

HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL E AS LEGISLAÇÕES MUNICIPAIS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS.

Jonathas Magalhães Pereira da Silva (1)

(1) Professor e pesquisador do Mestrado em Urbanismo – CEATEC – Pontifícia Universidade Católica de Campinas – FAU PUC-Campinas, Brasil – e-mail: jonathas@puc-campinas.edu.br

RESUMO

O presente artigo apresenta resultados da pesquisa desenvolvida na PUC-Campinas intitulada OS PROCESSOS DE OCUPAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS E PRIVADOS E O DIREITO À MORADIA URBANA onde desenvolveu-se uma leitura sistêmica de Planos Diretores desenvolvidos entre 2001 e 2008 nos municípios da Região Metropolitana de Campinas. O propósito é identificar de que forma e com que dificuldade o Plano Diretor e demais leis complementares conseguem instituir instrumentos que garantam a função social da propriedade promovendo, desta forma, habitação para a população de baixa renda e garantindo a qualificação do ambiente urbano através do sistema de espaços livres de edificação. Entretanto é oportuno destacar que este estudo baseia-se na legislação, portanto não se está analisando a cidade existente e sim aquela idealizada por uma legislação que nem sempre atende a diferentes grupos sociais nem reflete as contradições da sociedade. Deve-se considerar que a legislação elaborada por uma sociedade com forte tradição hierárquica e grandes desigualdades sociais provavelmente não reflete nem as contradições, nem a realidade sociocultural da maioria da população. Desta forma a legislação urbana no Brasil funciona como instrumento que favorece a permanência do poder econômico. Portanto, uma análise da legislação municipal está muito longe de espelhar a realidade da cidade. A legislação pode, nessas circunstâncias, escamotear conflitos, aparentemente resolvidos no texto da lei, mas distantes de qualquer solução real. O objetivo do presente artigo é apresentar o método de análise comparativa entre as legislações municipais assim como seus resultados.

Palavras-chave: planejamento e gestão do território, habitação e meio ambiente, plano diretor, legislação.

1 INTRODUÇÃO

A legislação elaborada por uma sociedade com forte tradição hierárquica e grandes desigualdades sociais provavelmente não reflete nem as contradições, nem a realidade sociocultural da maioria da população. A legislação é formada por diferentes interesses e é resultado de uma composição de forças, entretanto, quando o poder econômico é concentrado na mão de poucos a legislação tenderá a favorecer um mesmo grupo hegemônico, apesar de poder existir diferenças internas.

A legislação urbana no Brasil sempre funcionou como instrumento que favorece a permanência do poder econômico. Portanto, uma análise da legislação municipal está muito longe de espelhar a realidade da cidade. A legislação pode, nessas circunstâncias, escamotear conflitos, aparentemente resolvidos no texto da lei, mas distantes de qualquer solução real.

Qual seria então, o interesse em se estudar e comparar planos diretores, leis de zoneamento, parcelamento, uso e ocupação do solo?

Para responder a essa pergunta, precisaremos lembrar, que com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, nasce um novo modelo de gestão nas cidades, em que a participação de diferentes setores da sociedade é idealizada, na busca de se alterar o direito individual, referente à propriedade do solo urbano. Surge, em nossa legislação, o conceito de “função social da propriedade”, criam-se instrumentos urbanísticos para efetivar esse direito difuso e estabelece-se que o Plano Diretor, desenvolvido de forma participativa, gerará ações concretas utilizando os instrumentos que finalmente conseguiram promover a tal “função social da propriedade”. Isto significa que, do ponto de vista jurídico, a cidade só tem sua função social garantida pelo desenvolvimento do Plano Diretor municipal.

Portanto, apesar de entendermos a limitação que um Plano Diretor tem em promover transformações sociais, apesar da participação limitada dos setores sociais e do poder político muitas vezes estar a serviço do poder econômico, nos interessa debruçar sobre o texto da lei para identificar como foi interpretado e incorporado o novo conceito da “função social da propriedade” em ações práticas que utilizam os novos instrumentos urbanísticos e novos modelos de gestão administrativa e territorial.

Acreditamos que a legislação deveria refletir os interesses de diferentes grupos gerando verdadeiros pactos sociais. Em uma perspectiva histórica é possível perceber algumas permanências e transformações nos valores socioculturais. A pesquisa, ao construir um quadro síntese, procura explicitar os avanços e conservas.

A pesquisa investiga as formas e instrumentos com que é possível estabelecer a gestão do espaço urbano conciliando as políticas públicas habitacionais e a qualificação ambiental urbana, por meio da análise das ações concretas, estabelecidas nos planos diretores das cidades analisadas, que intervenham sobre o sistema de espaços livres de edificação e sobre o atendimento do déficit habitacional.

O planejamento historicamente atuou somente sobre a cidade oficial, isto é, apenas sobre aquela porção de terra urbana reconhecida pelo poder público. Simultaneamente, desconsiderou a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias como favelas, cortiços, loteamentos irregulares.

Encontraremos na questão fundiária o início dessa contradição. Se, por um lado, a propriedade é um dos direitos mais bem defendidos no Brasil, por outro, também é uma das questões sociais mais frágeis.

Cada cidade em cada estado brasileiro é uma realidade urbana diversa, entretanto, de uma forma ou de outra, apresentam um processo semelhante, apesar de sua especificidade em relação ao ecossistema, à geomorfologia, ao clima, à cultura e à economia em que estão inseridas, pois a Nação e o Estado são os mesmos para todo o Território (SANTOS, 1999).

Se, nesse modelo de ocupação, os estoques de espaços públicos diminuem drasticamente em relação à ocupação dos espaços privados não há como garantir o direito de moradia e a qualidade do ambiente urbano sem considerar os estoques privados como um elemento importante do sistema urbano. Porém,

para considerar a utilização dos espaços privados livres de edificação, é necessário ter instrumentos urbanísticos e de planejamento que interfiram na cidade de forma global e não setorial.

A partir de 2001, a regulamentação dos artigos constitucionais que traziam o conceito de Função Social da Propriedade, determina a obrigatoriedade do desenvolvimento de planos diretores. Na realidade, a função social da propriedade no Brasil fica “refém” do desenvolvimento de um plano (ALFONSIN, 2008).

