

QUEM REALMENTE DEFINE AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HABITAÇÃO? UM ESTUDO SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO E A POLÍTICA HABITACIONAL IMPLEMENTADA EM CAMPINAS, SP¹

WHO REALLY STATES THE PUBLIC HOUSING POLICIES?

A STUDY ON URBAN PLANNING AND THE HOUSING POLICY IMPLEMENTED IN CAMPINAS, SP

Josué Mastrodi²

Daiane Hernandez Gonçalves³

Suzana Maria Loureiro Silveira⁴

Resumo: Qual o planejamento do Estado na definição dos locais de construção de habitações de interesse social? É o Estado quem define as localidades ou elas ficam sujeitas à disponibilidade de mercado? Qual o planejamento do Estado na definição de equipamentos públicos no entorno das moradias? A aquisição ou desapropriação de terras leva em conta a necessidade de que parte dessas terras deverá ser alocada para construção, pelo Estado, de postos de saúde, escolas, creches, terminais de ônibus e parques? Estas questões fundamentais, que ajudam a entender se as casas ou os apartamentos entregues podem ser entendidos como moradias dignas, não são respondidas pelo Poder Público, mas deixadas de lado em nome da eficiência econômica da entrega de residências, sem conexão ou integração com a cidade. Esta pesquisa tem por hipótese saber se os agentes de mercado têm habilidade e força econômica para direcionar os programas de habitação segundo seus interesses. A pesquisa será procedida de estudo sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e o Programa Nacional de Habitação de Interesse Social, especialmente em relação às unidades habitacionais planejadas e entregues na cidade de Campinas entre os anos de 2010 e 2014.

Palavras-chave. Direito à moradia. Direito à cidade. Políticas públicas de habitação. Planejamento urbano. Urbanismo.

¹ Artigo submetido em 03/08/2022 e aprovado para publicação em 31/01/2024.

² Professor do programa de pós-graduação stricto sensu em Direito da Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Doutor em Direito pela Universidade de São Paulo. E-mail: mastrodi@puc-campinas.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6635472231072927>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4834-0170>

³ Arquiteta e urbanista graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) – Processo n. 15/16890-0 (2016-2017). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/998433328304687>

⁴ Doutoranda em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo - PROLAM/USP. Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Mestre e graduada pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Integrante do Grupo de Pesquisa Crítica do Direito e a Subjetividade Jurídica da Universidade de São Paulo – USP. E-mail: suzanamlsilveira@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/7602486403856252>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8454-9532>.

Abstract: What is the government planning for defining the places for building houses of social interest? It is really the State who choose it or are they subject to market availability? What is the government planning for defining public equipment in the neighborhood? Do the acquisition or expropriation of urban land take into account that part of this land should be allocated for building health centers, schools, kindergartens, bus terminals and parks? These basic questions that help to understand whether houses or apartments built by housing public policies can be understood as decent housing are hardly answered by Government, but left aside in the name of the economic efficiency on delivering more habitations, without connection or integration to the city. This research has as its hypothesis to know if market agents have ability and economic force to addressing housing programs in accordance with market your interests. This research will be developed on the of Brazilian housing program Minha Casa Minha Vida and the National Program of Housing of Social Interest, especially in relation to the housing units planned and delivered in the city of Campinas between the years 2010 and 2014.

Keywords: Right to housing. Right to the city. Public housing policies. Urban planning. Urbanism.

Introdução

Este trabalho propõe discutir a inserção urbana dos empreendimentos realizados pelo Programa Federal Minha Casa, Minha Vida no município de Campinas, mais precisamente entre os anos de 2010 a 2014. O principal objetivo da pesquisa é evidenciar como o Poder Público expressa interesses privados na escolha das localidades destes projetos. Nesse sentido, ao aprovar a implementação de projetos habitacionais mal inseridos no contexto urbano, em territórios que não pertencem à cidade e que não dispõem de infraestruturas básicas, o Estado produz unidades residenciais desprovidas de condições mínimas que possam ser encaradas como moradias dignas. A política fundiária, em tese voltada à promoção de habitações que realizem a promoção do direito à moradia, ao menos no presente estudo, não se mostra adequadamente implementada: os instrumentos de regularização fundiária em Campinas foram usados apenas para diminuir custos das empreiteiras na concessão de terras para a construção dos empreendimentos.

Tem-se como objetivo deste artigo destacar como o direito à terra, aplicável em tese à universalidade dos cidadãos, ainda se refere apenas a um pequeno número de pessoas, já que a terra não é objeto de outro direito se não o direito de propriedade de quem pode comprá-la: terra tem valor de mercado, e a terra urbana tem um alto preço para que qualquer tipo de construção seja realizado. Neste pedaço de chão urbano, não se encaixam moradias para baixa renda, o que ali se edificam são propriedades lucrativas. Esta situação se agrava ainda mais em uma cidade como Campinas, marcada por uma segregação socioespacial histórica de

barreiras, o que era implantado abaixo da linha férrea era estabelecido como limite do centro urbano e início das construções operárias. Hoje, esta linha divisória ente terra urbana e terra não-urbanizada (ou pouco urbanizada) avançou para além da Rodovia Anhanguera e é exatamente a partir desses limites que as implantações do Programa Minha Casa, Minha Vida estão presentes.

Este artigo partiu da análise do Plano Municipal de Habitação de Campinas (PMHC), documento oficial, e o comparou à realidade socioespacial estabelecida na cidade. O PMHC foi aprovado pelo Conselho Municipal de Habitação em 08 de agosto de 2011, tendo sido elaborado a partir de diretrizes estabelecidas na Lei Federal n. 11.124, de 16 de junho de 2005, que determinou a criação o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, responsável pela captação de recursos orçamentários para os Programas Habitacionais de Interesse Social. No PMHC encontra-se o diagnóstico habitacional do município de Campinas, assim como as estruturas de política urbana inseridas nos Planos Diretores da cidade e da região metropolitana.

Em princípio, foi realizada uma análise sobre como o valor da terra influencia na localização dos empreendimentos pois, do ponto de vista do mercado financeiro, a terra escolhida para construir este tipo de edificação está nas periferias, e não terras urbanas bem localizadas e vazias, muito menos nos prédios desocupados no centro da cidade. Ou seja, os conjuntos de habitação de interesse social foram promovidos em terra nua, despida de serviços públicos e de infraestrutura urbana.

Para o desenvolvimento deste artigo, compreender a urbanização do município de Campinas revelou o processo que segregou e ainda segrega a maior parcela de sua população. O município é dividido *socioespacialmente* pelo traçado da Rodovia Anhanguera. A linha férrea hoje divide a cidade de uma maneira mais pragmática, como um olhar para o passado: o entendimento de quem vive centralmente e sabe, que além dos trilhos, moram os trabalhadores. A cidade, a sudoeste, para além da Rodovia Anhanguera, parece sem equipamentos públicos de qualidade, com limitado acesso a cultura e educação, parte de um processo de urbanização centralizado, que produziu uma cidade verticalizada no miolo de suas ruas centrais em benefício da elite do município.

