

## **A GESTÃO DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA PÚBLICA Os bens de uso comum da cidade de Campinas-SP**

### **MANAGEMENT OF PUBLIC REAL ESTATE PROPERTY Common-use goods in the city of Campinas-SP**

**A. Anna Laura Rossi & B. Tomás Moreira**

*Instituto de Arquitetura e Urbanismo – IAB-USP, Brasil*

*anna.rossi@usp.br*

*tomas\_moreira@sc.usp.br*

#### **RESUMO**

O desenvolvimento urbano, vivenciado nas cidades latino-americanas, têm falhado em fornecer uma vida digna para a maioria de sua população, exprimindo a influência do mercado e privilegiando poucos detentores de poder. Nesse contexto, o Estado tem papel central na organização urbana, podendo mobilizar terras públicas. A cidade de Campinas exemplifica a atual dinâmica de conformação das cidades brasileiras, com segregação espacial e acesso desigual à terra, privada e pública. A pesquisa visou analisar os casos de alteração de dominialidade e afetação dos bens de uso comum de Campinas nos anos de vigência do novo Plano Diretor Municipal, através da pesquisa de campo quantitativo-descritiva. Verificou-se que o poder público se configura como detentor dos mecanismos legais capazes de se fazer cumprir a função social da propriedade, porém, no caso de Campinas, ocorre a abstenção desse controle apontando um processo de perda de área pública, já escassa, destinada a praças e equipamentos.

**Palavras-chave:** Propriedade pública, Função social da propriedade, Campinas-SP.

**Linha de Investigação:** Cidade e projeto. **Tópico:** Planejamento, políticas e governança.

#### **ABSTRACT**

The urban development experienced in Latin American cities has failed to provide a dignified life for the majority of its population, expressing the influence of the market and privileging few power holders. In this context, the State has a central role in urban organization, being able to mobilize public lands. The city of Campinas exemplifies the current dynamics of Brazilian cities conformation, with spatial segregation and unequal access to land, private and public. The research aimed to analyze the alteration of dominance and affect cases of Campinas common use goods in the years of the new Municipal Master Plan effectiveness, through the quantitative-descriptive field research. It was found that the public power is configured as the holder of the legal mechanisms capable of enforcing the social function of the property, however, in the case of Campinas, this control is abstained, pointing to a process of loss of public area, already scarce, destined to squares and equipment.

**Keywords:** Public property, Social function of property, Campinas-SP.

**Research line:** City and project. **Topic:** Planning, policies and governance.

## 1. Introdução

O modelo histórico de desenvolvimento urbano, vivenciado nas cidades latino-americanas, têm falhado em fornecer uma vida urbana digna para a maioria de sua população. Esse modelo exprime a influência do mercado na cidade e privilegia poucos detentores de poder, deixando a maior parte dos habitantes sem suas necessidades atendidas. Essa condição histórica ganha outras formas com o advento do chamado neoliberalismo. Essa nova racionalidade, que organiza e estrutura as formas de ação do poder e de conduta dos indivíduos, exalta o empresariamento como modelo de subjetivação. Assim, instaura-se uma nova forma de agir e de governar. O poder governamental se altera drasticamente, assim como as referências doutrinárias, no contexto da mudança das regras do funcionamento do capitalismo. O Estado não se retira, mas se reengaja sobre novas bases, métodos e objetivos (Dardot; Laval, 2016).

A cidade neoliberal adentra a lógica de competição exacerbada, estrutural dessa nova fase do capitalismo e da sociedade, levando a instauração de um empresariamento municipal. As cidades passam a buscar uma maior atração de capitais do que as outras, visando mais e mais à prosperidade econômica acima de outras prioridades. Cabe à gestão municipal tornar a cidade um ambiente de negócios, através de incentivos fiscais e de melhorias de estrutura. O Estado, nesse sentido, torna-se menos regulador e mais gerente do solo urbano, criando condições para que o mercado imobiliário possa desenvolver suas atividades (Harvey, 2006).

Nesse contexto, o Estado tem papel central na organização urbana. Possui funções de consumidor, proprietário e produtor do espaço urbano, atuando na mediação do solo, implantando serviços e outros investimentos de forma desigual, demonstrando que as ações públicas, na verdade, seguem interesses financeiros para reprodução do capital, assim como em todas as outras camadas do governo.

Porém, segundo Maricato (2001), o desenvolvimento urbano brasileiro, atrelado às raízes coloniais, nunca se rompeu, assim como as assimetrias de dominação externa e interna, fundadas sobre o patrimonialismo e o privilégio. A preservação das oligarquias por alianças políticas é visível, apesar das mudanças que o país sofreu ao longo da história. Nessa estrutura, prevalece a relação de favor na esfera política ao invés dos direitos individuais, implicando em trocas clientelistas. Assim, os direitos não se aplicam universalmente e a cidadania se torna restrita a poucos, apesar do quadro jurídico considerado avançado. Entre a lei e a sua aplicação há um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade, condicionando a lei e a quem ela se refere, estabelecendo uma flexibilidade da legislação, onde o exercício do poder se adapta às circunstâncias (Maricato, 2001).

## 2. Regulação do solo e os bens públicos

Sendo o processo de produção da Cidade o processo de organização social do espaço e no espaço, utilizando conhecimentos culturais específicos de uma população – como as práticas, os valores, os interesses e as intencionalidades – e os conhecimentos construtivos, referentes a técnicas e materiais, o espaço construído se configura numa manifestação física do que os homens são, num determinado período de tempo, afirmando a dominação de ideias e conceitos que se exercem nas condições materiais dessa produção. Sendo assim, a cidade é causa e consequência de uma correlação de forças, que define um grupo dominante ao ser a expressão da estrutura social existente, onde esse grupo exerce seu poder e influência no espaço em prol de si. As relações dominantes, que definem a cidade hoje, são expressas pelos princípios

da produção capitalista e, nesse sentido, a cidade é palco de relações dentro das regras do capitalismo, ditando a forma como a sociedade produz, utiliza e distribui seus bens e serviços.

