habitacional, houve ainda a adoção de dois valores distintos segundo a tipologia habitacional (horizontal térrea e vertical). • Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura): Deficit quantitativo e qualitativo acumulados e demanda futura por novos domicílios. No documento "Estratégias de Ação" o PLHIS prevê atendimento de apenas metade da demanda futura.
	<p>Estratégias de Ação:</p> <p>() Define princípios do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna?

[continua]

1.6	<p>(X) Estabelece diretrizes do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? O PLHIS estabelece que as diretrizes gerais da política habitacional local devem ter como base jurídica o Estatuto da Cidade; a Lei Federal 11.977/09; o Plano Diretor municipal (Lei n.º 4.325/11 Art 54 a 59); e as Leis de Zoneamento e Parcelamento do Solo. Também estabelece incentivos à iniciativa privada para atuar em ZEIS. Destaca-se, dentre os incentivos, que nas ZEIS "as construções poderão ser edificadas concomitantemente com as obras de infraestrutura nos casos de parcelamento", bem como poderá ocorrer anexação, desdobro, fracionamento e desmembramento sem doação de área pública, exclusivamente para implantação de EIS". Os EIS também poderão "ser implantados em qualquer Zona de uso desde que aprovada pelo executivo e com manifestação favorável do Conselho de Habitação". A aprovação em qualquer zona de uso tem aspectos negativos, que se relacionam à possibilidade de implantação de empreendimentos na macrozona de expansão urbana (Plano Diretor), que favorece a dispersão, fragmentação e periferação urbana; bem como à possibilidade de implantação na área rural, visto que o Plano Diretor permite que a área rural se torne urbana, desde que conte com análise prévia pelo poder público e Câmara. <p>(X) Estabelece objetivos do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? Sim. O segundo objetivo do plano diz respeito ao fomento à produção de HIS em terrenos bem localizados, de forma a ampliar a participação da iniciativa privada e o patamar de qualidade da produção. Este objetivo enfatiza a disponibilização e viabilização da terra, pela Prefeitura municipal, para a produção de novas moradias pela iniciativa privada, com o intuito de combater a implantação de empreendimentos habitacionais em áreas periféricas, onde o preço da terra é compatível com os custos da produção habitacional para as faixas de renda de até três salários mínimos. <p>(X) Define Linhas de Ação</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para alcance de seus objetivos relacionados à produção de moradias bem localizadas, o PLHIS estabelece como estratégia de ação a montagem de um banco de terras aptas para HIS como moeda forte para composição de empreendimentos habitacionais. Há ainda ações centrais que dizem respeito à atualização da planta genérica de valores e do cadastro imobiliário local, as quais se inserem dentre a estratégia de instituição de dotação orçamentária própria fixa para habitação, mediante aplicação de instrumentos urbanísticos. <p>(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais</p> <p>(X) Define Programas de Habitação específicos</p> <p>(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações</p> <p>(X) Define linhas ou programas de ação fundiária específicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • As ações fundiárias não consolidam um programa específico, mas estão previstas dentre as metas físicas e financeiras do Programa de Produção de Moradia Digna bem localizada. O município entra com a terra ao invés de recursos. <p>(X) Prevê recursos para implementação das ações fundiárias</p> <ul style="list-style-type: none"> • PLHIS não especifica finalidade dos recursos.
-----	--

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

<p>Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.</p>																
2.1	<p>Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.</p>															
<p>Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitanano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 2: Itatiba, Valinhos e Vinhedo.</p>																
2.2	<p>Descrição: Dinâmica populacional em consolidação, com o pólo industrial em Vinhedo. PIB médio, concentração de população de renda média e alta (loteamentos fechados).</p>															
2.3	<table border="1"> <thead> <tr> <th>População</th> <th>População Urbana</th> <th>População Rural</th> <th>População Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>65.754</td> <td>15.233</td> <td>80.987</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>85.507</td> <td>15.776</td> <td>101.283</td> </tr> </tbody> </table>	População	População Urbana	População Rural	População Total	Censo 2000:	65.754	15.233	80.987	Censo 2010:	85.507	15.776	101.283			
População	População Urbana	População Rural	População Total													
Censo 2000:	65.754	15.233	80.987													
Censo 2010:	85.507	15.776	101.283													
2.4	<p>Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 2,26% a. a.</p>															
2.5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Área territorial: 322,23 km²</th> <th>Área urbana:</th> <th>Área urbana sobre área territorial:</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Área territorial: 322,23 km ²	Área urbana:	Área urbana sobre área territorial:												
Área territorial: 322,23 km ²	Área urbana:	Área urbana sobre área territorial:														
2.6	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de Domicílios</th> <th>Domicílios Rurais</th> <th>Domicílios Urbanos</th> <th>Domicílios Urbanos Vagos</th> <th>Domicílios Totais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>4.090</td> <td>18.216</td> <td>3.292</td> <td>22.306</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>4.746</td> <td>26.411</td> <td>2.827</td> <td>31.157</td> </tr> </tbody> </table>	Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais	Censo 2000:	4.090	18.216	3.292	22.306	Censo 2010:	4.746	26.411	2.827	31.157
Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais												
Censo 2000:	4.090	18.216	3.292	22.306												
Censo 2010:	4.746	26.411	2.827	31.157												
2.7	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS</th> <th>Em assentamentos precários*</th> <th>Fora de assentamentos precários*</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Total de domicílios:</td> <td>649</td> <td>1.684</td> <td>2.333</td> </tr> <tr> <td>Fonte:</td> <td>PLHIS: levantamento próprio, 2011.</td> <td>PLHIS: levantamento próprio, 2011.</td> <td></td> </tr> </tbody> </table> <p>Obs.1: *número de famílias Obs.2: O Plano apresenta dois números diferentes para o deficit total. Optou-se pela escolha do número que aparece nas tabelas que apresentam as metas físicas, financeiras e de investimento dos programas habitacionais criados, uma vez que o Plano justifica a existência de erros no Diagnóstico. O número considerado é superior ao apresentado no Diagnóstico.</p>	Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total	Total de domicílios:	649	1.684	2.333	Fonte:	PLHIS: levantamento próprio, 2011.	PLHIS: levantamento próprio, 2011.				
Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total													
Total de domicílios:	649	1.684	2.333													
Fonte:	PLHIS: levantamento próprio, 2011.	PLHIS: levantamento próprio, 2011.														