Cabe lembrar também do processo de organização da sociedade desmobilizada por uma ditadura de mais de duas décadas, o que precede a descentralização do poder; da necessidade de capacitação de técnicos e gestores públicos; e, por fim, das experiências na aplicação concreta de instrumentos urbanísticos que tiveram como objetivo a promoção de uma alteração nos valores e direitos dos proprietários privados e públicos.

A pesquisa procurará investigar como os planos diretores, desenvolvidos a partir de 2001, tem contribuído, ou não, para fazer valer a função social da propriedade.

Através do desenvolvimento de Planos Diretores Participativos, tendo como foco a função social da propriedade, inicia-se um movimento promovido por diferentes instâncias do governo e que questiona as práticas historicamente adotadas ferindo os interesses de grupos economicamente favorecidos (BRASIL, 2001). Esse movimento também possibilitou, em escalas e intensidades diferentes, o conhecimento mais sistematizado sobre a realidade de nosso território e sobre a forma como as populações interagem com a terra.

2 OBJETIVO

Este artigo apresenta leitura sistêmica dos planos diretores participativos desenvolvidos entre 2001 e 2008 pelos municípios da Região Metropolitana de Campinas, a partir da premissa segundo a qual a figura do Plano Diretor se insere na legislação brasileira como condição para a promoção da função social da propriedade e considerando ainda que esses planos carregam a responsabilidade de incluir os grupos historicamente excluídos de um processo de planejamento e funcionar como elemento de integração e geração de políticas sociais.

Tem-se como propósito identificar de que forma e com que dificuldade foi possível localizar, no meio urbano, as áreas potenciais onde as populações de baixa renda possam morar e simultaneamente como se propôs a qualificação do sistema de espaços livres de edificação.

A pesquisa buscou relacionar o processo histórico de ocupação de espaços públicos e privados aos processos de transgressão ao direito de moradia em áreas urbanas.

Entende-se que o mesmo processo, que vem promovendo a ocupação e valorização do solo urbano, também comprometeu a qualidade ambiental assim como consolidou a segregação socioespacial das cidades brasileiras.

Acredita-se, como decorrência dessa hipótese, que pela investigação da dimensão ambiental na cidade – por meio do estudo do sistema de espaços livres de edificação (públicos e privados) – pode-se chegar a resultados que apontem caminhos e “desloquem valores socioculturais” (HALL, 2006), contribuindo para o planejamento e gestão dos municípios brasileiros..

3 METODOLOGIA

A pesquisa, na sua atual fase, tem como objeto os 19 municípios da Região Metropolitana de Campinas. Baseia-se em dados secundários, tendo como fonte principal os diagnósticos e planos diretores desenvolvidos pelos municípios e a legislação de parcelamento, uso e ocupação decorrentes desses planos. Construiu-se um quadro que explicita as ações e posturas delineadas nos planos diretores estudados, de modo a inferir os avanços frente à promoção da função social da propriedade tendo como foco a habitação de interesse social e a dinâmica ambiental urbana caracterizada pelo sistema de espaços livres de edificação.

3.1 LEVANTAMENTO E ANALISE DOS 19 PLANOS DIRETORES

As leis dos Planos Diretores, assim como as leis de Zoneamento e Parcelamento, uso e ocupação do solo foram coletadas por diferentes meios.

Os planos diretores desenvolvidos por gestões que não tiveram continuidade, na maioria dos casos não estão mais disponíveis nos sites das prefeituras.

Os anexos dos planos diretores são parte integrante da lei, entretanto há normalmente uma dificuldade em obtê-los. É comum o executivo ou a câmara disponibilizarem o texto da Lei do Plano Diretor, entretanto, para obtenção dos anexos (textos, descrições, mapas e tabelas), foi necessário contato direto na maioria dos 19 municípios estudados.

O Município de Engenheiro Coelho foi desmembrado do Município de Artur Nogueira logo após a Constituição de 1988, tendo a sua primeira eleição para prefeito em 1991. Em contato direto com técnicos do executivo do município, constatou-se que a atual gestão está revendo o anteprojeto de lei desenvolvido pela gestão anterior. Como não existe Plano Diretor anterior não foi possível a análise desse município no momento. A agenda do executivo do Município de Engenheiro Coelho aponta março de 2010 como data provável para a realização das audiências públicas referentes ao Plano Diretor municipal.

Não se pretende que, com a analise da legislação, se conheça a realidade do município. Entendemos que a legislação não espelha a realidade, mas estabelece com ela uma relação dialética em que o confronto entre ideal e real se explicita por meio das contradições. Portanto, ao analisar a legislação de forma comparativa entre municípios de uma mesma região metropolitana, espera-se identificar diferentes graus de possibilidade jurídica de implementação da função social da cidade e da propriedade.

A possibilidade jurídica de intervenção não estabelece necessariamente uma transformação na sociedade. Conhecemos leis que não se cumprem, ou que são válidas na prática só para alguns, entretanto, a legislação é uma construção social e carrega conceitos debatidos pela sociedade. Desta forma, pretende-se identificar as possibilidades que a legislação analisada estabelece na promoção de uma equidade social. Toma-se o direito à moradia e a qualificação dos sistemas de espaços livres para identificar posturas conflitantes e complementares.

Procurou-se, num primeiro momento, destacar os artigos das leis analisadas que possibilissem o confronto entre as diferentes formas de interpretação e incorporação pela legislação municipal do direito à moradia e a qualificação dos sistemas de espaços livres.

A segunda etapa da análise foi a construção de um quadro síntese que explicitasse os pontos comuns e as diferenças encontradas.