A manutenção de vazios urbanos faz parte desse processo, já que garante a mais valia ao proprietário pela construção coletiva de cidade sem necessitar de investimento na área em si. “Está vinculado ao uso patrimonial da propriedade como reserva de valor, já que é um capital que não se reproduz, apenas aguarda que seu preço aumente, uma riqueza que assim, se nega como capital” (Pereira, 2018: 123). Esse fenômeno, nesse sentido, privatiza o resultado da construção da cidade e seu sentido social e coletivo.

O Estado, como principal agente planejador – mas não único – deve atuar nas cidades das mais variadas formas, mas principalmente, com importante papel de regulador da ocupação privada do espaço urbano e combate de desigualdades. Porém, vemos que correlações de forças influenciam essa atuação, na criação e aplicação de regulações. A aplicação da lei é afetada pelo patrimonialismo e clientelismo, alinhados aos interesses dominantes dos proprietários da terra, colocados acima dos da coletividade. O planejamento e os planos sofrem com essa influência, que separa o discurso da prática, apesar do aparato regulatório abundante disponível ao Estado.

No caso brasileiro, com a Constituição de 1988, e o Estatuto da Cidade, novas possibilidades de atuação do Estado no espaço urbano foram abertas, visando uma distribuição mais igualitária e justa das cidades através da instauração da chamada função social da propriedade e da cidade, definindo o município como detentor do poder maior de decisão. O conceito de função social da propriedade, criado para democratizar acesso à terra, incide na propriedade privada para regular os interesses individuais em prol do bem estar social, mas também na propriedade pública, já que a dominialidade do Estado por si não garante seu uso para o bem comum. Torna-se a principal diretriz da regulação do solo, estruturada pelo Plano Diretor, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas pelo art. 2º (art. 39, Estatuto da Cidade)” (Santoro, 2004: 17).

A função social, da propriedade e da cidade, deve ser instituída através do Plano Diretor, construído de maneira participativa, determinando diretrizes para a cidade futura desejada, incidindo tanto nas propriedades privadas quanto públicas. Porém, ao analisar a implementação desse dispositivo, encontramos uma série de contradições. A gestão da propriedade, seja ela pública ou privada, na teoria, deve prezar pelo bem social, pela democratização de acesso e pelo cumprimento da função social, mas o Estado pode não cumprir seu papel de representante das reivindicações da sociedade como um todo na regulação da propriedade, assumindo lados na disputa pela cidade,

a partir de uma constatação paradoxal: a cidade-negócio está ancorada numa pseudo mercadoria, o solo, num outro nome para a natureza, que, aliás, não foi produzida pelo homem, muito menos para ser vendida num mercado. A “tese” em questão nada mais é, portanto do que uma explicitação da contradição recorrente entre o valor de uso que o lugar representa para os seus habitantes e o valor de troca com que ele se apresenta para aqueles interessados em extrair dele um benefício econômico qualquer, sobretudo na forma de uma renda exclusiva. A forma da cidade é determinada pelas diferentes configurações deste conflito básico e insolúvel. (Arantes, 2000: 26)

A forma de gestão da propriedade pública pode sofrer, com esse conflito, a influência de camadas detentoras de poder. A propriedade pública, para cumprir sua função social, depende da efetiva destinação e utilização desses imóveis, atendendo ao interesse público. O Estado pode ir na contramão dessa determinação, ao criar condições para que o mercado imobiliário possa desenvolver suas atividades, acionando seus bens para estimular esse processo.

## 2.1 As modalidades de bens imobiliários públicos

Bens públicos são todos os bens pertencentes às pessoas jurídicas de Direito Público, como os Municípios, Estados e União, além de autarquias e fundações de Direito Público e os bens que estejam afetados para a prestação do serviço público. O poder público, por lei, tem direito de propriedade sobre os bens, devendo utilizá-los de acordo com as regras do planejamento urbanístico, de forma a cumprir sua função social (Constituição Federal, Art, 182, § 2º). Segundo o Capítulo III do Código Civil de 2002:

Art. 98. São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno; todos os outros são particulares, seja qual for a pessoa a que pertencerem.

Art. 99. São bens públicos:

I - os de uso comum do povo, tais como rios, mares, estradas, ruas e praças;

II - os de uso especial, tais como edifícios ou terrenos destinados a serviço ou estabelecimento da administração federal, estadual, territorial ou municipal, inclusive os de suas autarquias;

III - os dominicais, que constituem o patrimônio das pessoas jurídicas de direito público, como objeto de direito pessoal, ou real, de cada uma dessas entidades.

Parágrafo único. Não dispendo a lei em contrário, consideram-se dominicais os bens pertencentes às pessoas jurídicas de direito público a que se tenha dado estrutura de direito privado (Brasil, 2002).

