



Oculum Ensaio

ISSN: 1519-7727

sbi.ne_oculumensaios@puc-
campinas.edu.br

Pontifícia Universidade Católica de
Campinas
Brasil

MOREIRA, TOMÁS ANTONIO; ZAVAGLIA MASCARENHAS TORRES RIBEIRO, JOANA
APARECIDA; CUNHA VIANA LEONELLI, GISELA
ESTRATÉGIAS DE AÇÃO FUNDIÁRIA EM PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE
INTERESSE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS
Oculum Ensaio, vol. 13, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 275-292
Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Campinas, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351749335006>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

ESTRATÉGIAS DE AÇÃO FUNDIÁRIA EM PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS¹

*STRATEGIES FOR LAND ACTION IN SOCIAL HOUSING PLANS OF CAMPINAS
METROPOLITAN AREA | ESTRATEGIAS DE ACCIÓN DEL SUELO EN PLANES DE
VIVIENDA SOCIAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE CAMPINAS*

**TOMÁS ANTONIO MOREIRA, JOANA APARECIDA ZAVAGLIA MASCARENHAS TORRES RIBEIRO,
GISELA CUNHA VIANA LEONELLI**

RESUMO

A viabilização de terra para habitação de interesse social é um dos principais nós das políticas habitacionais. Estimar, delimitar, adquirir e regularizar são fases desse processo e as dificuldades e imprecisões nessas etapas se constituem em importantes entraves para a implementação da política habitacional. Inúmeras vezes, mal se avalia os passos da viabilização. O objetivo deste trabalho é apresentar a forma como a viabilização da terra para Habitação de Interesse Social é inserida nas estratégias de ação propostas pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social em municípios da Região Metropolitana de Campinas. Como procedimentos metodológicos, foram construídos cinco quadros temáticos que focalizaram três categorias centrais de análise, destacando as estratégias de ação propostas para aquisição das terras demandadas pelo quadro habitacional. Como elementos de conclusão, destaca-se que as intenções nos Programas de Habitação de Interesse Social não delinearam uma política efetiva na formalização de ações concretas.

PALAVRAS-CHAVE: Política Fundiária. Política Habitacional. Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. Região Metropolitana de Campinas.

ABSTRACT

Land availability for social housing is one of the major issues of housing policies. Phases of the viability process include estimating, defining, acquiring and regularizing. The difficulties and inaccuracies in these steps constitute important barriers to the implementation of housing policies. Several times, these steps are barely evaluated. The objective of this paper is to present how the viability of land for social housing is inserted into the strategies of action proposed in Local Plans of social housing in the Metropolitan Area of Campinas. Methodological procedures involved five thematic frameworks focused on three categories of analysis, highlighting the strategies of action proposed for the acquisition of land demands for housing. Conclusion elements

stress that the intentions of Planos Locais de Habitação de Interesse have not outlined an effective policy to formulate concrete actions.

KEYWORDS: Land policy. Housing Policy. Municipal Plan for Social Housing. Campinas Metropolitan Area.

RESUMEN

Viabilizar la tierra para viviendas de interés social es uno de los principales cuellos de botella de las políticas de vivienda. Estimar, delimitar, adquirir y regularizar son fases del proceso de viabilidad. Las dificultades e imprecisiones en estas etapas constituyen importantes obstáculos para la implementación de la política de vivienda. Innumerables veces, apenas se evalúan los pasos de este proceso. El objetivo de este trabajo es presentar de qué forma el viabilizar la tierra para viviendas de interés social se insiere en las estrategias de acción propuestas por los Planes locales de viviendas de interés social en municipios de la Región Metropolitana de Campinas. Como procedimientos metodológicos, se elaboraron cinco cuadros temáticos que se enfocaron en tres categorías centrales de análisis, destacando las estrategias de acción propuestas para la adquisición de las tierras demandadas por el cuadro de vivienda. Como elementos de conclusión se destaca que las intenciones en los Planes locales de viviendas de interés social no delinearon una política efectiva en la formalización de acciones concretas.