O processo histórico de implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida em Campinas também foi importante para entender como as construtoras ganharam espaço dentro do programa, já que o programa não existe apenas para “minimizar” o déficit habitacional: a participação das empreiteiras dentro do projeto é interessante para os dois

lados, pois a produção de moradias acontece --não com o direito à moradia digna garantida, muito menos com o direito à cidade-- em larga escala, com uma máxima taxa de lucro para as empreiteiras: e como promover direito à moradia adequada custa muito, o que se busca é entregar o mínimo: cumprem-se os requisitos do Programa. Estes requisitos têm sido ampliados ao longo dos anos, por meio de medidas provisórias, dos Planos Diretores Municipais, das normas do Ministério das Cidades, o que tem melhorado o processo de aprovação dos empreendimentos, os tornando mais próximos do conceito de moradia digna; entretanto, ainda assim, permanecem urbanisticamente mal inseridos.

O estudo de instrumentos de regularização fundiária é elemento intrínseco a esta pesquisa, uma vez que o entendimento sobre porque estas políticas não são utilizadas de maneira adequada e, quando o são, apenas contribuem para diminuição de gastos para as construtoras. Os instrumentos urbanísticos estudados foram as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), tanto as de regularização --as mais comuns no município-- quanto as de indução --alocadas em locais de segregação social e menos comum em áreas centrais, onde deveriam estar efetivamente-- e o Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório (PEUC), utilizado apenas em um dos empreendimentos estudados.

Para que os resultados pudessem ser expressos de forma mais objetiva, fez-se uso de gráficos e tabelas, assim como foram analisados mapas da região e, também, o cenário do maior empreendimento da Região Metropolitana de Campinas, o Residencial Sirius, com 2.620 unidades habitacionais divididas em 133 torres. Os mapas apontam a distância do empreendimento para o centro da cidade, a relação deste com o entorno sem muitos equipamentos públicos, a malha dispersa ao redor do terreno, que prejudica a transição dos moradores pela região e o transporte público local -- quantidade de pontos de ônibus e linhas de ônibus que passam ao redor do empreendimento, assim como o tempo que um morador leva para chegar até o centro da cidade. Estes elementos são importantes para compor uma moradia adequada, como previsto na Recomendação Geral n. 4 do Comitê das Nações Unidas para Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

O método utilizado na pesquisa esteve orientado pelo estudo de caso relativo à política habitacional implementada em Campinas entre 2010 e 2014 no que concerne à implementação do Residencial Sirius. Como procedimento metodológico, utilizou-se a revisão bibliográfica de caráter exploratório na análise de textos e artigos, mas especialmente a partir de fontes primárias representadas pelos documentos oficiais selecionados, isto é, do Plano Diretor Municipal de Campinas, do Plano Municipal de Habitação de Campinas, da

Constituição Federal de 1988, de tabelas, gráficos e mapas. Para a realização do artigo foi necessária a leitura de trabalhos importantes sobre este tema, como o projeto elaborado pelo Laboratório Espaço Público e Direito a Cidade (LabCidade) coordenado pela Arquiteta e Urbanista Raquel Rolnik, um trabalho que analisa a inserção dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas; assim como artigos científicos, publicados em periódicos indexados, em que foram analisados os instrumentos urbanísticos aplicados na Região Metropolitana de Campinas, com ênfase para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Um importante fio condutor da análise ora empreendida parte das discussões apresentadas na dissertação de mestrado em Urbanismo Cíntia Teixeira Zaparoli, orientada pela Professora Laura Machado de Mello Bueno, sobre “Um balanço da prática da política urbana – observação a partir de Campinas” também auxiliou no entendimento da política urbana, mais precisamente na aplicação de instrumentos urbanísticos –ZEIS– no município de Campinas. Outro trabalho que disponibilizou dados importantes para o tema foi o artigo de Renata Oliveira sobre “O empresariamento da política habitacional brasileira: Programa Minha Casa, Minha Vida”.

A prática realizada na construção dos empreendimentos feitos em escala industrial pelas grandes empreiteiras pode ser comparada com as práticas que produzem habitações de uma forma mais humana, em que se evidencia a preocupação de se efetivar o direito fundamental à moradia adequada, em que este é promovido antes da realização do interesse primordial das empreiteiras, qual seja, o lucro. Nesta comparação, constata-se que os conjuntos habitacionais deveriam estar inseridos em territórios urbanos apropriados, implantados com qualidade espacial e arquitetônica. O processo de produção de moradia vai além de fazer telhados de duas águas ou produzir números empilhados, a moradia é elemento crucial na integração social de uma parcela da população há muito tempo esquecida; é a partir da promoção deste tipo de arquitetura que se podem vencer as barreiras físicas e sociais da segregação socioespacial.

Para o entendimento do estudo como um todo, foi preciso compreender que a terra é avaliada como um bem de mercado, assim como o acesso às terras urbanas também custa muito, tanto na sua redução a altíssimos valores financeiros, que a torna uma mercadoria disponível a quem pagar mais por ela, como no elevado custo social decorrente e sua apropriação privada, reduzindo ou até eliminando as chances de utilizá-la para a produção de habitações de interesse social. Após entender o território, partiu-se para as especificações do Programa Minha Casa, Minha Vida (Lei Federal n. 11.977/2009), como este funciona e quais

são suas funções, assim como suas alterações ao longo dos anos a partir das Medidas Provisórias. Compreende-se que o Programa Federal Minha Casa, Minha Vida rende frutos no que se refere à entrega de unidades habitacionais, em que pese a última alteração legislativa na forma da Medida Provisória n. 996/2020 (convertida na Lei Federal n. 14.118/2021) tenha implicado em sua substituição (e aparente extinção) pelo governo federal no intitulado Programa Casa Verde e Amarela. De modo que este artigo apresenta um recorte espacial e temporal específico de análise, qual seja: a produção habitacional pelo PMCMV, na realidade social do município de Campinas entre os anos de 2010 e 2014.

Como Campinas foi o cenário estudado, debruçou-se sobre a legislação habitacional do município como passo necessário para compreender a implementação do Programa nesta cidade, e para especificar graficamente os locais atingidos, fez-se uso de tabelas e mapas para analisar desde uma escala regional até a escala local. Em última análise, verificaram-se as Zonas Especiais de Interesse Social dentro da cidade e sua aplicação para diminuir os custos das empreiteiras, para concluir-se que o Programa Minha Casa, Minha Vida, no município de Campinas, serviu mais para dar lucro para as construtoras que para acabar com o déficit habitacional da cidade.

1. A terra como valor de mercado

O padrão urbanístico brasileiro é consequência do modelo decorrente dos processos de colonização que impuseram à organização do espaço urbano os condicionados do desenvolvimento econômico implantado no país e que se estende desde o período colonial. Trata-se de um modelo produtor de espaço urbano segregador, que dividiu as cidades em cidades formais –aquelas cujos moradores usufruem da infraestrutura organizada pelo Poder Público, que contêm espaços públicos de qualidade e serviços para a população– e as cidades informais, vulgo favelas e periferias, cujos moradores não recebem a mesma atenção dada aos que vivem na cidade formal.

Este processo (urbanização atrelada ao desenvolvimento econômico) foi iniciado por volta de 1945 nas grandes cidades brasileiras, apresentando um padrão recorrente nos processos de urbanização de praticamente todas as cidades até a década de 1980. Com a guinada da indústria, a urbanização acelerou-se a partir de um PIB que crescia intensamente, e o êxodo rural tornava-se uma realidade cada vez mais forte, decorrência do aumento dos empregos urbanos. A expansão urbana se deu a partir de uma sociedade com distribuição

econômica desigual: consolidaram-se periferias *informais* e até *ilegais* nos espaços não compreendidos pelo planejamento formal e legal dos centros urbanos. A cidade classificada e encarada como *informal* se organiza como pode ao lado da cidade formal.