Essa separação de modalidades de bens públicos se dá pela destinação, ou a chamada afetação desses imóveis. Os bens públicos de uso comum do povo são destinados ao uso coletivo através de natureza ou lei; os de uso especial se destinam à Administração pública para a realização de seus serviços, incluindo os equipamentos públicos como escolas e cemitérios; por fim, os bens dominicais, que não possuem destinação e, portanto, não são afetados, são a reserva de terra que pode ser utilizada para a obtenção de renda ou as áreas que por suas características não possam vir a ser afetadas para uso especial ou de uso comum do povo. Este último caso, recebe também a denominação de “bens patrimoniais disponíveis” ou de “bens do patrimônio fiscal”. Pode-se, então, agrupar esses bens de acordo com as modalidades de domínio público para uso público, abrangendo os bens de uso comum e os bens especiais, e os bens de domínio privado do Estado, abrangendo os bens dominicais, de acordo com seu regime jurídico. Os bens públicos podem, ainda, ser classificados segundo sua esfera de domínio.

São entendidas como terras devolutas a propriedade indispensável para a defesa de fronteiras, as fortificações, as construções militares e as estradas de ferro federais, delimitadas inicialmente na Constituição federal de 1934. Atualmente, a Constituição de 1988 inclui nessa classificação as terras indispensáveis para a preservação ambiental. Nesse sentido, as terras devolutas são imóveis de caráter

público, afetadas a interesses nacionais assegurados. A Constituição de 1988 estabelece, em seu Art. 20, que os bens da União são a combinação das terras devolutas, os lagos, rios e correntes de água que banham mais de um Estado, as praias e ilhas, os recursos da plataforma continental, o mar territorial, terrenos da marinha, os potenciais de energia hidráulica, os recursos do subsolo, os sítios arqueológicos e as terras indígenas. Configuram-se como bens públicos federais os que exprimem interesses estratégicos, garantindo um controle do poder público de seu território e o acesso da população a áreas de uso comum do povo. Atualmente, a Constituição define os bens estaduais como as águas superficiais ou subterrâneas, as ilhas em seu domínio e as terras devolutas não compreendidas entre as da União.

A categoria dos bens municipais, diferente dos outros, não é descrita em Constituição, mas sua reserva é assegurada pela Lei 6.766 de 1979, que garante diretrizes para o parcelamento do solo para fins urbanos. O parcelamento, segundo a lei, deve conter espaço para lazer, moradia, circulação e trabalho, cabendo ao loteador destinar áreas para as vias e para equipamentos públicos e de lazer, já no processo de aprovação do loteamento.

A lei 6.766 determina, em seu Artigo 4º que os loteamentos devem conter sistema de circulação, área para implantação de equipamento urbano e comunitário e espaços livres de uso público, proporcionais à densidade de ocupação prevista em Plano Diretor ou lei municipal. Essas áreas, destinadas a espaços públicos, de acordo com o Artigo 17º, não podem ter sua destinação alterada pelo loteador após a aprovação do loteamento, passando esses espaços a integrar o domínio do Município.

Está previsto em lei, portanto, a doação de áreas particulares destinadas ao uso público para o município decorrente do registro do projeto de parcelamento no Cartório de Registro de Imóveis, relegando à administração pública direta a condição de manutenção do uso, além das obras necessárias para a qualificação e conservação dessas áreas. Ocorre, nesse sentido, a afetação de áreas através da aprovação do projeto pela prefeitura e pelo registro em Cartório de Registro de Imóveis, definindo a dominialidade e a destinação de uso destes bens.

A afetação define a finalidade do bem público, que deve atender ao interesse e necessidade coletivos, para que não seja imobilizada na pessoa jurídica política, devendo atender à efetivação da função social da propriedade pública. O processo de desafetação pode ocorrer por fato jurídico, ato administrativo ou lei, retirando do bem a destinação que lhe era atribuída inicialmente, existindo um regime especial para o caso de moradia. Segundo o Código Civil de 2002:

Art. 100. Os bens públicos de uso comum do povo e os de uso especial são inalienáveis, enquanto conservarem a sua qualificação, na forma que a lei determinar.

Art. 101. Os bens públicos dominicais podem ser alienados, observadas as exigências da lei.

Art. 102. Os bens públicos não estão sujeitos a usucapião.

Art. 103. O uso comum dos bens públicos pode ser gratuito ou retribuído, conforme for estabelecido legalmente pela entidade a cuja administração pertencerem (Brasil, 2002).

Para que os bens de uso comum possam ganhar novo uso, ou seja, sejam alienados, é necessário, através de lei, que os mesmos sejam desafetados de sua finalidade para que se tornem passíveis de compra e

venda, doação, permuta ou dação em pagamento, sendo ato administrativo nulo qualquer movimentação de propriedade de bem de uso comum sem a desafetação e autorização legislativa. Esses bens somente poderão ser alienados se observadas as exigências da lei conforme descrito no Art. 101 do Código Civil. Portanto, os bens de uso comum do povo e os bens especiais, sendo afetados, só podem sofrer alteração de uso através de lei, com motivação justificada dentro das normas constitucionais, cumprindo a função social da propriedade pública.

O processo de privatização de bens imobiliários públicos é histórico, fazendo parte constitutiva do arranjo fundiário do país, que garantiu a conjuntura de acesso desigual a terra (Moreira, 2019). Esse processo de privatização, que não é novo, ganhou novas frentes com o mercado global financeirizado, com a competição entre cidades e com a crise de arrecadação. A mobilização de terras públicas e de fundos públicos para alavancar a economia municipal se torna uma alternativa, legitimada pelo discurso de crise. O Estado, sendo a expressão das camadas dominantes, produziu e produz um arranjo legislativo complexo, que acaba por facilitar o acesso desigual à terra pública. Além disso,

o desconhecimento real da dominialidade pública, pela ausência de uma política eficiente de demarcação e caracterização das terras públicas federais; a ausência de formalidade documental, seja ela cartorial e como cadastral; a incapacidade de consolidar, de forma abrangente, correta e transparente, o cadastro de imóveis da união; ou seja, esta ‘displicência’ por parte do Estado em regular e controlar, de fato, o acesso à terra pública e aos recursos naturais, interferiu, direta e indiretamente, na ocupação do território e incentivou a cultura secular de que os mais “fortes” podem se apropriar e se valer das terras públicas como se fossem “terras de ninguém”, expressão que se consagrou popularmente para adjetivar situações de caos, desmando, ou sem regras (Moreira, 2019: 10).