[continua]

2.8	Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS	Inadequação fundiária:	Adensamento excessivo:	Domicílios sem banheiro:	Carência de Infraestrutura:
	Total de domicílios:	1.054	998	62	1.054
Fonte: Fundação João Pinheiro, 2001.					
2.9	Demanda futura por novos domicílios	0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	6-10 s.m.	Total
	Total de domicílios:	6.552 e 3.256	não especificado	não especificado	6.552 e 3.256
Fonte: PLHIS: Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) /Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) / Ministério das Cidades (MCIDADES).					
Observação: O município estima dois números para demanda futura, um no Diagnóstico e outro na Estratégias de Ação.					

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); PMIT (2011a,2011b).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:		
() Não apresenta estimativa	() Apresenta estimativa para atendimento do déficit habitacional acumulado	(X) Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura
(X) Apresenta estimativa de terra, mas não especifica tipo de atendimento		
3.1	<p>Total estimado: 1.971.500 m²</p> <p>Crêterios utilizados para estimar: Para estimar o total de terra necessária, o PLHIS estabeleceu para 1.891 unidades habitacionais (demanda do reassentamento do déficit habitacional em assentamentos precários + déficit fora de assentamentos precários) a proporção de unidades horizontais com fração ideal de 250m²; para 1.114 domicílios, definiu como tipologia pequenos conjuntos verticais com fração ideal de 125m²; e para os demais 5.438 domicílios, definiu como tipologia conjuntos habitacionais com fração ideal de 250m². A multiplicação do número de unidades habitacionais necessárias pelo valor da fração ideal de terra resultou no total de terra necessária ao atendimento da demanda por novas moradias em novas localizações.</p>	
<p>Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:</p>		
() Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	() Apresenta valores do solo urbano
<p>Custo Total estimado (R\$): 149.875.000,00</p>		
3.2	<p>Crêterios utilizados para estimar: Dos 1.971.500m² de terra necessária, o PLHIS subtraiu o total de terra pública municipal a ser disponibilizado - 156.000 m². Do subtotal restante, o Plano subtraiu mais 316.750m², cuja previsão para obtenção seria por meio da aplicação do instrumento da dação em pagamento, tendo em vista que esse montante de terra apresenta dívidas com a Prefeitura. Chegou-se a um total final de 1.498.750m² de terra a ser adquirida, sobre o qual o Plano aplicou o valor de R\$100,00/m², chegando-se ao custo total da terra necessária ao suprimento da demanda de HIS acumulada e futura. A estimativa de custos atende 76% do total de terras estimadas.</p>	
<p>Atendimento do custo estimado: Déficit habitacional acumulado e demanda futura por novas moradias.</p>		
<p>R\$/m²: 100 (média)</p>		

[continua]

	<p style="text-align: center;">Potencial fundiário público:</p> <p>() Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais</p> <p>() Indica possuir terras, mas não especifica tipo de atendimento (deficit ou demanda futura)</p> <p>(X) Indica possuir terras para atendimento do deficit habitacional acumulado - Total indicado (m²): 156.000</p> <p>() Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura</p> <p>() Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada</p> <p>() Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada</p> <p style="text-align: center;">Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:</p> <p>() Não identifica localização (X) Identifica, mas não delimita em mapa () Identifica e delimita em mapa</p> <p>Formas de identificação: Nome dos loteamentos e bairros que contém terrenos de propriedade da Prefeitura Municipal.</p> <p style="text-align: center;">Características dominiais do potencial fundiário público indicado:</p> <p>(X) terra pública municipal () terra pública estadual () terra pública federal</p> <p>Total indicado (m²): 156.000</p> <p>Observações quanto à localização e características: O PLHIS identificou 568 lotes patrimoniais vazios. O total de área correspondente aos lotes está distribuído em três loteamentos.</p> <p style="text-align: center;">Potencial fundiário privado:</p> <p>() Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades</p> <p>() Indica imóveis ou terras vazias, mas não especifica tipo de atendimento</p> <p>(X) Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do deficit habitacional acumulado</p> <p>(X) Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Total indicado (m²): 1.291.750 • Observações: No Diagnóstico, o PLHIS apresentou o levantamento dos vazios urbanos feito pelo Plano Metropolitan de Habitação, que identifica para Itatiba 8.048.875 m² de terrenos vazios no interior do perímetro urbano. Deste total, o PLHIS identifica 2.489.278,24 m² de terra, a partir de dados mais atualizados fornecidos pela Prefeitura Municipal. Além dos dados novos apresentados pelo PLHIS, foi identificado 1.447.323,7 m² de terrenos urbanos com dívida com a prefeitura. A grande maioria destes terrenos se localiza em loteamentos destacados do núcleo urbano principal de Itatiba. De todo o potencial fundiário levantado, o PLHIS indica - no documento final "Estratégias de Ação", para o Programa de Produção de Moradia Digna Bem localizada - o montante especificado acima.
3.4	

() Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada
(X) Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada
<ul style="list-style-type: none"> • Observações: Além do deficit habitacional acumulado (dentro e fora de assentamentos precários), o Plano prevê que apenas metade da demanda futura por novos domicílios será contemplada por suas ações. Ao considerar apenas metade da demanda futura, o total de terras indicadas é suficiente. Porém, se considerarmos toda a demanda, esse total é insuficiente.
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:
() Não identifica localização () Identifica, mas não delimita em mapa (X) Identifica e delimita em mapa
Critérios de delimitação: Demarcação dos loteamentos que apresentam lotes com dívidas passíveis de negociação com a Prefeitura.
Características do potencial fundiário privado:
() Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS
(X) São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas
() São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público
(X) São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:
1 - () Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
2 - () Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) 5 - () Direito de Preempção
3 - () IPTU Progressivo no tempo 6 - () Consórcio Imobiliário
4 - () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública 7 - () Direito de Superfície
(X) Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo
<ul style="list-style-type: none"> • Observação: Terras podem ser adquiridas por meio da doação em pagamento.

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMIT (2011a,2011b).

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

Disponibilização do potencial fundiário público:	
4.1	<p>Disponibiliza terras públicas municipais: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p>Viabilização do potencial fundiário privado:</p> <p>Viabilização da terra dentro as linhas e programas de ação do PLHIS: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação: Produção Habitacional, diretamente. Município entra com a terra ao invés de recursos. Programa de desenvolvimento institucional: revisão, regulamentação e aplicação de leis para a utilização dos instrumentos urbanísticos.</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estratégias:</p> <p>(X) Compra de terra () Desapropriação (X) Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>(X) Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>() Direito de preempção (X) Doação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso</p> <p>(X) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</p> <p>() Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário</p> <p>() IPTU Progressivo no tempo</p> <p>(X) Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>() Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: (X) Sim () Não</p>
4.2	
4.3	<p>Tempo previsto para as ações:</p> <p>2011-2013: Disponibilizar terras públicas municipais e aplicar dação em pagamento visando 33.000m² de terra para atendimento da demanda do reassentamento de famílias e 105.000m² para atendimento do déficit habitacional que se encontra fora de assentamentos precários. Total de terra a ser viabilizado: 138.000m².</p> <p>2014-2017: Disponibilizar terras públicas municipais e aplicar dação em pagamento visando 18.750m² de terra para atendimento da demanda do reassentamento e 316.000m² para atendimento do déficit habitacional que se encontra fora de assentamentos precários. Total de terra a ser viabilizado: 334.750m².</p> <p>2018-2021: Obter 375.000m² de terra para atendimento parcial da demanda futura por novos domicílios considerada prioritária (1.500 domicílios), por meio do instrumento das ZEIS e da constituição de uma banca de terras (para o qual há a previsão de recursos da ordem de R\$ 37.500.000).</p> <p>2022-2023: Obter 444.000m² de terra para o restante do atendimento parcial da demanda futura por novos domicílios considerada prioritária (1.776 domicílios), por meio do instrumento das ZEIS e da constituição de uma banca de terras (para o qual há a previsão de recursos da ordem de R\$ 44.400.000).</p>

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: PMIT (2011a,2011b).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: (X) Sim () Não	Data de aprovação ou última revisão: 2011
	Lei Número / Nome: Lei Nº 4.325, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Itatiba, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências.	
5.2	Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento):	
	() Incluso no Plano Diretor	
	(X) Decorrente do Plano Diretor	Lei nº 4.442, de 01 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o parcelamento do solo e outras alternativas de urbanização para o município de Itatiba e dá outras providências. Lei nº 4.443, de 01 de fevereiro de 2012. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no território do município de Itatiba e dá outras providências.
	() Anterior ao Plano Diretor	
	() Prevê destinação de áreas para HIS	

Elaboração e preenchimento: Joana Zavaglia Ribeiro, 2013. Fontes: SILVA, (2010).