3.2 ANÁLISE E RESULTADOS OBTIDOS:

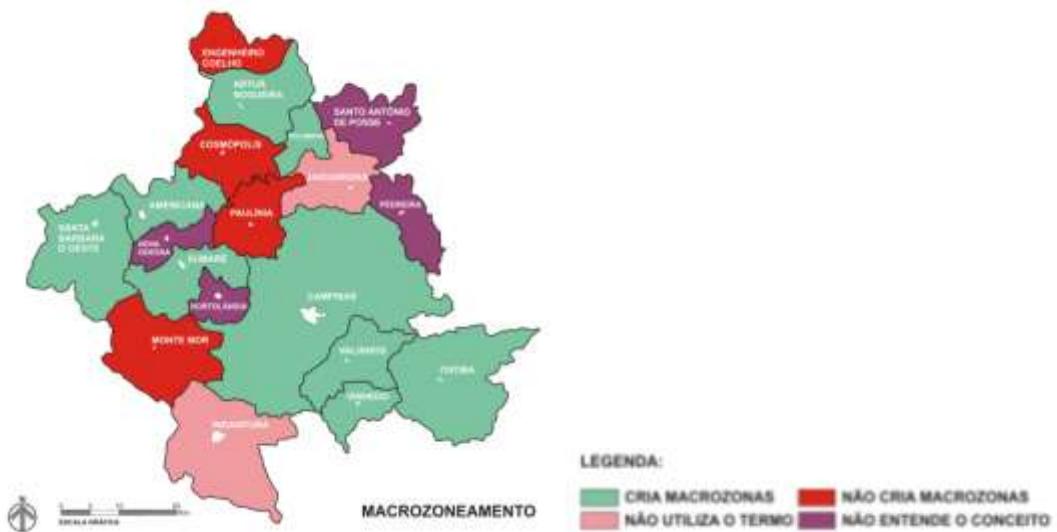
Para realizar a análise, adotou-se um procedimento que visou destacar alguns assuntos presentes nos planos diretores que possibilitariam uma comparação entre planos, resguardando as peculiaridades de sua história, cultura e base geográfica e territorial. Desta forma, destacaram-se, da análise dos planos diretores, sete itens:

Macrozona: procura-se identificar como o termo e respectivo conceito foram incorporados no desenvolvimento do Plano Diretor. O interesse neste item está em identificar se os planos diretores conseguiram refletir no texto da lei um olhar sobre todo o território municipal e não apenas nas áreas de ocupação urbana.

| Macrozonamento | ANO DO PLANO DIRETOR | | | | | | | | | | | |
|----------------------------------|----------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010* | 2011* | 2012* | 2013* | 2014* | 2015* | 2016* | 2017* |
| Criam-se Macrozonas | X | X | X | | X | X | X | X | | | X | X |
| Possui título/capítulo próprio | X | X | | | X | X | | X | | | X | X |
| São 2 urbanos / rural | X | X | | | | | | | | | | |
| São 3 urbanos / expansão / rural | | | | | X | X | | X | | | | X |
| São mais de 3 | | | X | | | | | X | | | X | X |
| Delimita proposições de uso | | | X | | | | | | | | | X |
| Delimita situação existente | X | X | | | X | X | X | X | | | X | X |
| Não cria macrozonas | | | | X | | | | | X | X | X | X |
| Não usam o termo | | | | X | | | | X | X | X | X | X |
| Confundem com Zoneamento | | | | | X | | | | X | | X | X |
| Área urbana ocupa todo município | | | | | | X | | | X | | X | X |
| Só abrangem a área urbana | | | | X | | | | | X | | | |

Quadro 1 – caracteriza o Macrozoneamento dos Municípios da RMC.

Dos dezenove municípios da Região Metropolitana de Campinas, apenas nove, isto é, menos de 50% dos municípios, utilizam o macrozoneamento em seu planejamento. Dos 10 municípios que não têm macrozonas definidas, quatro deles parecem confundir o conceito com o zoneamento urbano. Este fato se mostra ainda mais intrigante quando consideramos que os planos diretores mais antigos datam de 2004 ano em que o Ministério das Cidades teve um grande programa de capacitação de técnicos envolvidos no planejamento das cidades e também lançou cartilhas propondo procedimento e explicitando conceitos.



Mapa 2 – espacializa a situação do Macrozoneamento na RMC

Gestão Urbana: procurou-se identificar como o modelo participativo de planejamento se concretizará no texto da lei. Entende-se que a possibilidade de controle social na implementação do Plano Diretor está apoiada nos instrumentos, modelos, práticas e procedimentos que permitem a aproximação e intervenção da sociedade organizada nas políticas públicas.

| Gestão | Ano do Plano Diretor | Referências | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------|--------------------------------------|-------------------|--------|--------|---------------------|---------|----------|--------|---------|---------|----------------|---------------|----------|----------|-----------------------------|---------------------------|--------|----------|--------|---|
| | | Artif. - Nação | Campos | Centro | Elegentes Cedros | Itajubá | Itatiaia | Itaúna | Itaúna* | Itaúna* | Monte Moura | Monte Ouro | Paulínia | Pedreira | Santa Bárbara d'Oeste | Santo Antônio de Posse | Sumaré | Valinhos | Viçosa | |
| | Cria/Restrutura Conselho | X | | | X | X | X | | | | X | X | X | | | | X | X | X | |
| | Propõe a criação de conselho | X | X | X | | | X | | X | X | | X* | | | X* | X* | | | | |
| | Conselho é consultivo | X | | X | X | X | | | X | X | X | X | | | | | X | X | X | |
| | Conselho é deliberativo | | | X | X | | | | | | | X | | | | | | | X | |
| | Composição (público x sociedade) | X | X | X | | | X | X | X | X | X | | | | | | X | X | X | |
| | Cria (ou preve) Fundo de Desenv. Ur. | X | X | | X | X | | X | | X | X | X* | X | X* | | | | | X | |
| | Cria (ou preve) Fundo de Habitação | X | X* | | X | X | X | X | | | | | | | X | X | | | X | |
| | Propõe Sistema de Informação | X | X | X | | X | X | | | | X | | X | X | | | | X | X* | X |
| | Cria Planos ou preve Planej. Local | | | X | | | X | | | | | | | | | | | | | |
| | Preve Iniciativa Popular | | X | | | | | | | | | | | | | X | X | | | |
| | Preve revisão | 3D | 2+10 | 10 | 10 | 5 | 2 | 4* | 2+4 | 4* | 5 | 5+10 | 5+3D | 10 | 10 | 2+10 | 10 | 10 | 2+10* | |

Quadro 2 – caracteriza o sistema de Gestão proposto dos Municípios da RMC.