As terras públicas municipais também carecem, nesse sentido, de demarcação clara que auxilie tanto o controle público quanto o controle da sociedade civil de seus bens, para que se verifique o cumprimento da função social da propriedade pública e não dos interesses de uma camada exclusivamente. Essa condição, porém, é limitada, ao passo que a aprovação de leis para alteração da destinação de bens públicos, tendo os mais diversos fins, ocorre com determinada frequência e com pouca justificativa para a população, como vemos no caso a seguir.

### **3. O estudo de Campinas - SP**

#### **3.1 Histórico da Cidade**

A cidade de Campinas é um exemplo da atual dinâmica de conformação das cidades brasileiras, da disputa e da segregação espacial. Como cita a Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (2014), a cidade apresenta indicadores de desenvolvimentos econômico, social e cultural que lhe conferem uma posição destacada dentre as cidades brasileiras, sendo o IDH do município dentro da faixa superior deste ranking, denominada “muito alto”. Os recursos urbanísticos oferecem o espaço disponível, o suporte físico, os atributos ambientais e as redes de infraestruturas urbanas e plataformas tecnológicas para que estes desenvolvimentos se realizem, porém, a oferta dos recursos não é uniforme, assim como o referido IDH é uma média e, portanto, não retrata as desigualdades socioespaciais observáveis na realidade urbana.

As regiões Norte-Nordeste constituem o “eixo da riqueza”, abarcando apenas 32,9% da população vivendo em favelas e 12,9% ocupando áreas particulares, enquanto as regiões Sul-Sudoeste abrigam 54,2% e 72,9%, respectivamente, dessas populações (Cano; Brandão, 2002). Campinas é marcada por profundas desigualdades de uso do território e acesso à cidade. Segundo Tibo (2011), em sua organização espacial estão as marcas da fragmentação urbana; à medida que a cidade se modernizava e concentrava esforços na produção de alta tecnologia, ampliava, também, o seu processo de periferização, que se acelerou a partir dos anos 1970, ocupando lotes precários e irregulares.

As diversas rodovias de seu território fomentam a ocupação em torno de seu traçado, priorizando a mobilidade por veículos automotores. Essa ocupação descontínua e dissolvida prejudica a otimização de implantação de outras infraestruturas, além de concentrar indústrias, empresas de logística, shopping centers e condomínios residenciais de alto padrão, desvinculados do tecido da cidade. Enquanto isso, seu espraiamento e periferização continuam, enfatizando a força do mercado imobiliário na cidade, trazendo problemas de mobilidade, de acesso à cidade, ao emprego e qualidade de vida.

O desenvolvimento da exploração do café foi responsável pela consolidação de diversas vilas e Campinas se caracteriza como centro de dispersão de caminhos, impulsionada pela instalação da ferrovia no séc. XIX. Na década de 1930, com a crise cafeeira, os negócios imobiliários ganham força e a intensificação da urbanização advinda da industrialização.

Com o desenvolvimento da Campinas burguesa, ocorre uma transformação urbana, visando romper com o passado colonial, separando, na cidade, suas funções e criando políticas higienistas que marcam a segregação de determinadas populações e seu uso do território, destinando a maioria da indústria e a população de baixa renda para a área sul da cidade, na margem sul da ferrovia, afastando essa população do centro, de seus equipamentos e áreas de lazer. Após a década de 1950, os eixos rodoviários ganham importância e diversas fábricas migram para suas margens, levando consigo a criação de loteamentos residenciais cada vez mais distantes. Esses loteamentos distantes periféricos, e a localização de bairros populares na parte sul da cidade, marcam a conformação da cidade até hoje.

Vemos a segregação instalada na década de 1950 se agravar com o passar dos anos, em paralelo à criação de diversos planos e leis. Em 1959, é criado o Código de Obras e Urbanismo visando normatizar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo. Porém, a periferização continua sendo reforçada com a implantação de conjuntos habitacionais e o crescimento populacional acentua-se na década de 1970, chegando aos 5% ao ano.

Somente com a criação da Lei Lehman, no final da década de 1970, foi possível, em âmbito federal, normatizar o parcelamento do solo urbano e Campinas passa, assim, por uma retração da expansão periférica. Porém, o crescimento desordenado das décadas anteriores marcou profundamente a cidade, causando grandes problemas de habitação, transportes e carência de equipamentos básicos, além de comprometer o meio ambiente. O processo de ocupação que seguiu em vigência da lei foi de grande número de loteamentos aprovados nas margens da cidade, que não abasteceram a camada de mais baixa renda, levando-a a recorrer à informalidade. Políticas habitacionais para inserção social são criadas na década de 1990, mas a conformação da exclusão na cidade de Campinas já havia se consolidado. Planos Diretores, após Constituição de 1988, passaram a visar o controle de expansão, a justiça social e a melhoria da qualidade de vida da população da cidade.