Para a arquiteta urbanista Marta Dora Grostein, tenta-se definir algum termo que designe a consequência no espaço resultante do processo em que as periferias metropolitanas se estruturaram, a autora sinteticamente apontou como os termos são trabalhados no sentido de que:

...expressão Cidade Clandestina ou Cidade Irregular define a forma abusiva do crescimento urbano sem controle, próprio da cidade industrial metropolitana, compreendendo os bairros relegados pela ação pública, a cidade dos pobres e dos excluídos, a cidade sem infraestrutura e serviços suficientes, a cidade ilegal, ainda que legítima” (Grostein, 2001, p. 14).

Demarcada como parte relevante da agenda neoliberal, processo político, social, jurídico e econômico, que o Brasil se afirmou uma das sociedades mais desiguais do mundo. O planejamento urbano modernista/funcionalista se revelou como inerente à incorporada da cartilha do neoliberalismo, pois se comportou como um instrumento de dominação ideológica. O problema do planejamento urbano em si é apontado por Ermínia Maricato (2013) não apenas pela ausência de legislação e regulamento, nem muito menos pela falta de qualidade destes textos normativos (a esse respeito, a legislação brasileira é farta em quantidade e qualidade, ganhando destaque internacional nos temas voltados ao desenvolvimento urbano). No entanto, a questão que se coloca como sintomática são os interesses da política local e os grupos específicos que estão envolvidos em toda elaboração do planejamento urbano. Continua a autora discorrendo que o resultado para a falta de definições de pautas que se ponha a discutir a habitação, saneamento, mobilidade é o “planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, leis para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns.” (Maricato, 2013, p. 125)

A cidade de Campinas cresceu urbanisticamente sem muita qualidade espacial em todo seu território. O processo deu-se predominantemente de modo horizontal, o que gerou uma mancha urbana desconexa com grandes vazios de ocupações escassas. Posteriormente, o centro de Campinas torna-se extremamente adensado e verticalizado – é nesta área que estão concentrados os serviços e os comércios, a melhor infraestrutura da cidade, com uma urbanização concentrada, um território de privilégios culturais e sociais⁵, consequentemente a

⁵ Na verdade, são direitos postos à disposição dos moradores. No entanto, se apresentam como privilégio por serem quase que exclusivos daqueles moradores, já que a estrutura de mobilidade urbana, falha, impede na prática seu uso por moradores de outras regiões da cidade, em especial os moradores da cidade informal.

terra mais cara. Ao mesmo tempo em que o sudoeste do município tem uma característica de ocupação dispersa e de baixo padrão de renda, um local desprovido de infraestrutura básica e sem previsão de políticas públicas para promoção de direitos, ou seja, um local sem espaços que estimulem a cultura e o pensamento político-social de um cidadão. Na porção sudoeste do município o adensamento populacional entre as décadas de 1970 a 1990 se deu de maneira mais intensa, resultando no estímulo à periferização de porções de terra, expectativas de vida e de grupos sociais cujas regras do ordenamento urbano impôs a segregação.

De acordo com estudo realizado pela Prefeitura para executar o Observatório de Qualidade de Vida em Campinas de 1996, a região Oeste é a que apresenta maiores números com relação à classe menos abastada e os menores números com relação a infraestruturas, como podemos observar no gráfico 1 abaixo.

GRÁFICO 1

CONDIÇÕES DE VIDA POR REGIÃO / PARTICIPAÇÃO RELATIVA
1991

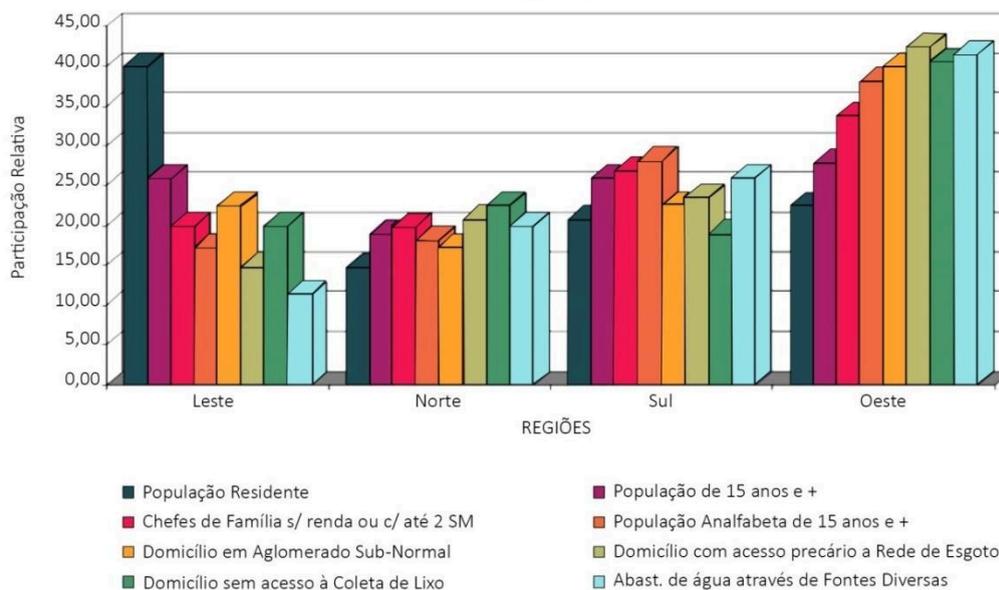


GRÁFICO 1 – Condições de vida por região/participação relativa 1991. Fonte: Encontro Nacional de Estudos Populacionais. 1991

Como pode-se observar, as regiões Sul e Oeste são as mais carentes de equipamentos, é onde concentra-se o maior número de chefes de família sem renda ou que recebe até dois salários-mínimos por mês, ou seja, o local da faixa 1 que precisa ser atingida pelo Programa está localizada em maioria dentre estas regiões. Também encontramos, como pode ser visto no gráfico, o maior número de analfabetos e domicílios em aglomerados subnormal, em outras palavras, as favelas. Esses domicílios também sofrem com a falta de coleta de lixo,

assim como utilizam de fontes diversas de abastecimento de água, e uma rede de esgoto precária.

A falta de políticas públicas nessa região aparta socialmente a cidade em duas: além da Anhanguera, depois dos trilhos do trem onde encontra-se a área central, temos aqui uma divisão de terras que reflete interesses para o sistema socioeconômico vigente – terras com infraestrutura, instituições importantes próximas, transporte público de qualidade, serviços e comércios – pois, segundo a lógica de mercado, *–terra urbana* (que possui tais qualidades) é cara e deve ser destinada a quem pode comprá-la– mesmo que ela preencha todos os requisitos de uma terra perfeita para a alocação de uma moradia adequada, prevista na Constituição como direito fundamental a todo cidadão brasileiro.

Dessa forma, a implementação de serviços voltados à infraestrutura no município de Campinas tem se dado em obediência da “lógica de atendimento às áreas mais adensadas” (Caiado, 1998, p. 486). A respeito dos fatores condicionantes da urbanização brasileira, Milton Santos (1994) discorre sobre o processo de valorização do espaço, na medida em que “sua materialidade é formada pela justaposição de áreas diferentemente equipadas”, uma vez que seria possível torna-las adequadas “aos usos mais eficazes de atividades modernas, até o que resta do passado mais remoto, onde se instalaram usos menos rentáveis, esta valorização de pedaços da cidade, está relacionada com o próprio funcionamento do mercado” (Santos, 1994, p. 125).