PALABRAS CLAVE: Política de suelo. Política de vivienda. Plan municipal de vivienda de interés social. Región Metropolitana de Campinas.

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 ela é base determinante das ações que efetivam essas políticas, sobretudo as que se associam à produção de moradias. Apesar de haver consenso sobre a questão, as políticas habitacionais empreendidas no Brasil raramente trataram esse componente de maneira adequada, sendo, ao contrário, fortemente influenciadas pela problemática fundiária e, portanto, contribuindo para agravar a segregação e as desigualdades socioespaciais presentes nas cidades (SILVA, 1997).

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 (ROLNIK *et al.*, 2008). 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 desapropria-

ção 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 (SILVA, 1997).

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

Tanto no 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 à terra. Com a falência do BNH em 1986, o quadro se acirrou, acompanhado pela queda expressiva dos investimentos no setor habitacional e pelo esvaziamento na formulação e implantação de políticas públicas nesse sentido. Apesar disso, 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 (ROLNIK, 2006).

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. Este 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.

Muito depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os artigos 182 e 183 do Capítulo da Constituição Federal passam a ser regulamentados por meio da disposição de diretrizes e instrumentos urbanísticos de controle e uso do solo. Estes, dentre outros objetivos, permitiriam o cumprimento da função social, bem como a democratização do acesso à terra e a instauração de novas formas de governança urbana (BRASIL, 2001).

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 ao saneamento sinalizou a maior articulação entre as questões fundiária e 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 nesse marco.

A partir dos pressupostos e instrumentos estabelecidos nesse cenário, o MCIDADES passou a atuar técnica e financeiramente em duas grandes frentes de trabalho para 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, cujo objetivo era disseminar “a construção de pactos sócio territoriais entre os diferentes interesses presentes na cidade, em torno da definição da função social” (ROLNIK *et al.*, 2008, p.4). Além disso, tinha como ponto central de capacitação o tema da terra urbana e da localização da população de baixa renda na cidade. A partir de 2006, o MCIDADES 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 elementos estruturadores para seu enfrentamento.

Nos últimos anos, diversos estudos procuraram analisar os resultados das ações desencadeadas pelo MCIDADES nas duas frentes de busca pela instauração de um novo paradigma de democratização do acesso à terra e à moradia. Nas linhas de pesquisa sobre os Planos Diretores, lócus de definição da política urbano-fundiária, inúmeros trabalhos mostraram os resultados pouco efetivos daqueles elaborados pós-Estatuto da Cidade no que diz respeito ao estabelecimento de pactos sociais em torno do princípio da função social. Nas linhas de pesquisa sobre os Planos de Habitação, as análises são ainda recentes, tendo-se como referências os debates levantados por Denaldi *et al.* (2011), Denaldi (2013a; 2013b), Denaldi e Bruno Filho (2013) e Fonseca *et al.* (2013). Estes autores focalizam as limitações e perspectivas do processo de formulação dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), 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, torna-se relevante o desenvolvimento de estudos que permitam aprofundar a investigação sobre como a terra urbana vem sendo 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. É especialmente importante compreender também como a questão fundiária foi e 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.

O Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) constitui, portanto, apenas um dos instrumentos da política de habitação. Ele dificilmente consegue abranger todos os aspectos e meios necessários para se efetivar o planejamento habitacional municipal (DENALDI *et al.*, 2013b). Nesse sentido, a forma como a viabilização da terra é considerada nas linhas e estratégias de ação dos PLHIS não exprime, necessariamente, possibilidades

práticas de intervenção no quadro dos problemas habitacionais. Entretanto, 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.