Porém, apesar da legislação urbanística disponível para o controle do solo urbano municipal, vemos que o mercado imobiliário prevalece, principalmente, no que tange ao aumento do perímetro urbano e, assim, a quantidade de área passível de venda e ocupação nas bordas da cidade, questionando a real autoridade da regulação criada, baseada na função social da cidade e da propriedade. Em paralelo a esse processo, vemos grandes áreas desocupadas em meio à malha urbana. Levantamentos, realizados para a revisão da Lei de uso e ocupação do solo de 2016, constataram, a partir do mapeamento, áreas maiores de 10.000m<sup>2</sup> sem uso aparente e de terrenos vazios registrados, cerca de 30% da área urbana atual se encontra sem uso, cerca de 100 km<sup>2</sup>, área que poderia abarcar 320% da projeção de aumento da população urbana de Campinas para 2030, ou seja, servir de moradia para 341.760 habitantes (FUPAM, 2014).

O poder público, como detentor dos mecanismos legais capazes de se fazer cumprir a função social da propriedade, se abstém desse controle ou os emprega em prol da mesma lógica mercadológica, para favorecer os grandes detentores de terra e, conseqüentemente, de poder. Atualmente, seus bens públicos, dominicais ou de uso comum, estão à mercê da mesma lógica de mercado que interpenetra nas relações governamentais, combinadas ao histórico patrimonialista. Essa combinação instaura diferentes formas de acesso à terra pública e sua conseqüente privatização, que reforça a desigualdade espacial vista nas cidades.

A demarcação mais recente de terras municipais especiais e de uso comum disponibilizada para a sociedade civil se dá através do mapeamento do uso real do solo, realizado em consultoria para a atualização da Lei de uso e ocupação do solo e do Plano Diretor de 2018. Destacam-se, no mapa a seguir, a demarcação das áreas chamadas áreas verdes, que engloba parques, praças e maciços vegetais de toda a extensão do município; a demarcação de áreas da administração pública e privada e dos equipamentos de saúde e educação, sem separação de público e privado.

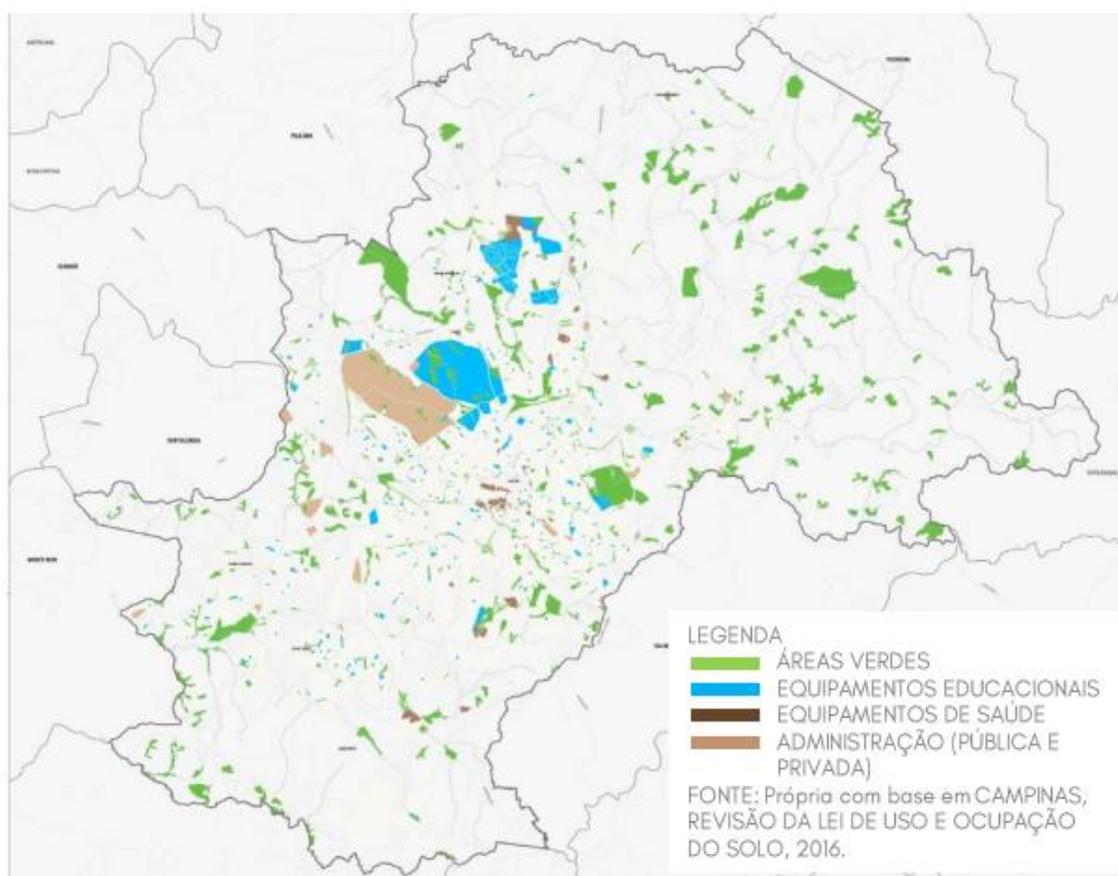


Fig. 1 Áreas Verdes e Equipamentos da cidade de Campinas Fonte: Elaboração própria com base em Campinas, 2016.

Esse mapa aponta para a carência de determinação dos bens públicos de uso do povo e os bens especiais, objeto de alteração de afetação e de dominialidade recente pela gestão municipal.

### 3.2 Análise dos Estudos de Caso

A pesquisa visou mapear e descrever os casos de alteração de dominialidade e afetação dos bens de uso comum do povo pela prefeitura de Campinas, apontando o cumprimento, ou não, da função social dessas propriedades, com recorte temporal dos anos de vigência do novo Plano Diretor Municipal, que foi aprovado em 2018.