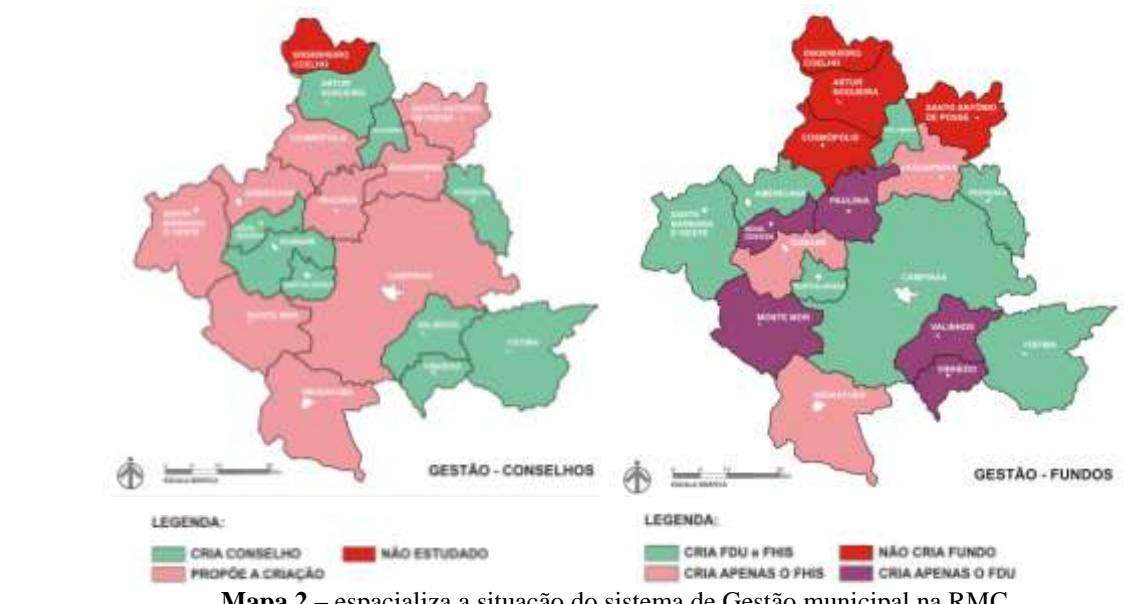
O quadro síntese nos mostra que todos os 18 municípios que desenvolveram Plano Diretor

estabeleceram conselhos. Cabe reforçar que estamos analisando a legislação e devemos considerar que apesar de existir o conselho, no texto da lei, isso não significa que ele tenha sido de fato implementado. Entretanto, o fato de todos criarem conselhos mostra que, de alguma forma, estava clara a necessidade, perante a lei, de criação dos conselhos. Ermínia Maricado costuma alertar, de forma irônica, em suas palestras que no Brasil de hoje “nunca fomos tão participativos”. O quadro síntese reforça essa tese. Temos uma participação institucionalizada, mas que não garante a inclusão de grupos sociais, historicamente excluídos, no debate e muito menos serve para garantir direitos.

Oito municípios criam fundos específicos para a Habitação, sendo que apenas três municípios não criam nem Fundo de Habitação de Interesse Social nem Fundo de Desenvolvimento Urbano. Isso pode ser explicado pelos programas federais que exigem a criação de fundo de habitação para que os municípios recebam receitas. Portanto, a criação de fundos é uma ação municipal fruto da pressão de outras instâncias da federação.

Dos municípios vizinhos ao município de Campinas apenas Monte Mor, Paulínia e Valinhos não criaram Fundo Habitacional de Interesse Social.

Cabe alertar que nos restringimos ao material analisado, sendo possível a criação de fundos e conselhos por leis específicas recentes ou não analisadas pela pesquisa.

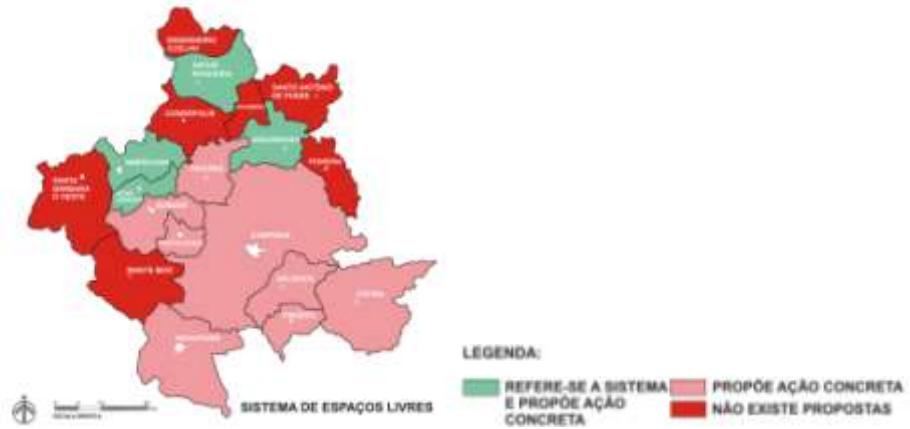


Mapa 2 – espacializa a situação do sistema de Gestão municipal na RMC

Sistema de Espaços Livres: procurou-se identificar o quanto esse conceito é apropriado pelos gestores públicos e o quanto o Plano Diretor define diretrizes e ações concretas na qualificação dos espaços livres públicos e privados.

| Sistema de Espaços Livres | ANO DO PLANO DIRETOR | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010* | 2011* | 2012* | 2013* | 2014* | 2015* | 2016* |
| área/capítulo ou seção específico | X | | | | | | | X | | X | X | |
| refere-se a sistema de "áreas verdes" | X | X | | | | | | X | X | | X* | |
| define espaço livre ou área livre | | | | | X | | | | | | | X |
| propõe criação de parques | | X | | | | X* | X | X | X | X | | X |
| criação de corredores ou pq linear | | X | X | | X | | | | X | | | X* |
| propõe criação de praças | | | X* | | | X | X | | | | | X |
| propõe plano de arborização | | X | X | | | X | | X | X | | | X |
| propõe ação sobre APA ou AC | X | X | | | | X | X | X | X | | | |
| propõe ação sobre APP | X | X | X | | | X | X | X | X | | | |
| define dimensão min de calçadas | | | | | 2,50 | 1,50* | 3,00 | 2,70 | | | | 2,50 |
| inclui o sistema viário | X | X | X | | | | | | | X | | |
| explicita a inclusão dos esp. privados | | | | | | | | | | X | X | |
| baseia-se em metragem por hab. | | | X | | | | | | | 30% | | |
| tem macrozona ou zona de interesse ambiental | X | X | X | X | X | | X | X | X | X | X | X* |

Quadro 3 – caracteriza o Sistema de Espaços Livres dos Municípios da RMC.