Este trabalho objetiva, portanto apresentar a forma como a viabilização da terra para Habitação de Interesse Social (HIS) foi inserida nas estratégias de ação propostas pelos PLHIS dos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara D’Oeste e Valinhos. A pesquisa sobre os PLHIS dos municípios selecionados teve caráter analítico, interpretativo e comparativo, configurando-se como uma pesquisa quanti e qualitativa. Como procedimentos metodológicos, foram construídos cinco quadros temáticos que focalizaram três categorias de análise: (1) o quadro da problemática habitacional dos municípios, (2) as necessidades fundiárias da política de produção de moradias e (3) 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, bem como do contexto normativo e regulatório o qual permite ou impede a concretização do princípio da função social para a democratização do acesso à terra.

VIABILIZAÇÃO DA TERRA E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO FUNDIÁRIA

As intenções nos PLHIS dos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara D’Oeste e Valinhos não delinearam uma política fundiária muito efetiva na formalização de ações concretas. A começar pelo fato da abordagem dos aspectos centrais da questão fundiária, anunciados pelo Sistema Nacional de Interesse Social (SNH), não ter considerado como ponto de partida o enfrentamento total da problemática habitacional quantitativa dos municípios em questão, mas de apenas parte dela (BRASIL, 2005).

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 à terra e à moradia pela população de baixa renda (GHILARDI, 2009). Não obstante, uma parcela significativa da terra prevista para atendimento da demanda habitacional priorizada pelos PLHIS dos municípios estudados se configura como o 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.

Assim, as estratégias de ação que passam a ser formuladas pelos PLHIS dos municípios de Americana, Campinas, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara D’Oeste e Valinhos caminham em dois sentidos: (1) a compra direta de terra, sua desapropriação ou negociação; e (2) a 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 para a produção de unidades habitacionais pelos PLHIS. 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 nas metas de investimento público em HIS. Considerando os custos estimados para atendimento das demandas habitacionais, os PLHIS dos municípios aqui destacados 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 mapeadas e delimitadas. Entretanto, nem todos os municípios que estimaram os custos da terra para HIS em seus PLHIS indicaram a previsão de recursos para sua aquisição. Além disso, naqueles que indicaram a previsão orçamentária, nem sempre os valores para investimento público correspondem aos recursos que foram estimados para aquisição de terras e para a produção habitacional. Dessa maneira, a 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 nesses casos os municípios de Americana, Itatiba e Indaiatuba, conforme demonstram as Tabelas 1, 2 e 3.

Já no que diz respeito às cidades de Campinas e Santa Bárbara d'Oeste, por exemplo, as terras destinadas para HIS e os recursos indicados como metas de investimento são superiores aos custos estimados (Tabelas 1, 2 e 3). Embora pareça um aspecto positivo, é preciso considerar as especificidades dos municípios e as diretrizes dos próprios PLHIS com relação 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 Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) pelo Plano Diretor. Tratam-se de áreas prioritárias para investimento em HIS, embora estejam localizadas em regiões consideradas não tão adequadas pelo PLHIS, mas cujos custos da terra são significativamente inferiores aos custos dos espaços fundiários vagos, localizados na área central do município. Mesmo assim, o PLHIS não indica recursos para cobrir as estimativas de custo realizadas. Segundo o Plano, o investimento do montante estimado para aquisição de terra comprometeria mais de 1% de todo o orçamento público

TABELA 1 — Necessidades habitacionais dos municípios analisados.

Municípios analisados	Necessidades habitacionais	
	Deficit	Demandas futuras
Americana		4 539
	7 301	8 176 ¹
Campinas	30 871	33 515
Indaiatuba	10 832	-
Itatiba	2 333	6 552
Santa Bárbara d'Oeste	10 294	2 450
Valinhos	6 095	-
Total	67 726	50 693¹

Nota: Não informa/não realiza estimativa.¹Para efeitos de cálculo, considerou-se a demanda futura estimada em 8.176 domicílios.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

TABELA 2 — Recursos estimados e indicados para aquisição de terras para HIS.