APÊNDICE E. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE SANTA BÁRBARA D'OESTE

Quadro I. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2010
1.2	Horizonte temporal:	2010-2020
Implementação do PLHIS:		
	(X) Define períodos de implementação de ações:	provisão habitacional de 9,026 unidades até 2020
1.3	(X) Estabelece períodos para revisão:	Revisões normativas (Elaborar Legislações Específicas de Regulamentação dos Instrumentos previstos no Plano Diretor / Elaboração da Lei de ZEIS / Criação da lei de Assistência Técnica / Revisão da legislação da Estrutura Organizacional Administrativa - direcionado a questões habitacionais.)
	() Estabelece períodos e formas de monitoramento	
1.4	Documento final:	() documento municipal () decreto municipal (X) lei municipal
	(X) Repasse de recursos:	R\$60.000,00
1.5	Processo de elaboração:	(X) Contrapartida municipal: Valor não identificado (X) Conselhos envolvidos: Conselho Municipal de Habitação
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
	(X) Inserção regional e características do município	
	(X) Oferta habitacional e promoção imobiliária	
1.6	(X) Marcos legais e regulatórios	• Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município? (X) Sim () Não
	(X) Condições institucionais, administrativas e financeiras do município	• Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo? (X) Sim () Não
	• Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional?	(X) Sim () Não

[Continua]

(X) Atores sociais e suas capacidades
(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município
(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios
(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação <ul style="list-style-type: none"> • Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? () Sim (X) Não • Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? () Sim (X) Não
(X) Estimativa de custos das necessidades habitacionais <ul style="list-style-type: none"> • Custo Total estimado (R\$): o Plano estabelece várias combinações de valores. Adorando-se a combinação “B” (intermediária) os custos são de R\$436.906.002,94 • Critérios utilizados para estimar: combinações de tipologias habitacionais aplicadas sobre o valor de 9,026 u. h. (parte do deficit habitacional) • Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura): parte do deficit habitacional (9,026 / 10,224)
Estratégias de Ação:
() Define princípios do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna?
(X) Estabelece diretrizes do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? Não.
() Estabelece objetivos do PLHIS <ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? Não nos conteúdos do PLHIS, mas na lei que o regulamenta.
(X) Define Linhas de Ação
(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais
(X) Define Programas de Habitação específicos
(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações
(X) Define linhas ou programas de ação fundiária específicos <ul style="list-style-type: none"> • Especificar: Programa de desenvolvimento Institucional :formação de banco de terras municipais, destinação de terras para ZEIS
(X) Prevê recursos para implementação das ações fundiárias

1.6

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

<p>Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.</p>																
2.1	<p>Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.</p>															
<p>Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitanano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 3 – Americana, Nova Odessa e Santa Bárbara d’Oeste.</p>																
2.2	<p>Descrição: Subcentro metropolitano. Maioria dos municípios apresenta dinâmica urbana consolidada. Característica predominante: centros industriais (pólo têxtil) e PIBs elevados.</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>População</th> <th>População Urbana</th> <th>População Rural</th> <th>População Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>167.660</td> <td>2.158</td> <td>169.818</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>178.512</td> <td>1.412</td> <td>179.924</td> </tr> </tbody> </table>		População	População Urbana	População Rural	População Total	Censo 2000:	167.660	2.158	169.818	Censo 2010:	178.512	1.412	179.924			
População	População Urbana	População Rural	População Total													
Censo 2000:	167.660	2.158	169.818													
Censo 2010:	178.512	1.412	179.924													
2.4	<p>Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 0,58% a. a.</p>															
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Área territorial: 270,9 km²</th> <th>Área urbana: 82 km²</th> <th>Área urbana sobre área territorial: 30,27%</th> </tr> </thead> </table>		Área territorial: 270,9 km ²	Área urbana: 82 km ²	Área urbana sobre área territorial: 30,27%												
Área territorial: 270,9 km ²	Área urbana: 82 km ²	Área urbana sobre área territorial: 30,27%														
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de Domicílios</th> <th>Domicílios Rurais</th> <th>Domicílios Urbanos</th> <th>Domicílios Urbanos Vagos</th> <th>Domicílios Totais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>569</td> <td>46.302</td> <td>3.288</td> <td>46.871</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>394</td> <td>54.522</td> <td>---</td> <td>54.916</td> </tr> </tbody> </table>		Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais	Censo 2000:	569	46.302	3.288	46.871	Censo 2010:	394	54.522	---	54.916
Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais												
Censo 2000:	569	46.302	3.288	46.871												
Censo 2010:	394	54.522	---	54.916												
<p>Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Total de domicílios:</th> <th>Em assentamentos precários*</th> <th>Fora de assentamentos precários*</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>52</td> <td>10.294</td> <td>10.294 (adotado)</td> <td>10.294 (adotado)</td> </tr> </tbody> </table> <p>Fonte: Levantamento próprio SBO (2011) Cadastro da demanda habitacional (PMCMV)</p> <p>Obs.1: *domicílios em assentamentos precários ou em áreas de risco sem ações habitacionais públicas programadas, com necessidade de remoção e reassentamento em novas terras. Obs.2: número total veio da soma dos valores: coabitação - 3.449, ônus excessivo de aluguel - 2.437, domicílios cedidos - 4.408. Obs.3: em 2000: 3.328.</p>		Total de domicílios:	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total	52	10.294	10.294 (adotado)	10.294 (adotado)							
Total de domicílios:	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total													
52	10.294	10.294 (adotado)	10.294 (adotado)													

[continua]

Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS		Em assentamentos precários		Fora de assentamentos precários		Total
2.8	Total de domicílios:	422		3.582		4.004
	Fonte:	IBGE 2000 com projeção até 2010				
Observação:						
Demanda futura por novos domicílios		0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	6-10 s.m.	Total	
2.9	Total de domicílios:	1.169	1.281			2.450
	Fonte:	IBGE censo 2000 e Contagem Populacional 2007.				