Mapa 3 – espacializa a situação do Sistema de Espaços Livres na RMC

Dos 18 municípios analisados, seis não se referem ao sistema de espaços livres e nem ao menos propõem ações sobre os espaços livres públicos. Parecem formar um cinturão quase contínuo que vai de Monte Mor a Pedreira. A ausência de uma preocupação com a qualificação do sistema de espaços livres se mostra ainda mais dramática nos municípios de Santa Bárbara D'Oeste e Cosmópolis, com populações de 145.266 e 36.684, respectivamente, no ano 2000.

Por outro lado, é interessante notar que 1/3 dos municípios estudados apresentam propostas concretas contemplando, na maioria, mais de um item analisado (parques, praças, arborização urbana, preservação de APP e criação de áreas de proteção ou conservação ambiental).

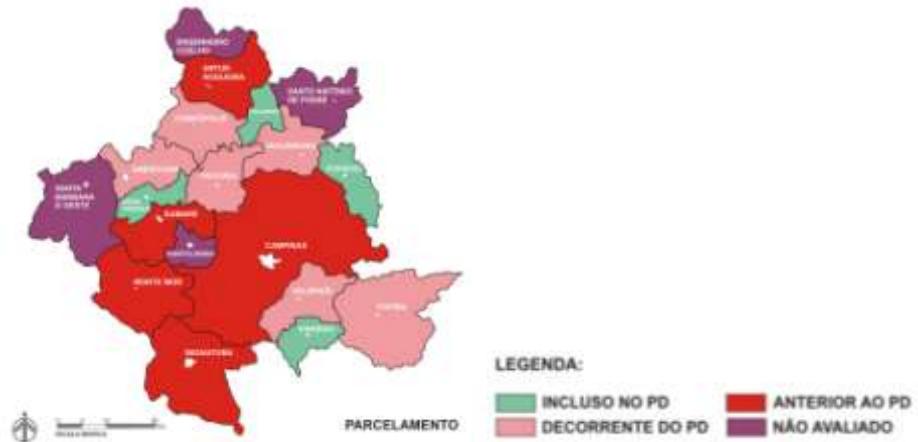
Parcelamento: para analisar este item foi necessário ampliar a proposta inicial da pesquisa e incorporar na análise as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo. O item se justifica pela pressão existente na região por novos parcelamentos de solo. A revisão da lei de parcelamento 6.766/79 ocorrida em 1999 (lei 9.785/99) concedeu aos municípios uma maior autonomia. A análise desse item possibilita identificar diferentes posturas quanto às porcentagens destinadas às áreas institucionais e áreas verdes ou quanto à existência de loteamentos e condomínios fechados. O destaque dado a este item se mostra pertinente ao considerarmos a atual (2009) tramitação do Projeto de Lei nº 3.057/00 (Nova lei de responsabilidade territorial) que amplia e revê a lei de parcelamento (lei 6.766/79 e suas atualizações).

A pesquisa nos mostra haver um descompasso entre a legislação de parcelamento de solo e os planos diretores. Em uma região metropolitana onde existe uma pressão para ocupação de novas áreas, a legislação de parcelamento deveria acompanhar os novos paradigmas jurídicos exercitados no Plano Diretor. Pode-se compreender o afastamento da realidade que a legislação tem ao considerarmos o processo real de uso e ocupação do solo.

Lembramos que o crescimento do vetor sudoeste da região metropolitana caracteriza-se por seu principal agente ser a população de menor renda, e que a pressão pela ocupação do solo acontece fora da cidade regulamentada por legislação.

| Parâmetros | ANO DO PLANO DIRETOR | | | | | | | | | | PERÍODO DE REFERÊNCIA | | | | | | | | | |
|--|----------------------|------|------|------|-------|------|-------|-------|------|------|-----------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2005 | 2007 | 2008 | 2009 | 2008* | 2008 | 2001* | 2001* | 2004 | 2004 | 2005 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2006 | 2007 |
| parcelamento incluso no plano diretor | | X* | X* | | X | | | | | | X | | X* | X |
| lei de parcelamento existente | | X | X | | | X | | | X* | | | | X* | | | | | | | X |
| lei de parcelamento deconcentrado do PD | X | | X | | | | X | X | | | | X* | | | X* | | | | | X |
| prevê "terramento fechado" | | X | | | | | X | | | X | | X | X | | | | | | | X |
| prevê "condomínio fechado" | | X | | | | | | | | | | X | | | | | | | | X |
| define % de áreas públicas | 40% | 35% | | | 15% | 37% | 35% | 35% | 35% | 45% | 37% | | | | | | | | 40%* | |
| varia em conformidade com a lei | | | | | | X | X* | | | | X* | X | | | | | | | | X* |
| % mínima de áreas institucionais | 8% | 5% | | | 5% | 7% | 5% | 5% | 5% | 7% | com.** | | | | | | | | 5% | 5% |
| % mínima de "áreas verdes" | 12% | 10% | | | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | 10% | | | | | | 10% |
| % mínimo destinado a circulação | 20% | 20% | | | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | 20% | | | | | | |
| reservas de área pública para HBs | | | | | 5% | | X* | | | | 5% | | | | | | | | | |
| estabelece raio min para "áreas verdes" | | 10 | | | | 10 | 10 | 10 | | | | | | | | | | | | 10 |
| raio min ou decr. Min para "áreas inst." | | 15 | 5% | | | 10 | | 25 | | | | | | | | | | | | |
| % de declive onde permite-se urb. | | | | | 30% | 30% | 25%* | | 47% | 30% | | 45% | | | | | | | | 50% |
| lote mínimo | 350 | 200 | 125 | | 200 | 125 | 125 | 300 | | | | | | | 140 | 250 | 140* | 200 | 125 | |

Quadro 4 – caracteriza o Parcelamento dos Municípios da RMC.