Para agravar toda essa situação, quando a política urbana de habitação é realizada, a encontramos em áreas periféricas que não mudam o cenário atual, não incluem a parcela da população apartada de direitos básicos, pois a construção de grandes empreendimentos longe de áreas realmente urbanas, principalmente em Campinas, faz parte também de uma estratégia empreendedora:

...não só sobre esse aspecto que a produção formal de habitação popular é excludente. Ao implantar grandes conjuntos habitacionais nas grandes cidades, quase sempre nas periferias urbanas, promove a valorização de grandes áreas mantidas como reserva de valor, aumentando o preço da terra, e permitindo o acesso a este, somente pelas classes de renda média, excluindo novamente as classes mais pobres (Caiado, 1998, p. 485).

Além de fazer parte de uma estratégia empreendedora para reserva de valor nestas áreas, o grande número de terrenos vazios no entorno do empreendimento torna a disposição espacial urbana dificultosa, pois as quadras ficam com uma permeabilidade muito baixa, assim os moradores necessitam dar volta em quarteirões muito grandes sem nenhum tipo de serviço, comércio ou equipamento por perto.

2. O Programa “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV)

O PMCMV foi criado pelo governo federal na segunda gestão do então Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, em março de 2009, com o propósito de “criar mecanismos de incentivo à produção e aquisição de novas unidades habitacionais” para famílias com renda mensal de até dez salários-mínimos (SM) (Brasil, 2009). O PMCMV disponibiliza recursos na forma de crédito e subsídios do Fundo de Garantia do Tempo de Serviços (FGTS) e do Orçamento Geral da União (OGU), este programa também foi uma maneira de responder à crise de 2008 e estimular a indústria da construção civil e de materiais, assim como o mercado imobiliário (Oliveira, 2014).

Durante o período militar, foram produzidas inúmeras unidades habitacionais por todo país, entretanto, apenas 10% destas habitações eram destinadas a menor faixa de renda – que vai até 3 salários-mínimos – ou seja, foram construídos imóveis, em sua maioria, para a parcela da população que tinha condições de comprá-los. No governo de Fernando Henrique Cardoso o Estado tomou medidas regulatórias e institucionais para consolidar a participação de grandes construtoras e incorporadoras na produção habitacional para as camadas de média e baixa renda, política que continuou sendo adotada durante o governo de Lula (Bonates, 2008), mediante implementação de políticas keynesianas, a exemplo do fomento à concessão do crédito e dos investimentos públicos em infraestrutura e políticas habitacionais. O cenário político e econômico do PMCMV representou a convergência entre interesses privados e estatais, explica Oliveira (2014):

O setor privado ganha nesse Programa excessivos privilégios para se tornar o principal agente da produção habitacional, sendo relegadas para segundo plano outras alternativas de produção, como as baseadas na produção pública ou na autogestão. Para entender a dimensão que o empresariamento da produção habitacional toma nessa política, basta lembrar que os órgãos representativos do empresariado da construção civil foram os principais autores do desenho do pacote, incorporando suas principais reivindicações na nova política habitacional (Oliveira, 2014, p. 4).

O programa de fato promove a construção de muitas moradias populares, mas a escala que abrangeu foi mais generalizada o que afetou os projetos locais de habitação que existiam em alguns municípios, projetos esses que apresentavam mais preocupações com a variedade de habitações e tipos construtivos. Um programa que pode ser citado é o RENOVA SP (2014), instituído pelo município de São Paulo, cujo objetivo era converter favelas e loteamentos irregulares em bairros qualificados, que a partir da impulsão do Programa Minha Casa Minha Vida foi deixado de lado. De fato, o PMCMV incluiu camadas sociais que

historicamente não eram incluídas em programas pretéritos (Silveira e Mastrodi, 2016), porém “não chegou a interferir em seu “lugar” histórico nas cidades, reproduzindo o padrão periférico.” (Rolnik, 2014, p. 7).

O modelo apresentado pelo PMCMV é estabelecido por meio da concessão de verba pública às grandes construtoras contratadas, ou seja, uma privatização da habitação popular. Assim as moradias são pensadas desde a perspectiva do empreendedor, em que a capacidade lucrativa interessa mais do que a entrega de unidades dispostas em porções de terra efetivamente urbanizadas, por isso as empresas constroem habitações que possam garantir a maximização do valor final recebido. “A margem de lucro da empresa é determinada por três fatores: O custo de produção das unidades habitacionais, valor do terreno e o custo de infraestrutura e fundações demandado em função das características da gleba e sua localização” (Rolnik, 2014, p. 10).

Os recursos que advinham da Orçamento Geral da União (OGU) foram transferidos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para construção de habitações do Faixa 1 – que abrange as famílias com renda mensal de até R\$ 1.600,00. A responsabilidade pela contratação das empreiteiras recai sobre o agente operador do programa, a Caixa Econômica Federal (CEF), que fica responsável pela entrega do imóvel. O contrato exige a compra do terreno pela empreiteira, equipamentos para áreas de bens comuns assim como a infraestrutura interna e externa próxima do edifício. O principal risco para uma construtora em um projeto do Faixa 1 é o tempo de entrega, porque a comercialização das unidades habitacionais é feita pelo próprio FAR, dessa forma, as obras tendem a um encurtamento de tempo e sofrem redução máxima dos custos da obra, utilizam projetos padrões (justamente para reduzir os custos de produção) e ampliam a escala do empreendimento – o que nos leva a um outro grande problema do programa: os megaempreendimentos – consequentemente, as famílias não participam do processo construtivo e recebem do programa habitações que não suprem suas necessidades. A esse respeito, Raquel Rolnik (2014) afirma que:

É importante ressaltar que a uniformidade tipológica não decorre exclusivamente de estratégias empresariais, mas também do próprio desenho do programa, que faz com que os projetos atendam a requisitos pouco flexíveis de número de cômodos e metragem das unidades, não abrindo margem para que a diversidade da demanda habitacional existente seja levada em consideração na elaboração dos projetos. No entanto, o esforço das empresas em reduzir custos também constitui um fator determinante da replicação em escala industrial de uma tipologia com pouquíssimas variações. O padrão construtivo utilizado tende a ser sempre o mais baixo possível, dentro do permitido (Rolnik, 2014, p. 11).

Os megaempreendimentos causam desastres urbanos profundos, levam um grande contingente de pessoas para uma área pouco habitada e sem muitos recursos para atender essa nova quantidade de moradores na região. Urbanisticamente falando, causam problemas na paisagem por romperem o gabarito local, além da pouca variação arquitetônica do conjunto e sua inexistente conexão com o entorno do terreno onde será inserido. Continua Rolnik (2014):

Em entrevista com representantes de uma das construtoras de grande porte que atuam no programa, foi afirmado que, com taxas de retorno inferiores a 15%, só vale a pena construir empreendimentos de Faixa 1 em escala, de modo que o tamanho mínimo dos projetos desenvolvidos pela empresa é de 600 U.H. Em entrevista realizada com representante da CAIXA, foi apontada outra “vantagem” dos grandes conjuntos, a redução dos trâmites burocráticos envolvidos no processo de aprovação. Segundo o entrevistado, embora esses conjuntos possam desencadear sérios problemas, eles evitam a multiplicação de procedimentos de avaliação de projetos, análise de documentação, custos de contratação, entre outros, contribuindo para agilizar a implementação do programa (Rolnik, 2014, p. 12).