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Bruno Augusto Rodrigues, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); SBO (2011).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

3.1	Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:		
	() Não apresenta estimativa para atendimento do déficit habitacional acumulado	() Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura	(X) Apresenta estimativa de terra, mas não específica tipo de atendimento
Total estimado: 970.250 m² (combinação B)			
Critérios utilizados para estimar: lote mínimo permitido no município aplicado sobre combinações de tipologias.			
3.2	Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:		
	() Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias	(X) Apresenta valores do solo urbano
	Custo Total estimado (R\$): 97.025.000,00		
	Critérios utilizados para estimar: combinações de tipologias habitacionais aplicadas sobre o valor médio do m²		
Atendimento do custo estimado: 9.026 u.h.			
R\$/m²: 100,00. O valor foi estimado a partir de entrevistas com os empreendedores e imobiliárias do município.			
Potencial fundiário público:			
(X) Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais			
() Indica possuir terras, mas não específica tipo de atendimento (déficit ou demanda futura)			
() Indica possuir terras para atendimento do déficit habitacional acumulado			Total indicado (m²):
() Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura			
() Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada			
() Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada			
3.3	Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:		
	() Não identifica localização	() Identifica, mas não delimita em mapa	() Identifica e delimita em mapa
Critérios de delimitação:			
Características dominiais do potencial fundiário público indicado:			
() terra pública municipal			() terra pública federal
Observações quanto à localização e características:			

[continua]

Potencial fundiário privado:			Observações:
<input type="checkbox"/> Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades	Total indicado (m²):	1.000.000 m² (indica para delimitação de novas ZEIS)	
<input checked="" type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias, mas não específica tipo de atendimento	912.000,00 (ZEIS)		
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do deficit habitacional acumulado			
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura			
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada			
<input checked="" type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada			
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:			
<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa	<input checked="" type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa	
Critérios de delimitação: ZEIS e novas áreas para ZEIS ao lado das ZEIS existentes em áreas periféricas.			
Características do potencial fundiário privado:			
<input type="checkbox"/> Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS			
<input checked="" type="checkbox"/> São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas			
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público			
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura			
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:			
1 - <input checked="" type="checkbox"/> Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	5 - <input type="checkbox"/> Direito de Preempção		
2 - <input type="checkbox"/> Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)	6 - <input type="checkbox"/> Consórcio Imobiliário		
3 - <input type="checkbox"/> IPTU Progressivo no tempo	7 - <input type="checkbox"/> Direito de Superfície		
4 - <input type="checkbox"/> Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública			
<input type="checkbox"/> Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo			

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Bruno Augusto Rodrigues, 2013. Fontes: SBO (2011).

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

Disponibilização do potencial fundiário público:	
4.1	<p>Disponibiliza terras públicas municipais: () Sim (X) Não () Não se aplica</p> <p>Observação: São consideradas terras privadas para o uso das ZEIS, localizadas nas periferias.</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p> <p>Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim () Não (X) Não se aplica</p>
Viabilização do potencial fundiário privado:	
4.2	<p>Viabilização da terra dentre as linhas e programas de ação do PLHIS: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Programas / Linhas de ação: Produção Habitacional, indiretamente: compra.</p> <p>Programa de desenvolvimento institucional: revisão, regulamentação e aplicação de leis para a utilização dos instrumentos urbanísticos.</p> <p>Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica</p> <p>Estratégias:</p> <p>(X) Compra de terra () Desapropriação () Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário</p> <p>(X) Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010):</p> <p>(X) Direito de preempção () Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso</p> <p>(X) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (X) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública</p> <p>(X) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário</p> <p>(X) IPTU Progressivo no tempo</p> <p>(X) Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação</p> <p>() Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB)</p> <p>Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: (X) Sim () Não () Não se aplica</p>
4.3	<p>Tempo previsto para as ações:</p> <p>O Plano estabelece metas de ações anuais segundo programas de ação estabelecidos.</p>

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Bruno Augusto Rodrigues, 2013. Fontes: SBO (2011).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: <input checked="" type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não	Data de aprovação ou última revisão: 2010
	Lei Número / Nome: Lei Complementar n°102 de 16 de dezembro de 2010	
5.2	Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento):	
	<input type="checkbox"/> Incluído no Plano Diretor	
	<input type="checkbox"/> Decorrente do Plano Diretor	
	<input type="checkbox"/> Anterior ao Plano Diretor	
	<input checked="" type="checkbox"/> Prevê destinação de áreas para HIS	

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Bruno Augusto Rodrigues, 2013. Fontes: SILVA, (2010).

APÊNDICE F. QUADROS DE ANÁLISE DO PLHIS DE VALINHOS

Quadro 1. Quadro de análise do tema Conteúdos básicos do PLHIS.