Durante o período estudado, foram levantadas doze leis complementares aprovadas que inferem na alteração de afetação ou dominialidade, que quanto territorializadas, perfazem um total de 28.288 m<sup>2</sup> de área, todas em bairros periféricos da cidade, com rendas média e baixa. Ocorre a exceção de um caso, que também se encontra localizado em área periférica, mas em condomínio fechado de alto padrão. Na maioria dos casos levantados, o entorno da propriedade possui carência de espaços livres públicos coletivos.

Dentre os casos analisados, quatro se configuram como desafetação, que alteram a finalidade da propriedade de bem comum do povo para bem dominical, sendo passível de venda, num total de 461 m<sup>2</sup>. Estes casos, analisados com imagens de satélite, são pequenas áreas entre lotes que permanecem vazias como passagem peatonal e que, segundo as leis aprovadas, podem, atualmente, ser adquiridas pelos proprietários lindeiros, como exemplificado na figura a seguir. Nesses casos de alteração de dominialidade, a maioria das propriedades encontra-se em área com escassez de espaço público coletivo.



Fig. 2 Caso de desafetação estudado, expresso na LEI COMPLEMENTAR Nº 198, DE 22 DE JUNHO DE 2018.  
Fonte: Elaboração própria com base em Imagem de Satélite Google Earth, 2020

Quanto aos casos analisados de alteração de afetação, ou seja, de mudança de destinação de uso do bem público, todos passaram de bem de uso do povo para bem de uso especial, para a destinação ou regularização de equipamento coletivo público, perfazendo um total de 27.827 m<sup>2</sup>. Na maioria dos casos, o equipamento é a unidade de saúde do bairro e, em 50% dos casos, o entorno possui deficiência de espaço livre público. Na maioria dos casos, a perda de área livre ocorre em áreas de fragilidade ambiental e hídrica relacionadas ao uso do solo. Com exceção de uma propriedade, todas as áreas analisadas encontram-se em uso, atualmente, apontando que a alteração em lei permanece efetiva, como exemplificado no caso a seguir:



Fig. 3 Caso de alteração de afetação estudado, expresso na LEI COMPLEMENTAR Nº 222, DE 16 DE JULHO DE 2019.  
Fonte: Elaboração própria com base em Imagem de Satélite Google Earth, 2020

A espacialização das Leis analisadas dá-se no mapa a seguir:

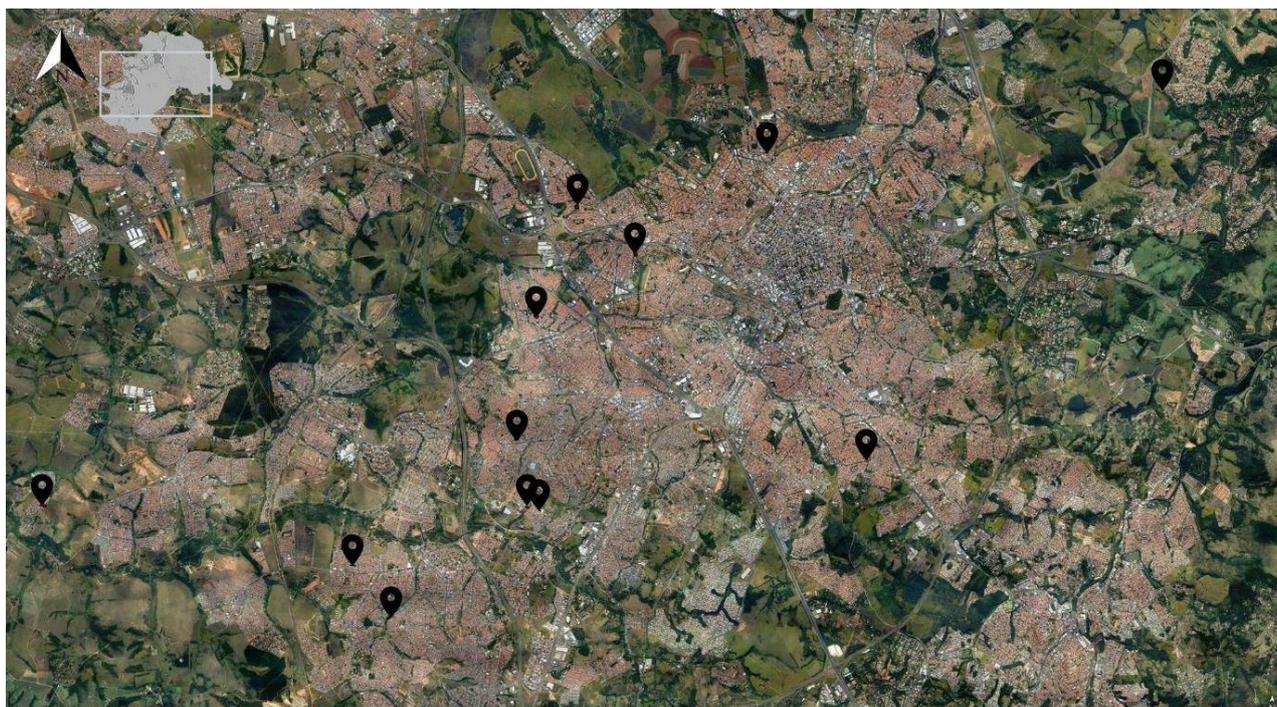


Fig. 4 Caso de alteração de afetação estudado, expresso na LEI COMPLEMENTAR Nº 222, DE 16 DE JULHO DE 2019.  
Fonte: Elaboração própria com base em Imagem de Satélite Google Earth, 2020

O resumo da análise encontra-se sistematizada na tabela a seguir:

LEI	MODALIDADE	AFETAÇÃO ORIGINAL	NOVA AFETAÇÃO	LOCALIZAÇÃO	ÁREA	USO ATUAL	ESPAÇOS LIVRES RECREATIVOS NO ENTORNO
DECRETO Nº 20 468, DE 18 DE SETEMBRO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°57'29"S 47°12'57"O	1.214,85m <sup>2</sup>	VAZIO	INEXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 192, DE 17 DE ABRIL DE 2018	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°57'29"S 47°12'54"O	1.578,69m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	INEXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 198, DE 22 DE JUNHO DE 2018	DESAFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°54'53"S 47°06'45"O	100m <sup>2</sup>	VAZIO	ESCAPSO
	DESAFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM DOMINICAL	22°57'59"S 47°08'56"O	100m <sup>2</sup>	VAZIO	ESCAPSO
LEI COMPLEMENTAR Nº 206, DE 24 DE SETEMBRO DE 2018	DESAFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM DOMINICAL	22°57'59"S 47°08'54"O	100m <sup>2</sup>	VAZIO	ESCAPSO
LEI COMPLEMENTAR Nº 209, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2018	DESAFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM DOMINICAL	22°52'48"S 47°03'56"O	168m <sup>2</sup>	VAZIO	EXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 211, DE 6 DE MAIO DE 2019	DESAFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM DOMINICAL	22°57'12"S 47°06'33"O	93m <sup>2</sup>	VAZIO	ESCAPSO
LEI COMPLEMENTAR Nº 211, DE 6 DE MAIO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°54'05"S 47°05'31"O	2.854,50m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	EXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 218, DE 18 DE JUNHO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°51'47"S 46°58'59"O	260,97m <sup>2</sup>	ESTAÇÃO DE ESGOTO	EXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 222, DE 16 DE JULHO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°58'36"S 47°08'25"O	2.306,89m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	ESCAPSO
LEI COMPLEMENTAR Nº 228, DE 26 DE SETEMBRO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°57'10"S 47°06'43"O	2.176,49m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	EXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 237, DE 14 DE OUTUBRO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°56'22"S 47°06'54"O	2.155,76m <sup>2</sup>	CRECHE	INEXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 241, DE 24 DE OUTUBRO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°53'34"S 47°06'18"O	1.791,49m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	EXISTENTE
LEI COMPLEMENTAR Nº 247, DE 13 DE NOVEMBRO DE 2019	ALTERAÇÃO DE AFETAÇÃO	BEM DE USO COMUM	BEM ESPECIAL	22°53'23"S 47°02'25"O	2.400,00m <sup>2</sup>	UNIDADE DE SAÚDE	ESCAPSO

Tabela 1 Casos de alteração de afetação e dominialidade Fonte: Elaboração, 2020.

Esses processos apontam para a perda de área pública, já escassa, destinada a praças, em paralelo à permanência de diversas áreas vazias privadas que não são parceladas, onde não incide IPTU progressivo e tão pouco desapropriação, como disposto em lei, que poderiam ser ocupadas e abarcar as mais variadas

finalidades. A destinação do espaço de lazer para equipamentos nos bairros periféricos, que carecem de espaços livres qualificados, exprimem a ausência de planejamento e gestão das áreas públicas e da espacialização do sistema de saúde que, por uma falsa falta de alternativas, é implantado nessas áreas.

Segundo levantamento realizado em 2015, pela FUPAM, para a revisão do atual Plano Diretor, todas as regiões da cidade contém vazios urbanos, perfazendo um total de quase 30% da área urbana, onde se verifica que o poder público não aplica instrumentos de indução da função social da propriedade. Essas áreas poderiam abrigar diversas funções públicas e coletivas, inclusive espaços de lazer e recreio. Além disso, como descrito na Fig. 3, as áreas livres que cumprem função social são desigualmente distribuídas no território. Os estudos de caso realizados se concentram em áreas com Índice de Áreas Verdes Baixo ou Nulo. Segundo levantamento realizado pela prefeitura, 70% das Unidades Territoriais não possuem nenhuma Área Verde com Função Social.