Para a escolha desses terrenos, as construtoras levam em conta, em primeiro lugar, o preço da terra a ser adquirida – ou seja, preferem localidades mais afastadas onde o valor da terra é mais barato – e as complicações que podem ser geradas pelo poder judiciário – que são os prejuízos que podem ser causados por uma topografia problemática ou áreas com restrições ambientais – os terrenos escolhidos estão próximos ao limite urbano, onde existe uma infraestrutura mínima para passar pelos requisitos do programa.

3. As Medidas Provisórias

O PMCMV passou por diversas mudanças por força de medidas provisórias, quase todas convertidas em leis. Tais dispositivos normativos incluíam cada vez mais pré-requisitos para as construtoras, o que contribuiu para que a inserção dos empreendimentos fosse mais criteriosa com relação ao início do PMCMV. Entretanto, muitas dessas normas não foram levadas em conta.

A Medida Provisória n. 514, de 1º de dezembro de 2010 transformada na Lei Federal n. 12.424 em 16 de junho de 2011, determinou que os empreendimentos deveriam encontrar-se dentro da malha urbana ou em áreas com previsão de expansão detalhados no Plano Diretor do município, que estas áreas sejam apropriadas ambientalmente, assim como a infraestrutura básica comporte as conexões necessárias para a construção do empreendimento com um entorno que possua equipamentos na área de saúde e escolar, com transporte público

e lazer ou que o poder público tenha o compromisso de **instalar** ou **ampliar** estes equipamentos. Porém,

...No mesmo dia da aprovação dessa lei foi editado um decreto (Decreto nº 7.499), que introduziu regulamentações pontuais relacionadas às exigências de inserção urbana nela estabelecidas. Foi previsto que os municípios deveriam firmar um documento denominado “Instrumento de Compromisso” para a execução dos equipamentos e serviços a cada operação, responsabilizando-se pela adequação das condições do entorno à demanda gerada pelo empreendimento. Permitiu-se também a inclusão de áreas destinadas a atividades comerciais nos projetos, vinculando-se os resultados de sua exploração ao custeio de despesas condominiais (Rolnik, 2014, p.14).

Em 2013, o Ministério das Cidades, com a Lei Federal n. 168 de 12 de abril e a Lei Federal n. 518 de 8 de novembro suplementou que o entorno deveria conter áreas comerciais e que o projeto do empreendimento deveria conter áreas de uso comum, que 1% do total da operação em empreendimentos superiores a 60 unidades habitacionais deveria ser destinado à construção de espaços coletivos cobertos e descobertos, assim como áreas infantis e quadra poliesportiva. Nos empreendimentos com mais de 500 unidades habitacionais seria indispensável a construção de equipamentos públicos para suprir o contingente novo de pessoas no local. Porém, como se pôde notar, permaneceram as orientações de medidas anteriores, assim como se mantiveram ausentes diretrizes que “vinculassem a destinação de recursos ao atendimento das condições mencionadas.” (Rolnik, 2014, p. 15).

A Portaria n. 168/2013 do Ministério das Cidades estabeleceu uma diretriz importante ao PMCMV – para empreendimentos com mais de 1500 unidades habitacionais, a destinação de 6% do valor da operação FAR, uso dos recursos suplementares do FAR – para a construção de equipamentos públicos na região, deveria ser implantado em um raio de até 1 km do empreendimento construído, este recurso seria para equipamentos complementares à habitação, como as escolas e creches, os postos de saúde, assistência social e segurança pública. Tais medidas contribuíram para dificultar a aprovação de projetos de grande porte a partir da segunda fase do programa.

4. Como a legislação de Campinas atua na questão da habitação social

Apesar de constar na Constituição desde 1988, em seu artigo 30, que “compete aos municípios promover no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano”, ainda

encontramos dificuldades na máquina pública para que os direitos previstos sejam cumpridos, pois esta tende a favorecer grupos com maior poder político, econômico e social.

Por estar inserido na determinação histórica do capitalismo, o conteúdo jurídico dos comandos normativos deriva da forma mercadoria, resultando em uma articulada composição de forças econômicas e políticas.

Desta maneira, a terra, concebida pelo modelo jurídico-proprietário brasileiro (Abreu, 2014), torna-se um dos entraves para a construção de moradias adequadas em todo Brasil, em especial no município de Campinas que tem uma história de segregação social abaixo da linha férrea e um centro urbano elitizado.

O modelo jurídico-proprietário no Brasil está organizado desde a perspectiva normativa no denominado Regime Sesmarial, regulamentado pela Lei n. 601/1850, a Lei de Terras e pela Lei n. 1237/1864. Interessa destacar uma síntese realizada por João Maurício Martins de Abreu, em *Construção histórica do modelo proprietário no Brasil*, acerca da outorga de sesmarias vigente no período colonial, como segue:

O sistema de outorga de sesmarias foi engendrado, originalmente, no século XIII, por ocasião da Reconquista do atual território de Portugal, que impusera uma política de povoamento das terras abandonadas pelos mouros em fuga. Quando, no início do século XVI, Portugal se apropria do território brasileiro o faz sob o título jurídico de direito de conquista, referendado pela Igreja, sem reconhecer como direito qualquer outro poder de fato sobre a terra, exercido desde sempre pelo indígena ou, durante todo o século XVI, pelo francês (Abreu, 2014, p. 217).

De acordo com Ermínia Maricato, em *Metrópole na periferia do capitalismo*, tal modelo de apropriação pode ser assim compreendido na medida em que o:

aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que se desenvolveu na segunda metade do século XIX, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial. Os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) proibiram a edificação de cortiços ou 'edificações acanhadas' nas áreas mais centrais (...). As exigências da propriedade legal do terreno plantas, responsável pela obra, tudo obedecendo às normas dos códigos, afastou a massa pobre do mercado formal. (Maricato, 1996, p. 38)

Porém, essa problemática por si só não é o único obstáculo para fazer-se cumprir o direito à moradia digna. Segundo a Fundação João Pinheiro, o déficit habitacional foi estimado em 6.273 milhões de domicílios em 2007, e o número de casas e apartamentos vazios no Brasil é de cerca de 6 milhões. A contabilização do déficit habitacional, conforme

explicita a Fundação João Pinheiro (2017) envolve diversos fatores, englobando moradias que não possuem condições de serem habitadas seja pela situação precária da infraestrutura das construções ou deterioração física necessitando de reposição. Ademais, também reflete no quesito do estoque de habitações em razão da coabitação familiar imposta pela quantidade insuficiente de moradias para cada família. Por fim, o déficit também é contabilizado por unidades imobiliárias que não possuem finalidade residencial. Ou seja, trata-se de “déficit por reposição de estoque e déficit por incremento de estoque (Fundação João Pinheiro, 2017, p. 18).

Se temos uma quantidade de imóvel disponível próxima ao déficit habitacional e o país continua a construir moradias precárias e sem infraestrutura, longe dos centros urbanos, é porque o programa não quer solucionar um problema de déficit ou de má distribuição da terra urbana, mas sim enriquecer construtoras e incorporadoras nessa desnecessária produção massiva de moradias, que não resolve os problemas urbanos e sociais do país. Importa o protagonismo do setor privado na produção habitacional, uma vez que, “com a demanda para o consumo da produção em grande parte garantida pelo governo, as empresas privadas é que definem o terreno, contratam a mão-de-obra, elaboram o projeto, constroem as unidades habitacionais e definem a composição final do preço de venda” (Cardoso et al, 2011, p. 214).