1.1	Data de conclusão:	2010 - 2013 (Data do Ministério das Cidades). Obs.: Em 2009 houve repasse de recursos.
1.2	Horizonte temporal:	2010-2020
Implementação do PLHIS:		
(X) Define períodos de implementação de ações:		
1.3	<ul style="list-style-type: none"> • O Plano define períodos de implementação de ações estabelecendo curto, médio e longo prazo, de 2 anos, de 3 a 6 anos e de 7 a 10 anos respectivamente. E a definição de uma comissão técnica no 1º semestre de 2011 para monitoramento e aprimoramento do plano de habitação e garantir a revisão e atualização do plano. 	
	() Estabelece períodos para revisão:	
	() Estabelece períodos e formas de monitoramento:	
1.4	Documento final:	(X) documento municipal () decreto municipal () lei municipal
	(X) Repasse de recursos:	R\$60.000,00
1.5	Processo de elaboração:	() Contrapartida municipal: (X) Conselhos envolvidos: Conselho Municipal de Habitação
Conteúdos do PLHIS segundo Guia de Adesão ao SNHIS (MCIDADES, 2008a):		
Diagnóstico Habitacional leva em consideração:		
1.6	(X) Inserção regional e características do município	
	(X) Oferta habitacional e promoção imobiliária	
	(X) Marcos legais e regulatórios	
	• Analisa as implicações da legislação urbanística na problemática habitacional e fundiária do município?	() Sim (X) Não

[Continua]

	<p>(X) Condições institucionais, administrativas e financeiras do município</p> <ul style="list-style-type: none"> • Analisa a interface entre o setor habitacional e os demais setores relacionados à política urbana, ao parcelamento, uso e ocupação do solo? () Sim (X) Não • Analisa a estrutura técnico-administrativa e financeira do setor habitacional? () Sim (X) Não <p>(X) Atores sociais e suas capacidades</p> <p>Observações: Importantes atores sociais no contexto da política habitacional do município, enquanto sociedade civil, com poder de influenciar a política habitacional do município: associações Pró-Moradia do município, destacando a Associação dos Sem Casa, a Associação dos Sem Teto, a Cooperativa Habitacional e a Associação Habitacional Pró-Moradia de Valinhos.</p>
	(X) Necessidades habitacionais acumuladas no município
1.6	(X) Tendências e projeções sobre a demanda futura por novos domicílios
	(X) Oferta e necessidade de solo urbanizado para habitação
	<ul style="list-style-type: none"> • Realiza o levantamento dos vazios urbanos existentes no município? () Sim (X) Não • Considera o levantamento dos vazios urbanos do Plano Metropolitanano de Habitação? () Sim (X) Não <p>() Estimativa de custos das necessidades habitacionais</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custo Total estimado (R\$): • Crerios utilizados para estimar: • Demanda de atendimento do custo estimado (deficit acumulado/ demanda futura): <p>Observação: O Plano estima os custos de cada unidade habitacional mas não estipula quantas serão essas unidades e, portanto, quanto será o custo total gasto com habitação. Estabelece quatro combinações distintas: Área Central Horizontal - R\$107.921,90*. Área Central Vertical - R\$71.100,54*. Área Periférica Horizontal - R\$92.703,91*. Área Periférica Vertical - R\$68.247,17* (*custo total da unidade com o terreno).</p>

[Continua]

	<p>Estratégias de Ação:</p> <p>(X) Define princípios do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há princípios relacionados à função social da propriedade, ao acesso à terra e à moradia digna? Sim: a garantia do direito à moradia; a função social da propriedade urbana (por meio da aplicação dos instrumentos de reforma urbana; a questão habitacional como uma política de Estado; a gestão democrática e participativa da política habitacional; a articulação das ações habitacionais à política urbana. <p>(X) Estabelece diretrizes do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faz-se referência às diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade ou há diretrizes relacionadas à terra? Sim. <p>(X) Estabelece objetivos do PLHIS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Há objetivos relacionados ao acesso à terra e/ou à função social da propriedade? Sim. <p>(X) Define Linhas de Ação</p> <p>(X) Considera Programas Habitacionais federais e estaduais</p> <p>(X) Define Programas de Habitação específicos</p> <p>(X) Apresenta previsão de recursos para implementação das ações</p> <p>() Define linhas ou programas de ação fundiária específicos</p> <p>() Prevê recursos para implementação das ações fundiárias</p>
1.6	

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Isabela Berberian, 2013. Fontes: MCIDADES (2008a); AGEMCAMP (2009); PMV (2010).

Quadro 2. Quadro de análise do tema Problemática Habitacional.