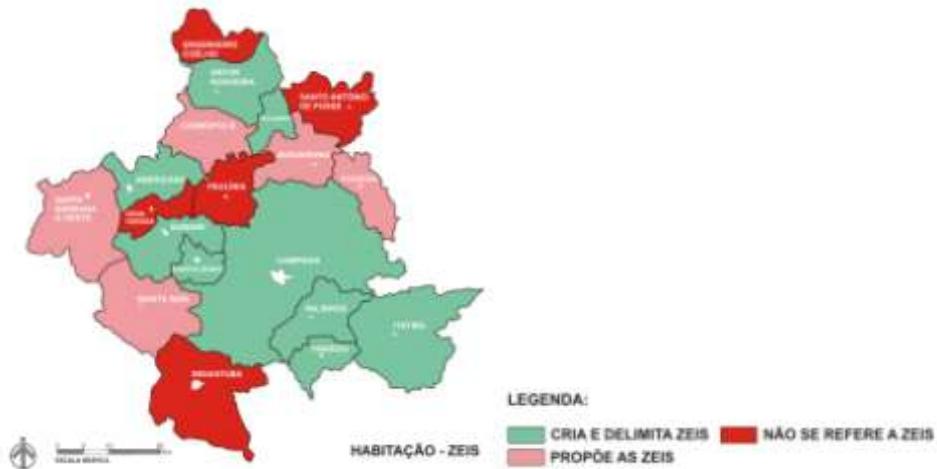
Mapa 4 – espacializa a situação da legislação de Parcelamento na RMC

Habitação: constitui um dos itens chaves da pesquisa. Identificar as diretrizes e ações concretas cujo objetivo é efetivar o direito à moradia no município. Destacam-se as implementações de zonas especiais de interesse para fins de habitação social, seus conceitos e flexibilizações propostas. O item se mostra relevante quando, atualmente (2009), procura-se implementar o programa federal “Minha casa, minha vida” e uma das grandes questões de sua efetividade é a localização dos novos empreendimentos. Nesse sentido, procurou-se destacar quais planos trabalham com ZEIS de indução, isto é, áreas não ocupadas que são definidas para se implementar programas habitacionais de interesse social.

A pesquisa analisou os Planos Municipais de Habitação de Hortolândia e Americana sendo que o município de Nova Odessa, que ainda não delimitou as ZEIS, refere-se ao Plano Municipal de Habitação a ser desenvolvido. Portanto apenas Paulínia, Santo Antônio de Posse e Indaiatuba não fazem previsão de ZEIS nem referência a habitação de interesse social no texto da lei. Apesar de Santo Antônio de Posse ter capítulo específico para tratar sobre habitação, a lei não trabalha a questão da habitação para a população de baixa renda.

| Habitação de Interesse Social | ANO DO PLANO DIRETOR | | Américo | Avaré | Biritiba Uvaí | Bragança Paulista | Caçapava | Engenheiro Coelho | Itapira | Jundiaí | Lajedo de Baixo | Lajedo de Cima | Itu | Jandira | Mairiporã | Mogi das Cruzes | Monte Mor | Novo Horizonte | Ourinhos | Presidente Prudente | Rio Claro | Rio das Pedras | Santo Antônio de Posse | Sumaré | Vargem Grande | Votuporanga | | | |
|---|----------------------|------|---------|-------|---------------|-------------------|----------|-------------------|---------|---------|-----------------|----------------|------|---------|-----------|-----------------|-----------|----------------|----------|---------------------|-----------|----------------|------------------------|--------|---------------|-------------|----|---|--|
| | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | 2006 | 2007 | | | |
| Tem título ou capítulo próprio | X | X | X | X | | | X | X | | | | | | | X | | | | | | | | X | X | X | X | | | |
| Propõe a criação de ZEIS / HIS | X | X | X | X* | | | X | X | | | | | | | X | X | | | | | | | X* | X | | X | | X | |
| Estabelece zonas ou regiões para ZEIS / HIS | | | | X* | | | | | X | X | X* | | | | | | | | | | | | | X* | | | | | |
| Identifica / Delimita as áreas de ZEIS / HIS | X | X | X* | | | | X | X | X* | | X | | | | | | | | | | | | | | X | X* | X | | |
| Propõe a criação de ZEIS / HIS de indução | X | X | X | X | | | X | X | | | X | X* | | | | | | | | | | | | | X* | X* | X* | | |
| Propõe a criação de ZEIS / HIS de regularização | X | X | X | X | | | X | X | | | X | X | | | | | | | | | | | | | X* | X* | X | | |
| Estabelece programas / projetos | | | | | | | | | X | X | X | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Foi analisado o Plano de HIS ou lei específica | X | | | | | | | | X | | | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |
| Possível de localizar na cartografia levantada | X | X | X | | | | X | X* | | | X | X | X | | | | | | | | | | | | ? | X* | X | | |

Quadro 5 – caracteriza a legislação referente a HIS dos Municípios da RMC.



Mapa 5 – espacializa a situação da legislação referente a HIS na RMC

Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade: procura-se identificar como estão inseridos e como foram apropriados os novos conceitos dos instrumentos urbanísticos contidos no Estatuto da Cidade. A constituição de 1988 definiu que seria através do Plano Diretor que se implementaria a Função Social da Propriedade e da Cidade. Portanto, em tese, o uso dos instrumentos urbanísticos é o que viabiliza, ao menos juridicamente, uma intervenção na propriedade privada para fazê-la cumprir sua Função Social. Consequentemente, a forma com que os instrumentos urbanísticos são incorporados no texto da lei de um Plano Diretor pode permitir a análise da efetividade jurídica da implementação do conceito da função social da propriedade.

Para se fazer uma avaliação comparativa das leis analisadas, procurou-se destacar alguns itens dos seis temas trabalhados (macrozoneamento, gestão, sistema de espaços livres, parcelamento, habitação de interesse social e instrumentos urbanísticos).

Cabe destacar o “cinturão” de municípios em torno do Município de Campinas que preveem a utilização do Usucapião Urbano, instrumento urbanístico de regularização fundiária.

Nota-se ainda que os municípios de Paulínia e Nova Odessa, apesar de não criar ZEIS, adotam instrumentos urbanísticos de Usucapião Urbano. Enquanto os municípios de Americana, Artur Nogueira, Campinas, Cosmópolis, Hortolândia e Vinhedo criam ZEIS de regularização, mas não adotam o já citado instrumento urbanístico de regularização. Alguns desses municípios, como Campinas, por exemplo, abordam a questão da regularização fundiária, entretanto, não utilizam o usucapião urbano.