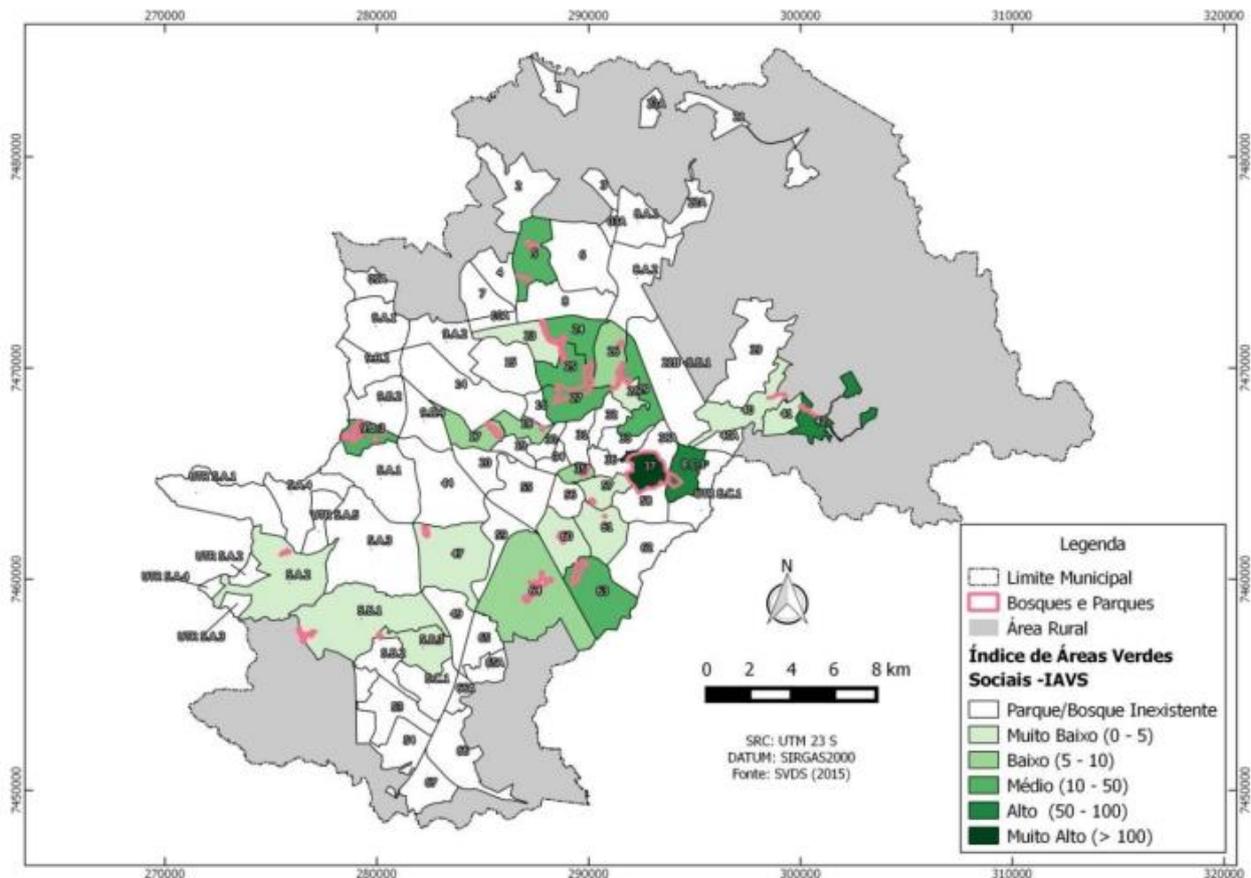


Fig. 3 Índice de Áreas Verdes Sociais em Campinas Fonte: Campinas, 2015.

#### 4. Conclusão

Partindo do pressuposto de que a dominialidade pública não garante o cumprimento da função social da propriedade, é necessário que a gestão das terras públicas, através do poder público, vise à destinação inclusiva e democrática, que atenda às necessidades e anseios da sociedade a qual se destina. As Áreas Verdes com Função Social, segundo a Prefeitura de Campinas, se constituem como espaços livres que devem possuir estruturas para esportes e de socialização.

Verificam-se movimentações de afetação e dominialidade de bens de uso comum e especial da cidade de Campinas, ao invés de priorizar a população, alterando e reduzindo esses espaços essenciais para a vida pública na cidade. Destaca-se a importância do caráter social que o espaço público cumpre na cidade, além de sua importância política, ecológica e de paisagem, essenciais para o direito à cidade, em consonância com o Estatuto da Cidade. Dar visibilidade aos bens municipais e suas alterações de afetação e dominialidade são necessários, podendo contribuir para a atuação da sociedade civil e da gestão pública em fazerem cumprir os preceitos constitucionais e direcionar ações no controle, manutenção e ampliação dessas áreas.

#### 5. Bibliografia

ARANTES, O. B. F. (2002) Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. p.11-74. Em ARANTES, O.B.F., VAINER, C. e MARICATO, E.; A cidade do pensamento único. Petrópolis: Vozes.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil.

CAMPINAS. Plano Municipal do Verde (2015).

CANO, W.; BRANDÃO, C. A. (2002) A região metropolitana de Campinas: Urbanização, economia, finanças e meio ambiente. Campinas: Editora Unicamp.

DARDOT, P.; LAVAL C. (2016) A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo.

FERNANDES, E.; COPELLO, M. M. (2009) Law and Land Policy in Latin America Shifting Paradigms and Possibilities for Action. Land Lines - Lincoln Institute of Land Policy.

FUPAM - Fundação para a Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (2014) Diagnóstico Preliminar sobre a Legislação Urbanística Vigente do município de Campinas.

HARVEY, D. (2006) Spaces of global capitalism: towards a theory of uneven geographical development. Nova York: Verso.

JORGENSEN, P. (2008) O mercado imobiliário e a formação dos preços do solo - Acesso à terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC.

MARICATO, E. (2001) Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. São Paulo: Editoras Vozes.

MOREIRA, F. A. (2019) As transformações recentes na propriedade e seus impactos sobre as Terras da União. XVIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 27-31 de maio (em papel).

PEREIRA, P. C. X. (2018) Do terreno vaio ao domicílio vacante. Uma mudança na configuração urbana: “cara nova” de uma prática antiga e ainda mal compreendida. En PEREIRA, P. C. X. (org.) Produção Imobiliária e reconfiguração da cidade contemporânea. São Paulo: FAUUSP.

PIRES, L. R. G. M. (2005) Função social da propriedade urbana e o plano diretor. Dissertação (Mestrado e Direito) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SANTORO, P. et al. Gestão social da valorização da terra. São Paulo: Instituto Pólis, 2004.

SILVA FILHO, L. M. (2014) Humanização do direito de propriedade e a sua função social. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVII, n. 121.

SMOLKA, M. (2011) Housing Informality: An Economist's Perspective on Urban Planning. In The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning. Oxford: Oxford University Press.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L. (2010) O desenvolvimento geográfico desigual de uma perspectiva latino-americana. IV Simpósio Lutas Sociais na América Latina - Imperialismo, nacionalismo e militarismo no Século XXI. Anais... Londrina.

TIBO, G. L. A. (2011) A Superação da Ilegalidade Urbana: O que é legal no espaço urbano? (Dissertação de Mestrado) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.