Especificamente na cidade de Campinas, o Programa Minha Casa, Minha Vida adquiriu terras por meio das empreiteiras privadas, ainda que a Companhia Municipal de Habitação Popular de Campinas (COHAB) apresentasse uma porção de terrenos remanescentes de projetos edificados em anos anteriores ao programa. Do total das contratações no município para o Faixa 1, foram construídos seis empreendimentos –cinco deles fazendo parte da modalidade do FAR, e um deles foi realizado pelo Programa Entidades– destes seis, três fazem parte dos maiores empreendimentos da Região Metropolitana de Campinas e de São Paulo, o Residencial Vila Abaeté,⁶ com 1888 unidades habitacionais; o Residencial Jardim Bassoli⁷ com 2380 unidades habitacionais, e o Residencial Sirius, com 2620 unidades habitacionais.

⁶ O empreendimento Residencial Vila Abaeté não está registrado no Plano Municipal de Habitação de Campinas (2005), pois começou a ser construído posteriormente, em junho de 2014, por isso não foi incorporado a esta pesquisa.

⁷ O empreendimento Residencial Jardim Bassoli também está registrado no Plano Municipal de Habitação de Campinas, pois foi construído posteriormente, tendo sido entregue em novembro de 2013.

TABELA 1

Relação de empreendimentos contratados do Programa Minha Casa, Minha Vida até Setembro de 2010- Faixa 1 (de 0 a 3 Salários Mínimos).

ITEM	CONSTRUTORA	EMPREENDIMENTO	U.H.	REGIÃO	ENTREGA
1	HM Engenharia e Construções S/A	Pq. Campinas-Gleba B1	140	Sudoeste	Mar/2011
2	Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários S/A	Bairro Campinas	2.380	Noroeste	Nov/2010 a Set/2011
3	Haus Construtora Ltda	Residencial Santa Lúcia	402	Sudoeste	Mar/2011
4	Cooperativa Habitacional de Araras	Residencial Novo Mundo	110	Noroeste	-
5	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Sírius (Campinas Pirelli)	2.620	Noroeste	Jul/2011 a Jun/2012

TOTAL (0-3 S.M.) **5.652**

Fonte: SEMURB (2010).

TABELA 2

Relação de empreendimentos contratados do Programa Minha Casa, Minha Vida até Setembro de 2010- Faixa 2 (de 3 a 6 Salários Mínimos).

ITEM	CONSTRUTORA	EMPREENDIMENTO	U.H.	REGIÃO
6	Mestra Engenharia Ltda	Cosmos IV- B	16	Noroeste
7	Mestra Engenharia Ltda	Cosmos V	236	Noroeste
8	Duma Serviços de Engenharia Ltda	Portal do Lago	64	Sul
9	HM Engenharia e Construções S/A	Central Park Home Resort	262	Sul
10	HM Engenharia e Construções S/A	Casas do Parque	400	Sudoeste
11	HM Engenharia e Construções S/A	Parque Dumont	64	Sul
12	HM Engenharia e Construções S/A	Parque Campinas	730	Sudoeste
13	HM Engenharia e Construções S/A	Bela Vista Casas	255	Norte
14	MRV Engenharia e Participações	Ametista Ville	320	Sul
15	MRV Engenharia e Participações	Turquesa Ville	416	Sul
16	MRV Engenharia e Participações	Topázio Ville	310	Sul
17	MRV Engenharia e Participações	Parque Celeste	144	Leste
18	MRV Engenharia e Participações	Park Contemporaneum	240	Sudoeste
19	MRV Engenharia e Participações	Parque Capital	240	Sudoeste
20	MRV Engenharia e Participações	Ágata Ville	356	Sul
21	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Novo Horizonte I	44	Sul
22	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Novo Horizonte II	46	Sul
23	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Novo Horizonte III	30	Sul
24	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Novo Horizonte IV	30	Sul
25	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Perfect Life	162	Sul
26	Golfarb Incorporações e Construções Ltda	Visione (UNIP)	594	Sul

TOTAL (0-3 S.M.) **4.959**

TOTAL DE HABITAÇÕES **10.611**

Fonte: SEMURB (2010).

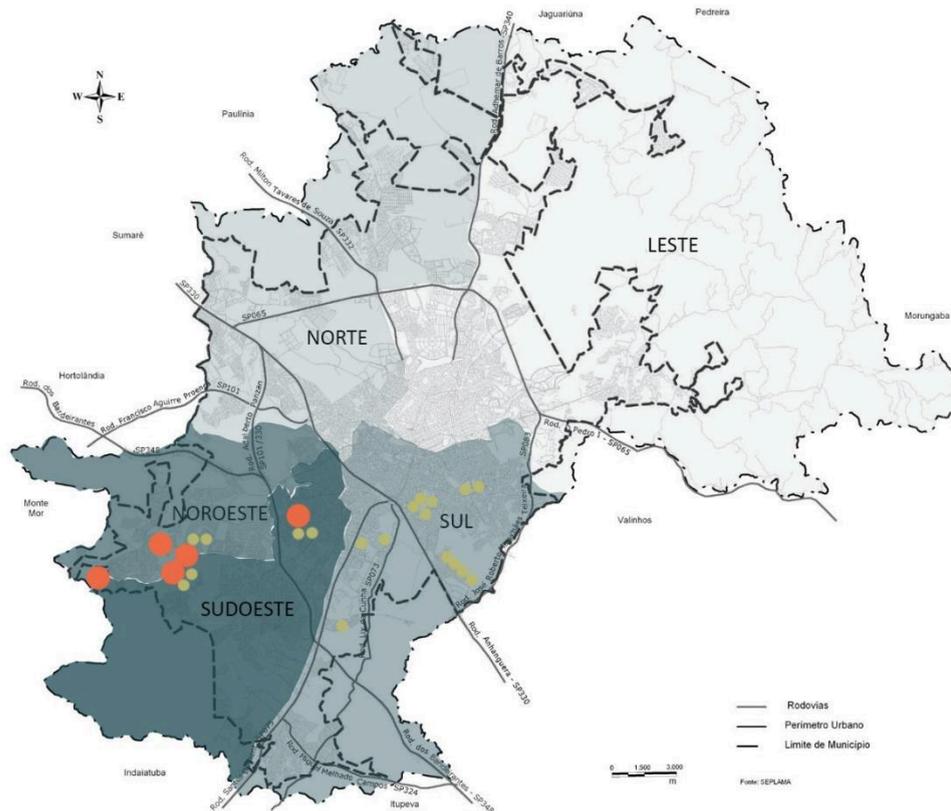
Como podemos observar nas tabelas acima, os empreendimentos para o Faixa 1 mantêm-se ao longo da linha sudoeste do município, além da Anhanguera, onde historicamente encontram-se os pobres, em uma malha urbana pulverizada, com oferta de serviços e equipamentos públicos em quantidade claramente insuficiente para a quantidade de moradores. Desse modo, pela explicitação em registros oficiais, impende afirmar que o PMCMV significou a consolidação de empreendimentos em frentes de expansão onde não havia terra urbanizada, o que contraria do artigo 5-A da Lei Federal n. 11.977/2009, no que se refere a implementação dos empreendimentos. Segundo Rolnik (2014), ao viabilizar a inserção dos empreendimentos fora do território do que se considera cidade implica necessariamente em uma onda de segregação promovida pelo Estado, isto é, agente público que deveria controlar a sobreposição dos interesses privados ao interesse público, erradicar as desigualdades sociais, territoriais.