| Instrumentos Urbanísticos | ANO DO PLANO DIRETOR | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|----------------------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* | 2009* |
| Parcelamento, edif. ou urbanização Compulsatórios | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Localiza a ação de parc, edif, ou util. compe | X | X | X | D | X | X | X | X | D | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| IPFU progressivo no tempo | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Desapropriação com pagam. em títulos | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Usucapião especial de imóvel urbano | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Concessão de uso especial para fins de moradia* | | | | | | | | | | | | | | | | X | X* | X |
| concessão do direito real de uso | | | | | | | | | | | | | | | | X | X | X |
| Direito de superfície | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Direito de preempção | X* | X | X | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X |
| Localiza a ação de preempção | | | | | | | | | | | | | | | | D | | X |
| Outorga onerosa do direito de construir | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Localiza a ação de outorga onerosa | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Operações urbanas concertistas | X* | X | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* | X* |
| Transferência do direito de construir | X* | X | X* | | | | | | | | | | | | | | | |
| Estudo de impacto de viabilidade | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Conselho Imobiliário | | | | | | | | | | | | | | | X* | X* | X* | X* |
| Contribuição de melhoria | | | | | | | | | | | | | | | X | X | X | X |
| Concessão Urbanística | | | | | | | | | | | | | | | X | X | X | X |
| Referendo popular e plebiscito | | | | | | | | | | | | | | | X* | | | |
| Demarcação urb. para fins de reg. fundiária* | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Legitimação do posse * | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |
| assistência técnica urbanística, jurídica e social | | | | | | | | | | | | | | | X | | | |

Quadro 6 – caracteriza a legislação referente a Instrumentos Urbanísticos dos Municípios da RMC.



Mapa 6 – espacializa a situação da legislação referente aos Instrumentos Urbanísticos dos Municípios na RMC.

Anexos: destacaram-se neste item os mapas que permitiram a elaboração de um mapa síntese. Além de mapas anexos às leis dos planos diretores, incluíram-se mapas de diagnósticos ou desenvolvidos por programas específicos. Este item disponibiliza todo o material gráfico relevante que poderia ser utilizado na elaboração do mapa síntese.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio de análise comparativa, adotando-se questionamentos comuns aos 18 conjuntos de leis, foi possível a construção de seis quadros que conferem uma visão geral das questões relativas ao Macrozoneamento, Gestão Municipal, Sistema de Espaços Livres, Parcelamento, Habitação de Interesse Social e Uso dos Instrumentos Urbanísticos.

A partir dos quadros, foi possível gerar mapas que localizassem no espaço metropolitano as questões mapeadas, conferindo uma nova leitura ao material desenvolvido. Construiu-se, portanto, uma base cartográfica que abrange toda a região metropolitana de Campinas, possibilitando a compreensão das zonas de contato, assim como tendências espaciais que não se restringem aos limites municipais.

Espera-se que as análises e resultados apontados pela pesquisa proporcionem um início de diálogo com os técnicos municipais da região metropolitana de campinas potencializando a etapa seguinte que pretende investigar a localização dos investimentos públicos na habitação e na qualificação do sistema de espaços livres dos municípios da região metropolitana de Campinas.

5 REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia. Breve estudo de Direito Urbanístico Comparado. IN Direito Urbanístico e Ambiental, pag. 147 a 182. Editora Lumen Juris. Rio de Janeiro. 2008.

BRASIL. Estatuto da cidade: Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

HALL, Stuart. Da diáspora - identidades e mediações culturais. Coleção Humanitas. Belo Horizonte, UFMG. 2006

LEFEBVRE, Henri. Lógica formal, Lógica dialética. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1983.

SANTOS, Milton. A urbanização brasileira, São Paulo, Hucitec, 1993.

ANEXO

REFERÊNCIAS COMPLEMENTARES:

LEGISLAÇÃO ANALISADA (organizada por município):

AMERICANA

LEI N° 4.597, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2008. - “O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Americana/PDDI”

LEI N° 4.676, DE 15 DE JULHO DE 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.”

PLANO DE HABITAÇÃO DE AMERICANA. - Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano: Diagnóstico Habitacional do Município de Americana. Contrato Administrativo nº 231/08 - Produto 2 - Out. 2002

CAMPINAS

Lei Complementar nº 004, de 17 de Janeiro de 1996 (Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas)

Lei nº 11.621, de 18 de Julho de 2003 (Dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de imóveis públicos municipais)

Lei Complementar nº 15, de 27 de Dezembro de 2006 (Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. DOM 29/12/2006:3-12)

Decreto nº 16.390 de 16 de Setembro de 2008 (Cria o Grupo para Elaboração da Legislação Urbanística - GELU, regulamentadora da Lei Complementar 15/06 - Plano Diretor do Município de Campinas e Legislação correlata. (representante da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos - SMAJ - representante sem nomeação) (DOM 17/09/2008:1))

Lei Complementar nº 26 de 03 de Junho de 2009 (Altera dispositivos da Lei Complementar 15, de 27/12/2006, que "Dispõe sobre o Plano Diretor do Município". Adia os Planos Locais de Gestão para 12/2010. (DOM 04/06/2009:1))

Lei Complementar nº 28 de 03 de Setembro 2009 (Dispõe sobre incentivos para a recuperação e conservação de imóveis de valor cultural, histórico e arquitetônico do Município de Campinas e disciplina o artigo 72 da Lei Complementar nº 15, de 27 de dezembro de 2006, que dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Campinas. (DOM 04/09/2009:2-3))

ARTUR NOGUEIRA

LEI COMPLEMENTAR N° 441/2007 - “INSTITUI O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA, NOS TERMOS DO ARTIGO 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E DO CAPÍTULO III DA LEI FEDERAL N° 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

LEI COMPLEMENTAR N.º 337/2003 - “DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO E EMPREENDIMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE ARTUR NOGUEIRA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

COSMÓPOLIS

LEI COMPLEMENTAR N° 2.949, DE 03 DE JANEIRO DE 2007. - "Institui o Plano Diretor do Município de Cosmópolis e dá outras providências".

LEI COMPLEMENTAR N° 3.129, DE 09 DE JUNHO DE 2009. - Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 2.949, de 03 de janeiro de 2007, que institui o Plano Diretor do Município de Cosmópolis e dá outras providências.

LEI N° 2.812, DE 23 DE MAIO DE 2005. - "Dispõe sobre o uso e ocupação do solo e dá outras providências."

HOLAMBRA

ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO PLANO DIRETOR DE HOLAMBRA. Maio 2006

ANTEPROJETO DE LEI COMPLEMENTAR DO PLANO DIRETOR DE HOLAMBRA. Dezembro 2008

HORTOLÂNDIA

LEI NO 2.092, DE 04 DE JULHO DE 2008 – “DISPÕE SOBRE O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA”

Lei No 1.905, de 21 de Julho de 2007 – “Dispõe sobre EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL E ESTABELECE NORMAS SOBRE HABITAÇÃO POPULAR NO MUNICÍPIO DE HORTOLÂNDIA.