Municípios analisados	Terra					
	Total estimado			Total indicado/destinado		
	Total (m ²)	Total (R\$)	Demandas de atendimento	Total (m ²)	Metas (R\$)	Demandas de atendimento
Americana	701 137	52.702.087,78	5 183	630 618,48 ¹	-	4 662
Campinas	15 989 250 ²	-	63 957 ²	17 002 171,66 ¹	-	68 009
Indaiatuba	440 000	19.800.000,00	7 709	416 000,00	18.720.000,00	7 289
Itatiba	1 971 500 ²	149.875.000,00 ³	8 443 ²	1 291 750 ²	81.900.000,00 ³	5 609
Santa Bárbara d'Oeste	970 250	97.025.000,00	9 026	1 912 0001	-	17 787
Valinhos	-	-	-	-	-	-
Total	20 072 137	319.402.087,78	94 318	21 252 540	100.620.000,00	103 355

Nota: Não informa/não realiza estimativa.¹Áreas grafadas como ZEIS.²Considera o total das necessidades habitacionais, excluindo-se a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários.³Considera apenas o total de terras a ser adquirido.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICANA, 2008a; 2008b). Dessa forma, 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 a implementação de uma política fundiária.

TABELA 3 — Recursos estimados e indicados para produção de HIS.

Municípios analisados	Produção habitacional			
	Custo estimado		Investimento indicado	
	Total (R\$)	Demanda de atendimento	Metas (R\$)	Demandas de atendimento
Americana	198.195.858,91	5 183	198.195.858,91	5 183
Campinas	3.197.850 000,00 ¹	63 957 ¹	3.344.450 000,00 ²	65 000 ²
Indaiatuba	505.723.000,00	7 709	356.898.000,00	5 440
Itatiba	604.768 698,00 ¹	8 443 ¹	536.793.698,00 ¹	5 609 ¹
Santa Bárbara d'Oeste	436.906.002,94	9 026	450.000.000,00	9 297
Valinhos	-	-	140.000.000,00	3 148
Total	4.943.443.560	94 318	5.026.337.557	93 677

Notas: Não informa/não realiza estimativa. ¹Considera o total das necessidades habitacionais, excluindo-se a demanda do remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários. ²Considera o total das necessidades habitacionais quantitativas (*deficit* acumulado, incluindo remanejamento de unidades habitacionais em assentamentos precários e demanda futura).

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

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 (Tabelas 1, 2 e 3). 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 com o intuito de estimar as necessidades da demanda.

No caso do município de Itatiba, observa-se pelas Tabelas 1, 2 e 3 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. Isso se deve ao fato de o município considerar o atendimento de apenas metade da demanda futura por HIS estimada em seu PLHIS. É importante lembrar que os recursos 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

2 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 considera o total de terras existentes (propriedade pública e terrenos com dívida) e o total de terras a serem obtidas (PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA, 2011a; 2011b).

Já em Indaiatuba, 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 (Tabelas 1, 2 e 3). Importa destacar que o PLHIS de Indaiatuba 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 o mercado imobiliário (PREFEITURA MUNICIPAL DE INDAIA-TUBA, 2010). Cabe questionar se a inserção das ZEIS no zoneamento urbano para implantação de um empreendimento do Projeto Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2013, já corresponde à intenção expressa no PLHIS da cidade para viabilizar a terra para moradia. É preciso considerar que parte desse empreendimento já atende uma parcela da demanda coberta pelas propostas do PLHIS.

Tanto em Campinas quanto em Santa Bárbara d'Oeste 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 dessas 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 à metade da demanda priorizada pelo PLHIS, tendo em vista que 50% de seu dimensionamento será reduzido 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 consolidadas 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. A revisão e regulamentação dessas normas têm um tempo de implementação que compromete a sua própria execução no horizonte temporal do PLHIS, fazendo com que o enfrentamento da problemática habitacional nesse município também se aprofunde, mesmo que tenham sido indicados terra e recursos maiores do que os estimados para o atendimento das necessidades de moradia.