TABELA 3

Distribuição das unidades habitacionais por região.

REGIÃO	U.H.
Leste	144
Noroeste	5.362
Sudoeste	2.152
Sul	2.698
Norte	255

Fonte: SEMURB (2010).



MAPA 1 – Localidade dos Empreendimentos do PMCMV dentro do Município de Campinas, os empreendimentos do Faixa 1 estão destacados pelos pontos de cor laranja maiores, enquanto os empreendimentos do Faixa 2 estão destacados pelos pontos de cor verde menores (Campinas, 2006). Fonte: Acervo Próprio, base retirada do Plano Diretor de Campinas a partir do Plano Municipal de Habitação (Campinas, 2011).

Podemos observar, pela Tabela 3 de regiões e do Mapa 1, que a maioria dos empreendimentos está implantada além da Rodovia Anhanguera e que a concentração de edificações para a primeira faixa do programa está realmente na área sudoeste do município. As tabelas acima também deixam clara a quantidade de unidades por empreendimento, que aumentam muito quando examinamos os resultados totais, para a faixa de 0 a 3 salários mínimos, somam-se 5.652 unidades habitacionais para cinco empreendimentos, enquanto na faixa de 3 a 6 salários mínimos, somam-se um total de 4.959 unidades habitacionais para vinte e um empreendimentos, nesta faixa encontra-se uma dinâmica arquitetônica e urbanística – pois quanto menor a quantidade de torres em um empreendimento menos repetitivo torna-se a paisagem para quem vive no local – maior que a primeira, pela quantidade menor de unidades habitacionais por empreendimento.

Em uma escala mais local, foi analisada a distância do empreendimento Residencial Sírius ao centro da Cidade de Campinas, e quais instituições públicas são encontradas no entorno do terreno, assim como a distância que se leva para chegar à região central a partir de

um transporte público, que apresenta apenas um tipo de linha de ônibus para se relacionar com o sistema de transporte público, com apenas três pontos de ônibus “relativamente” próximos à área. “No caso da RMC,⁸ pode-se notar que quase todos os empreendimentos de Faixa 1 situam-se em áreas limítrofes do tecido urbano constituído, e que eles têm porte maior que os empreendimentos da RMSP”⁹ (Rolnik, 2014, p. 19). Outro problema avaliado nos mapas abaixo –fruto da falta integração do território da região– é o tamanho dos lotes e glebas vazias no entorno, parte da integração social e da acessibilidade dos espaços, através de lotes permeáveis que permitem o acesso a serviços e comércios, dessa forma o desenho urbano torna-se mais consolidado e menos segregador, entretanto fica claro nas imagens que essas grandes porções de terra sem uso inviabilizam essa necessidade, um cenário que se repete nos outros empreendimentos.

Por natureza, as quadras longas neutralizam as vantagens potenciais que as cidades propiciam à incubação, à experimentação e a numerosos empreendimentos pequenos ou específicos, na medida em que estes precisam de cruzamentos muito maiores de pedestres para atrair fregueses ou clientes. As quadras longas também frustram a tese de que, se espera que as misturas de usos urbanos sejam mais do que uma abstração nas plantas, elas devem provocar a presença de pessoas diferentes com propósitos diferentes, em horários distintos, mas usando as mesmas ruas (Jacobs, 2011, p.202).



MAPA 2 – Distância do Empreendimento Residencial Sirius até a região central de Campinas (Google Earth, 2016). Fonte: Acervo próprio, base retirada do Google Earth (2016) com destaques realizados pelos autores.

⁸ Região Metropolitana de Campinas.

⁹ Região Metropolitana de São Paulo.



MAPA 3 – Localização das glebas em torno do empreendimento (Google Earth, 2016). Fonte: Acervo próprio, base retirada do Google Earth (2016) com destaques realizados pelos autores.



MAPA 4 – Equipamentos públicos no entorno do empreendimento, apenas escolas foram identificadas na região

(Google Earth, 2016). Fonte: Acervo próprio, base retirada do Google Earth (2016) com destaques realizados pelos autores

Com relação aos equipamentos públicos localizados no entorno, o programa apresentou uma melhora significativa desde seu início, mas ainda são encontrados poucos equipamentos em relação à real necessidade local, em geral são postos de saúde, escolas ou creches – no caso do Empreendimento Residencial Sirius que as escolas e creches estão localizadas a uma distância maior, foi disponibilizado um serviço de transporte escolar – entretanto os equipamentos de cultura e lazer ainda não estão inclusos. “Questões como essa têm raízes na estrutura fundiária e no parcelamento do solo da região, que configuram um tecido urbano fragmentado e com muitas barreiras à circulação” (Rolnik, 2014, p.60). No Residencial Sirius, comércios e serviços são extremamente ausentes na região, por conta dessa necessidade os moradores realizam feiras:

...a ausência dessa diversidade de usos e a existência de uma demanda não atendida por um rol de atividades de comércio, serviços e lazer levaram à construção de barracas nas adjacências do conjunto, de forma improvisada e precária. Merecem destaque, também, os casos em que as atividades comerciais foram incorporadas aos próprios apartamentos, uma situação observada de modo recorrente em vários dos conjuntos onde foram realizadas as entrevistas (Rolnik, 2014, p.60).

Como os próprios moradores utilizam do comércio para suprir essa demanda, seria interessante que ao construir os empreendimentos, fossem levadas em consideração as necessidades coletivas dos moradores, poderiam apropriar-se dessa necessidade e gerar tipologias diferentes, que podem abrigar essas atividades que geram renda. Segundo Cardoso Jaenisch, a política habitacional da qual o PMCMV decorreu (e da qual também decorre o atual programa federal de habitação) impõe a lógica de mercado no que se refere à promoção habitacional, pela qual encara-se como “produto, um bem de consumo, ou um investimento financeiro” (Cardoso e Jaenisch, 2014, p. 7).

As análises acima apontam que, para as construtoras, não há interesse na inserção das pessoas historicamente excluídas pelo sistema social econômico aos centros urbanos, a preocupação com o território ao entorno do empreendimento também não faz parte da lista de pré-requisitos, assim como linhas de ônibus disponíveis próximas que possam levar uma quantidade razoável ao destino de seus trabalhos. Todo esse conjunto de fatores aumentaria o custo da produção, para as grandes construtoras o que realmente importa é o desejo pela maximização de seus lucros, a promoção do direito à moradia (ao custo que for) se revela como pretexto.

5. Como os instrumentos urbanísticos são utilizados: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)

No município de Campinas, segundo a pesquisa de Silva (2011), que analisou os Planos Diretores de 2001 e 2008 na região com relação ao macrozoneamento, gestão, parcelamento, sistema de espaços livres, habitação de interesse social e instrumentos urbanísticos, Campinas possui diretrizes e ações concretas para efetivar o direito à moradia, e utiliza as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) como instrumento urbanístico para implementar o programa federal Minha Casa, Minha Vida. Mesmo por meio das ZEIS de Indução, que é uma área urbana que o plano prevê para a construção de uma Habitação de interesse social, e de Regularização, são áreas consolidadas que precisam de regularização fundiária, o programa ainda não utiliza critérios rigorosos com relação a localização dos empreendimentos, ou seja, critérios que avaliem a infraestrutura do local a serem construídas estas habitações.