PROJETO DE LEI N°: 160/06. - PLANO DIRETOR

PROJETO DE LEI N°: 137 DE 31 OUTUBRO DE 2007. - PLANO DIRETOR

INDAIATUBA

LEI N°. 4.067 DE 24 DE SETEMBRO DE 2001 - “Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Indaiatuba – PDI e dá outras providências.”

LEI N.º 4.594 DE 06 DE OUTUBRO DE 2004 - “Altera os perímetros previstos nos Anexos 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.”

LEI N°. 4.066 DE 24 DE SETEMBRO DE 2001 - “Dispõe sobre o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Indaiatuba e dá outras providências.”

LEI N° 3.525 DE 18 DE MARÇO DE 1998 - “Dispõe sobre loteamentos, arruamentos, retalhamentos de imóveis em geral, e dá outras providências”.

ITATIBA

LEI N° 3.759, DE 09 DE SETEMBRO DE 2004 - “Dispõe sobre o PLANO DIRETOR do Município de Itatiba, que ordena o território e as políticas setoriais, e dá outras providências”.

LEI N° 3.765, DE 22 DE SETEMBRO DE 2004 - “Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo no território do Município de Itatiba e dá outras providências” (com as alterações introduzidas pelas leis N° 3.856, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2005, N° 3.949, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006 e N° 4.020, de 28 de dezembro de 2007).

LEI N° 3.761, DE 14 DE SETEMBRO DE 2004 - “Dispõe sobre o parcelamento do solo e outras alternativas de urbanização para o território do Município de Itatiba e dá outras providências”. (com as

alterações introduzidas pelas leis Nº 3.855, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2005 e Nº 3.948, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006).

JAGUARIUNA

LEI N.º 96, de 20 de dezembro de 2004. - Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Jaguariúna-PDJ, e dá outras providências.

LEI N° 126, de 16 de julho de 2007. - Substitui os Anexos II e III, da Lei Complementar nº 96/2004, que dispõe sobre instituição do Plano Diretor do Município de Jaguariúna – PDJ, e dá outras providências. (ANEXO II - Descrição das Áreas de Expansão Urbana e ANEXO III - Planta da Divisão Territorial)

LEI N.º 97, de 20 de dezembro de 2004. - Dispõe sobre o parcelamento e o ordenamento do uso e da ocupação do solo do Município de Jaguariúna, e dá outras providências.

MONTE MOR

LEI nº 0001 de 07 Junho de 2006. - “Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Monte Mor e dá outras providências”.

LEI nº 0002 de 07 Junho de 2006. - “Dispõe sobre o uso, ocupação e parcelamento do solo no Município de Monte Mor e dá outras providências”.

LEI n.º 11 de 19 de Dezembro de 2007. - “Altera os dispositivos da Lei Complementar nº 0002/06, de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano e dá outras providências”.

NOVA ODESSA

LEI N° 10, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006. - “INSTITUI o Plano Diretor Participativo e o Sistema de Planejamento Integrado e Gestão Participativa do Município de Nova Odessa, nos termos do Artigo 182 da Constituição Federal, do capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e da Lei Orgânica do Município de Nova Odessa”.

LEI N° 0674, DE 30 DE JUNHO DE 1978. - Art. 1º) Esta lei objetiva reger todo e qualquer loteamento, arruamento e desmembramento de terreno no Município de Nova Odessa, obedecidas as normas federais e estaduais relativas à matéria. (Atualizada pelas leis 1916/03 e 822/82)

PAULÍNIA

LEI N° 2.852, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006. - “INSTITUI O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA”.

LEI N° 39, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008. - “DISPÕE SOBRE O PARCELAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

LEI N° 2.668 DE 18 DE DEZEMBRO DE 2003. - “DISPÕE SOBRE LOTEAMENTOS URBANOS, LOTEAMENTOS FECHADOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS NO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

DECRETO N° 5.541, DE 25 DE JUNHO DE 2007. - “REGULAMENTA A LEI N° 2.668, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2.003, QUE DISPÕE SOBRE LOTEAMENTOS URBANOS, LOTEAMENTOS FECHADOS E CONDOMÍNIOS FECHADOS NO MUNICÍPIO DE PAULÍNIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

PEDREIRA

LEI N° 2.792, DE 25 DE MARÇO DE 2008. - INSTITUI o novo Plano Diretor do Município de Pedreira, nos termos do artigo 182, da Constituição Federal, do capítulo III, da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade.

SANTA BARBARA d'OESTE

LEI N° 028 DE 08 DE NOVEMBRO DE 2006. - "Institui o Plano• Diretor de Desenvolvimento do Município de Santa Bárbara d'Oeste e dá outras providências".

SANTO ANTÔNIO DE POSSE

LEI N° 017, de 11 de outubro de 2006. - "Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Antônio de Posse, e dá outras providências".

SUMARÉ

LEI N° 4.250, DE 06 DE OUTUBRO DE 2006. - "Dispõe sobre o Plano Diretor."

LEI N° 2.831, de 26 de dezembro de 1995. - "Dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de Sumaré e dá outras providências." (existe o Projeto de Lei nº 199/2007 que dispõe sobre o parcelamento e está tramitando pela câmara desde 2007)

LEI N° 4.759, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008. - "Institui a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Jardim Nossa Senhora da Conceição II para fins de regularização urbanística."

LEI N° 4.760, DE 24 DE DEZEMBRO DE 2008. - "Institui a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) no Jardim Irmã Davina para fins de regularização urbanística."

LEI N° 4.880, DE 15 DE OUTUBRO DE 2009. - "Dispõe sobre Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS – e dá outras providências."

VALINHOS

LEI nº 3.841, DE 21 DE DEZEMBRO DE 2004. - "Dispõe sobre o Plano Diretor III do Município de Valinhos e dá outras providências "

LEI N° 4.186, DE 10 DE OUTUBRO DE 2007. - "Dispõe sobre a ordenação do uso e ocupação do solo no Município e dá outras providências".

VINHEDO

LEI N° 66, DE 17 DE JANEIRO DE 2007. - "Dispõe sobre Plano Diretor Participativo de Vinhedo - PDPV, e dá outras providências."