Ainda em Campinas, no que diz respeito aos recursos para a produção habitacional, vale ressaltar que os valores indicados na previsão de investimento consideram todas as necessidades quantitativas do município, ou seja, o *deficit* 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 nas Tabelas 1 e 2. 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. O Plano indica como demanda de atendimento para os recursos a serem investidos na produção de habitação um total de 3.148 domicílios. Embora esses 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 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 (PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS, 2010).

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 este 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 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2008; SANTA ROSA & DENALDI, 2009), os PLHIS 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 aos governos federal e estadual grande parte da execução financeira das propostas de ação (Tabelas 4, 5, 6 e 7). A crítica está justamente aí: por que deixar a grande parcela das responsabilidades para os outros entes federativos?

No caso específico de Campinas, é interessante notar que o PLHIS informa resolver 101% de sua problemática habitacional (Tabela 4), mas se isenta de maiores responsabilidades ao declarar para si investimentos da ordem de 8% dos recursos indicados (Tabela 5). 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 (PREFEITURA

MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2011). 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 (Tabelas 5).

Em geral, os PLHIS não informam se a quantidade de recursos indicados como previsão de aplicação para o município está relacionada à capacidade de investimento do poder público local ou aos recursos disponíveis nos fundos municipais de habitação cria-

TABELA 4 — Percentual de atendimento das necessidades habitacionais segundo recursos indicados para aquisição de terras e produção de HIS.

Municípios analisados	Investimento		Atendimento	
	Metas (R\$)	Demandas	Necessidades Habitacionais (%) ¹	
Americana	198.195.858,91	5 183	33,5	
Campinas	3.344.450.000,00	65 000	101	
Indaiatuba	356.898.000,00	5 440	39,0	
Itatiba	536.793.698,00	5 609	63,1	
Santa 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	

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

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

TABELA 5 — Recursos alocados para o Governo Municipal para aquisição de terras e produção de HIS pelos PLHIS.

Municípios analisados	Governo Municipal			
	Investimento		Atendimento	
	Metas (R\$)	Total (%)	Demandas	Necessidades Habitacionais (%) ¹
Americana	59.458.757,67	30,0	1 555	10,0
Campinas	270.130.000,00	8,1	5 250	8,2
Indaiatuba	-	-	-	-
Itatiba	81.900.000,00 ²	15,3	856	9,6
Santa Bárbara d'Oeste	34.689.140,64	7,7	717	5,6
Valinhos	-	-	-	-
Total	446.177.898,31	8,9	8 377	6,7

Notas: Indaiatuba e Valinhos: não informa/não realiza estimativa.¹Segundo conceito adotado pela PNH (*deficit* acumulado + demanda futura por novos domicílios). ²Recurso 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 pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

TABELA 6 — Recursos alocados para o Governo Estadual para aquisição de terras e produção de HIS pelos PLHIS.

Municípios analisados	Governo Municipal			
	Investimento		Atendimento	
	Metas (R\$)	Total (%)	Demandas	Necessidades Habitacionais (%) ¹
Americana	40.587.613,44	20,5	1 061	6,9
Campinas	604.570.000,00	18,1	11 750	18,2
Indaiatuba	-	-	-	-
Itatiba	178.847.637,00	33,3	1 869	21,0
Santa Bárbara d'Oeste	-	-	-	-
Valinhos	-	-	-	-
Total	824.005.250,44	16,4	14 680	11,8

Notas: Não informa/não realiza estimativa. ¹Segundo conceito adotado pela PNH (*deficit* acumulado + demanda futura por novos domicílios).

²Recurso 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 pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

TABELA 7 — Recursos alocados para o Governo Federal para aquisição de terras e produção de HIS pelos PLHIS.