Classificação do município segundo Tipologia das Cidades Brasileiras do PLANHAB: B - Principais aglomerações urbanas e capitais ricas.																
2.1	Descrição: “Metrópoles, aglomerações urbanas e capitais situadas em regiões de alto estoque de riqueza, com grande importância funcional na rede de cidades – são cidades pólo em suas respectivas regiões. A maior parte da população economicamente ativa concentrada em atividades urbanas. A taxa de urbanização é de 96,07%. Assim como as metrópoles de São Paulo e Rio de Janeiro, estes concentram desigualdades e graves problemas urbanísticos e sociais”.															
Inserção do município no agrupamento do Plano Metropolitanano de Habitação de Campinas (PMHIS): Grupo 2: Itatiba, Valinhos e Vinhedo.																
2.2	Descrição: Dinâmica populacional em consolidação, com o pólo industrial em Vinhedo. PIB médio, concentração de população de renda média e alta (loteamentos fechados).															
2.3	<table border="1"> <thead> <tr> <th>População</th> <th>População Urbana</th> <th>População Rural</th> <th>População Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>78.358</td> <td>4.459</td> <td>82.817</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>101.413</td> <td>5.156</td> <td>106.569</td> </tr> </tbody> </table>	População	População Urbana	População Rural	População Total	Censo 2000:	78.358	4.459	82.817	Censo 2010:	101.413	5.156	106.569			
População	População Urbana	População Rural	População Total													
Censo 2000:	78.358	4.459	82.817													
Censo 2010:	101.413	5.156	106.569													
2.4	Taxa geométrica de crescimento população (2000-2010): 2,55% a. a.															
2.5	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Área territorial: 148,59 km²</th> <th>Área urbana: 59 km²</th> <th>Área urbana sobre área territorial: 39,7%</th> </tr> </thead> </table>	Área territorial: 148,59 km ²	Área urbana: 59 km ²	Área urbana sobre área territorial: 39,7%												
Área territorial: 148,59 km ²	Área urbana: 59 km ²	Área urbana sobre área territorial: 39,7%														
2.6	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Número de Domicílios</th> <th>Domicílios Rurais</th> <th>Domicílios Urbanos</th> <th>Domicílios Urbanos Vagos</th> <th>Domicílios Totais</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Censo 2000:</td> <td>1.118</td> <td>22.247</td> <td>3.267</td> <td>23.365</td> </tr> <tr> <td>Censo 2010:</td> <td>1.524</td> <td>32.109</td> <td>3.307</td> <td>33.633</td> </tr> </tbody> </table>	Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais	Censo 2000:	1.118	22.247	3.267	23.365	Censo 2010:	1.524	32.109	3.307	33.633
Número de Domicílios	Domicílios Rurais	Domicílios Urbanos	Domicílios Urbanos Vagos	Domicílios Totais												
Censo 2000:	1.118	22.247	3.267	23.365												
Censo 2010:	1.524	32.109	3.307	33.633												

[continua]

	Deficit Habitacional (quantitativo) - PLHIS	Em assentamentos precários*	Fora de assentamentos precários*	Total	
	Total de domicílios:	95	6.000	6.095	
	Fonte:	PLHIS adotou valores do PMHIS			
2.7	<p>Obs.1: * número de domicílios</p> <p>Obs.2: Apresenta como déficit habitacional os seguintes valores: 6000 - cadastros (PMCMV); 101 - assentamentos precários (95 domicílios rústicos + 6 domicílios ilegais); 2447 - relativo a diferença entre domicílios atuais e domicílios demandados. Considera como déficit 6095 (cadastro + domicílios rústicos).</p>				
	Deficit Habitacional (qualitativo) - PLHIS	Inadequação fundiária:	Adensamento excessivo:	Domicílios sem banheiro:	Carência de Infraestrutura:
2.8	Total de domicílios:	468	1.160	133	2.876
	Fonte:	PLHIS: Fundação João Pinheiro, 2005.			
	Demanda futura por novos domicílios	0 a 3 s.m.	3 a 5 s.m.	6-10 s.m.	Total
2.9	Total de domicílios:	não especificado	não especificado	não especificado	39.714 (total do município)
	Fonte:	PLHIS			
	Observação:	<ul style="list-style-type: none"> • Número de habitações demandadas por homens e mulheres chefes de família de 15 a 74 anos de idade, para todo município. Não há especificação para faixas de renda. • PLHIS/ Tem intenção de produzir 1200 habitações para o futuro, mas não especifica uma data. Não apresenta no diagnóstico uma demanda futura, mas produzirá 1.200 unidades habitacionais no município até um prazo indeterminado conforme as ações estratégicas. 			

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Isabela Berberian, 2013. Fontes: MCIDADES (2008c); AGEMCAMP (2009); IBGE (2000,2010); SEADE (2013); PMV (2010).

Quadro 3. Quadro de análise do tema Terras para Habitação de Interesse Social.

3.1	<p>Estimativa de terra para atendimento das necessidades habitacionais:</p>		
	<p>(X) Não apresenta estimativa</p>	<p>() Apresenta estimativa para atendimento do deficit habitacional acumulado</p>	<p>() Apresenta estimativa para atendimento da demanda habitacional futura</p>
<p>Total estimado:</p>			
<p>Crítérios utilizados para estimar:</p>			
<p>Observação: O Plano apresenta o valor da fração ideal individual de cada tipologia (200 m² - horizontal; 600 m² - vertical)</p>			
3.2	<p>Estimativa de custos das necessidades fundiárias e de valores de solo urbano:</p>		
	<p>(X) Não apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias</p>	<p>() Apresenta estimativa de custos das necessidades fundiárias</p>	<p>() Apresenta valores do solo urbano</p>
<p>Custo Total estimado (R\$):</p>			
<p>Crítérios utilizados para estimar:</p>			
<p>Atendimento do custo estimado:</p>			
<p>R\$/m²: área central = R\$222,75; área periférica = R\$ 146,66 (média).</p>			
<p>Observação: O Plano apresenta o custo médio da terra por localização, mas não aplica este valor sobre o total da demanda a ser atendida, não especificando portanto a estimativa de custos das necessidades fundiárias.</p>			
3.3	<p>Potencial fundiário público:</p>		
	<p>(X) Indica não possuir terras para atendimento das necessidades habitacionais</p>		
<p>() Indica possuir terras para atendimento do deficit habitacional acumulado</p>			
<p>() Indica possuir terras para atendimento da demanda habitacional futura</p>			
<p>() Quantidade de terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada</p>			
<p>() Quantidade de terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada</p>			