Municípios analisados	Governo Estadual			
	Investimento		Atendimento	
	Metas (R\$)	Total (%)	Demandas	Necessidades Habitacionais (%) ¹
Americana	98.149.487,78	49,5	2 567	16,6
Campinas	2.469.740 000,00	73,8	48 000	74,6
Indaiatuba	-	-	-	-
Atibaia	276.046.062,00	51,4	2 884	32,5
Santa Bárbara d'Oeste	-	-	-	-
Valinhos	-	-	-	-
Total	2.843.935 549,78	56,6	53 451	42,9

Notas: Não informa/não realiza estimativa. ¹Segundo conceito adotado pela PNH (*deficit* acumulado + demanda futura por novos domicílios).

²Recurso 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 pelos autores a partir dos PLHIS(s) dos municípios analisados (2014).

dos concomitantemente à adesão dos municípios ao SNHIS. De qualquer forma, importa ter claro que os recursos foram estimados e indicados considerando os critérios de preço fundiário apresentados anteriormente, 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 pelas legislações para a produção de HIS, 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.

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, isso 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 (Quadro 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 à 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 não veem a questão da terra como um problema a ser enfrentado, mas sim contornado, fazendo com que sua viabilização seja tratada a partir de 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, 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 1).

A política de terras é observada no discurso dos PLHIS como uma recomendação para as gestões públicas, uma vez que sua efetivação depende inicialmente da execução de medidas as quais 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 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 as quais permitiriam a viabilização da terra por meio de estratégias urbano-fundiárias de ação.

QUADRO 1 — Estratégias para viabilização da terra, segundo Programas de Ação propostos nos PLHIS dos municípios analisados.

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

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos PLHIS dos municípios analisados (2014).

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. 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. Essa entrada dependeria, no entanto e a princípio, de processos cuja solução não se revela de forma tão simples como colocado 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 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 tempo (FERREIRA, 2005).

Vale 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 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 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 de forma paralela ou perpendicular às ações planejadas para o desenvolvimento institucional dos municípios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As estratégias de ação para viabilização da terra, necessária ao enfrentamento da problemática habitacional, nos PLHIS 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; a esses 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 essa 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 continuidade da problemática habitacional e fundiária das cidades estudadas.

As estratégias propostas para viabilizar a terra e enfrentar a problemática habitacional pelos PLHIS 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. Nesse período, as ações se pautavam na capacidade de 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 fossem descartadas.

No caso dos PLHIS analisados, o entendimento da política fundiária como uma medida que visa intervir sobre a propriedade da terra se coloca apenas como um discurso, uma vez que essa 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 e da 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. Isso se coloca para os PLHIS 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, implícita, 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, à sua efetividade ou à sua articulação com outros instrumentos de política urbana, pois, embora estes instrumentos sejam fundamentais, não absorvem um problema estrutural que aponta para a necessidade de um novo entendimento sobre a função da terra. Ela pode dizer respeito à tomada de consciência de que a terra possui uma função social e de que deve ser libertada de uma concepção de propriedade individualista. Parece que essa tomada de consciência ainda não foi feita, tendo em vista os “nós” colocados para que a problemática fundiária seja contornada e não enfrentada. Ir ao encontro da garantia da função social não é uma disputa simples e exigiria uma nova utopia de libertação da terra em um contexto social e urbano marcado por uma cultura de planejamento excludente, tradicionalmente conservador.

NOTAS

1. Este artigo apresenta resultados das pesquisas: “Planos municipais de habitação no estado de São Paulo: abordagem institucional da política fundiária e sua compatibilidade com a Política Nacional de Habitação”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (nº 2012/17863-9), “Avanços e desafios de planos municipais em regiões metropolitanas: o caso da RM de Campinas”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (5230432986345228), e “Os ‘nós’ da terra na política habitacional na região metropolitana de Campinas”, financiada por meio de bolsa Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior de mestrado.

REFERÊNCIAS

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

BRASIL. 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, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 26 nov. 2015.

DENALDI, R. 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: ENCONTRO NACIONAL DAANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais...* Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR), 2013a. p.1-6.

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

DENALDI, R.; BRUNO FILHO, F.G. Plano diretor, zonas especiais de interesse social e a articulação com o plano local de habitação. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: AnnaBlume, 2013. p.267-283.

DENALDI, R.; LEITÃO, K.; AKAISHI, A. O recente processo de elaboração dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social no Brasil: limitações e perspectivas. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2011. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/site/anais/ena14/ARQUIVOS/GT1-1-784-20110111235517.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2015.

FERREIRA, J.S.W. *Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/docentes/deprojeto/j_whitaker/index.html>. Acesso em: 29 out. 2015.

FONSECA, M.L.; FERNANDES, C.N.; TAVARES, H.C. Terra para habitação de interesse social na Região Metropolitana de São Paulo. In: DENALDI, R. (Org.). *Planejamento habitacional: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação*. São Paulo: AnnaBlume, 2013, p.285-307.

GHILARDI, F.H. Produção habitacional. In: SANTA ROSA, J.; DENALDI, R. (Org.). *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. p.133-149.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Guia de adesão ao sistema nacional de habitação de interesse social - SNHIS. Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Disponível em: <<http://www.cidados.gov.br/index.php/sistema-nacional-de-habitacao-de-interesse-social-snhis/754-guia-de-adesao-ao-snhis>>. Acesso em: 4 out. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICANA. *Plano local de habitação de interesse social de Americana-SP*: produto 2. Americana: Prefeitura Municipal de Americana, 2008a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE AMERICANA. *Plano local de habitação de interesse social de Americana-SP*: produto 3. Americana: Prefeitura Municipal de Americana, 2008b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS. *Plano municipal de habitação de Campinas*. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, 2011. Disponível em: <<http://2009.campinas.sp.gov.br/bibjuri/planohabitacao-2012.pdf>>. Acesso em 29 out. 2015.

PREFEITURA MUNICIPAL DE INDAIATUBA. *Plano local de habitação de interesse social de Indaiatuba - PLHIS*. Indaiatuba: Prefeitura Municipal de Indaiatuba, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA. *Plano municipal de habitação de Itatiba-SP*: relatório 2.2. Diagnóstico - versão revisada. Itatiba: Prefeitura Municipal de Itatiba, 2011a.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ITATIBA. *Plano municipal de habitação de Itatiba-SP*: relatório 3.2. Estratégias de Ação - versão final. Itatiba: Prefeitura Municipal de Itatiba, 2011b.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VALINHOS. *Plano local de habitação de interesse social*. Valinhos: Prefeitura Municipal de Valinhos, 2010.

ROLNIK, R. (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: 4 dez. 2015.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. *Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise*, n.12, p.199-210, 2006.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R.; NAKANO, K. *Solo urbano e habitação de interesse social*: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, v.7, n.13, 2008. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/04/solo-urbano-e-his-rolnik-nakano-cymbalista.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2015.

SANTA ROSA, J.; DENALDI, R. (Org.). *Curso à distância: planos locais de habitação de interesse social*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009. Disponível em: <http://www.cidados.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Livro_EAD-PLHIS_publicacao.pdf>. Acesso em: 30 set. 2015.

SILVA, H.M.M.B. *Terra e moradia*: que papel para o município? 1997. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/deprojeto/labhab/biblioteca/teses/silva_doutorando_terramoradia.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2015.

TOMÁS ANTONIO MOREIRA | Universidade de São Paulo | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo | Av. do Trabalhador São-Carlense, 400, 1356-590, São Carlos, SP, Brasil | Correspondência para/
Correspondence to: T.A. MOREIRA | E-mail: <tomas_moreira@sc.usp.br>.

JOANA APARECIDA ZAVAGLIA M.T. RIBEIRO | Pontifícia Universidade Católica de Campinas | Programa de Pós-Graduação em Urbanismo | Campinas, SP, Brasil.

GISELA CUNHA VIANA LEONELLI | Universidade Estadual de Campinas | Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo | Campinas, SP, Brasil.

Recebido em
12/1/2016 e
aprovado em
2/10/2016.