[Continua]

Formas de identificação da localização do potencial fundiário público pelo PLHIS:	
<input type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa <input type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa
Formas de identificação: Terras identificadas pelo nome dos bairros onde se localizam.	
Características dominiais do potencial fundiário público indicado:	
<input type="checkbox"/> terra pública municipal	<input type="checkbox"/> terra pública estadual <input type="checkbox"/> terra pública federal
Observações quanto à localização e características: O Plano não apresenta se o município possui ou não terras públicas, muito menos se elas são municipais, estaduais ou federais.	
Potencial fundiário privado:	
<input checked="" type="checkbox"/> Não indica imóveis ou terras para atendimento das necessidades	Total indicado (m²):
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias, mas não especifica tipo de atendimento	
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento do deficit habitacional acumulado	
<input type="checkbox"/> Indica imóveis ou terras vazias para atendimento da demanda habitacional futura	
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas é suficiente para atendimento da demanda estimada	
<input type="checkbox"/> Quantidade de imóveis ou terras indicadas não é suficiente para atendimento da demanda estimada	
Formas de identificação da localização do potencial fundiário privado pelo PLHIS:	
<input checked="" type="checkbox"/> Não identifica localização	<input type="checkbox"/> Identifica, mas não delimita em mapa <input type="checkbox"/> Identifica e delimita em mapa
Formas de identificação e Critérios de delimitação:	
Características do potencial fundiário privado:	
<input checked="" type="checkbox"/> Não há descrição das características dos imóveis ou terras indicadas no PLHIS	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras vazias, não utilizadas ou subutilizadas	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras considerados abandonados pelo poder público	
<input type="checkbox"/> São imóveis ou terras com dívidas tributárias com a Prefeitura	
Terras indicadas são sujeitas à aplicação de instrumentos urbanísticos:	
1 - <input checked="" type="checkbox"/> Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)	5 - <input type="checkbox"/> Direito de Preempção
2 - <input type="checkbox"/> Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)	6 - <input type="checkbox"/> Consórcio Imobiliário
3 - <input checked="" type="checkbox"/> IPTU Progressivo no tempo	7 - <input type="checkbox"/> Direito de Superfície
4 - <input type="checkbox"/> Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	
<input type="checkbox"/> Terras indicadas são condicionadas a outras normas/regras do parcelamento, uso e ocupação do solo	

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Isabela Berberian, 2013. Fontes: PMV (2010).

Quadro 4. Quadro de análise do tema Estratégias de Ação Fundiária.

	Disponibilização do potencial fundiário público:
4.1	Disponibiliza terras públicas municipais: () Sim (X) Não () Não se aplica Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas estaduais: () Sim (X) Não () Não se aplica Estabelece estratégias para viabilização das terras públicas federais: () Sim (X) Não () Não se aplica
	Viabilização do potencial fundiário privado:
	Viabilização da terra dentre as linhas e programas de ação do PLHIS: () Sim (X) Não () Não se aplica Programas / Linhas de ação: Prevê estratégias para viabilização do potencial fundiário privado: (X) Sim () Não () Não se aplica Estratégias: () Compra de terra () Desapropriação () Negociação direta com proprietários de terra e/ou mercado imobiliário () Aplicação de instrumentos urbanísticos (a partir de ROLNIK, 2010): () Direito de preempção () Dação em pagamento () Instituto do Abandono () Concessão de Direito Real de Uso (X) Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) () Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública () Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) () Consórcio Imobiliário (X) IPTU Progressivo no tempo () Cobrança de um percentual de recursos de novos empreendimentos para o fundo de HIS / política de habitação () Cobrança de percentual de terra para HIS em novos loteamentos urbanos, inclusive naqueles destinados às populações de alta e média renda (PLANHAB) Necessário revisão, regulamentação e/ou legislação específica para efetivação dos instrumentos: (X) Sim () Não () Não se aplica
4.3	Tempo previsto para as ações:
	O plano prevê ações de curto (5 anos), médio (10 anos) e longo prazo (20 anos). Para regulamentação e aplicação dos instrumentos o prazo é de 5 anos.

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Isabela Berberian, 2013. Fontes: PMV (2010).

Quadro 5. Quadro de análise do tema Marco Legal Urbanístico.

5.1	Plano Diretor Participativo: (X) Sim () Não	Data de aprovação ou última revisão: 2004
Lei Número / Nome: Lei número 3841 de 21 de Dezembro de 2004 - Dispõe sobre o Plano Diretor III do Município de Valinhos e dá outras providências.		
Parcelamento, Uso e Ocupação do solo (zoneamento):		
() Incluso no Plano Diretor		
() Decorrente do Plano Diretor		
(X) Anterior ao Plano Diretor		
() Prevê destinação de áreas para HIS		
Lei 2.978/ Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano/ Data: 1996.		

Elaboração: Joana Ribeiro. Preenchimento: Isabela Berberian, 2013. Fontes: SILVA, (2010).