A delimitação de ZEIS em lotes vazios dentro dos centros urbanos é uma forma de o poder político utilizar instrumentos urbanísticos para garantir o acesso dessa população à terra urbana e regular o mercado imobiliário na área central, pois ao reduzir as diferenças de qualidade entre estes diferentes padrões de ocupação é reduzido também o valor da terra. Dessa forma, reduzimos a violação ao direito à moradia, já que o déficit habitacional também é fruto da segregação socioespacial e da enorme desigualdade nos municípios do Brasil.

A localização das Habitações de Interesse Social no município de Campinas, devido à Lei n. 10.410, de 17 de janeiro de 2000, deixou em aberto a possibilidade da escolha de terrenos por todo território do município, o que dificultava ainda mais o processo de empreendimentos mais inclusivos dentro do programa. A partir de 2006 o Plano Diretor limitou as localidades dos empreendimentos as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ao polígono sul da Macrozona 4, entretanto as construções continuaram a sudoeste, na Macrozona 5 –local que apresenta uma grande quantidade de conjuntos habitacionais promovidos pela COHAB-Campinas e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) em outros períodos, mesma região que concentram-se os assentamentos informais por autoconstrução– é nesta Macrozona que se encontra a maior incidência de ZEIS de indução, na Macrozona 4 a pouca quantidade ZEIS marcadas no território são de regularização apenas.

O Residencial Sirius, por exemplo, foi construído em uma área de ZEIS de indução assim como de parcelamento, edificação e uso compulsório (PEUC). Estes instrumentos urbanísticos foram utilizados como objeto para baixar o preço no valor final da operação realizada pela construtora, pois os custos com terrenos são nulos, já que as terras se tornam públicas a partir da aplicação dos instrumentos urbanísticos, assim como uma manobra de agilizar o processo de contratação com a CEF, ou seja, os instrumentos urbanísticos foram utilizados para prosseguir com o cenário de conjuntos sem inserção urbana. Dessa forma os instrumentos urbanísticos, mais propriamente os de regularização fundiária: “... neste caso os instrumentos de regularização fundiária prestaram-se fundamentalmente à formação de guetos e ao aprofundamento do padrão de segregação socioespacial do município” (Rolnik, 2014, p. 37).

As ZEIS estão concentradas nos setores sul e sudeste do município de Campinas, principalmente à sudoeste da rodovia Anhanguera, precisamente localizam-se em áreas periféricas da área urbana parcelada (Silva, 2011). Mesmo as ZEIS de Indução não se localizam no centro urbano, em espaços livres ociosos onde a função social da terra não é cumprida.

O instrumento de ZEIS deveria ser utilizado para manter a terra urbana ainda sem função social com boa localização para a construções das habitações de interesse social, propiciando acesso à cidade para a maior parte dos brasileiros, que não usufrui do direito à moradia digna. Entretanto sua criação não é suficiente. Este instrumento é letra morta caso não seja considerado pelas políticas públicas. Neste sentido, pouco contribui a delimitação das ZEIS, se políticas públicas não às utilizarem em seus programas e projetos (Silva, 2013).

Considerações finais

O PMCMV realmente tem reflexos importantes na questão habitacional. Trata-se do maior programa do governo federal voltado à inclusão de camadas sociais com renda familiar entre zero e três salários-mínimos, ainda que reproduza a lógica do modelo jurídico privatista, ao entregar unidades habitacionais na forma de propriedades privadas. Ainda são necessários grandes passos para que o Programa possa aplicar efetivamente direitos sociais relacionados ao planejamento urbano e habitacional em todo território brasileiro.

Ademais, o Programa conforma-se, no âmbito de políticas de governo, adstrito a gestões e mandatos de determinados grupos político-partidários, sujeito, portanto, à

descontinuidade e ao esvaziamento de suas pautas e agendas, tal como observado pela cartilha Verde e Amarela que vigorou entre os anos 2019 e 2022 e que, na esfera do PMCMV, significou sua revogação para dar espaço ao Programa Casa Verde e Amarela.

No âmbito micro, o município de Campinas está submetido à mesma realidade do país, com grande déficit habitacional e sem previsão de empreendimentos inseridos no território urbano central. O convênio com as grandes construtoras apenas complica ainda mais a relação do empreendimento com a cidade pois, para maximizar seus lucros, o custo de produção é barateado ao máximo possível.

Enquanto o Poder Público tratar a questão da moradia como números a serem conquistados, a parcela mais pobre da população continuará a não ter seus direitos atendidos. Este problema parece ser quebrado apenas com o corte do convênio do Estado com as grandes empreiteiras, pois assim o lucro não seria mais tratado em primeiro plano, evitando-se construir empreendimentos com maximização total do tempo –o que pode gerar problemas estruturais e falhas de projeto arquitetônico–assim como será possível a definição mais clara de quem será atendido, os próprios moradores, essa etapa– que não é realizada pelas construtoras, mas de essencial necessidade para gerar proximidade entre o construído e quem o habitará – assim como, uma mudança em um dos problemas mais graves, o local de inserção desses empreendimentos no município – a mudança dessa parcela populacional da periferia para dentro dos centros urbanos é primordial para mudar o cenário de segregação social, principalmente na cidade de Campinas – os retirando de seu apartado local histórico.

Para que este Programa tenha consistência, o Estado terá que fazer uso de instrumentos urbanísticos, como as ZEIS de indução e regularização de maneira mais incisiva. Igualmente, é possível indicar lotes vazios ou edifícios há mais de 30 anos sem uso para aplicação das ZEIS ou do PEUC (Parcelamento, Edificação e Uso Compulsório) nestas áreas, de modo que o programa poderia inserir estes empreendimentos habitacionais dentro das cidades formais e não no seu exterior, nas cidades informais.

A partir de etapas mais bem definidas –um local bem inserido urbanisticamente ou áreas designadas a esses empreendimentos com serviços e comércios próximos, equipamentos públicos e acesso a educação e cultura, uma análise mais a fundo sobre quem irá morar no local e o que é necessário coletivamente para essas pessoas possam viver e trabalhar–, é possível diminuir o déficit habitacional com qualidade, sem entendê-lo como um número quantitativo, mas qualitativo. Enquanto existir o convênio do Estado com as grandes empreiteiras, como foi constatado, será impossível vencer o déficit habitacional de

maneira qualitativa, serão apenas reproduzidos mais Residenciais Jardim Sirius, sem qualidade urbana e arquitetônica, longe dos centros urbanos, com um entorno rodeado por grandes glebas não loteadas, sem permeabilidade, um carimbo que copia e cola tetos, não moradias, habitações que são construídas apenas como justificativa para empreiteiras ganharem dinheiro.

A produção de moradia segundo a forma-mercadoria segue suas regras próprias, em que mobiliza relações sociais entre sujeitos detentores de capital que condicionam a realização de condições materiais de vida e existência à entrega do mínimo (juridicamente categorizado como mínimo existencial, inserido na chamada reserva do possível). Em se tratando do direito à moradia, entrega apenas as paredes e o teto. A terra urbanizada não é entregue com a casa, seja porque não faz parte do contrato com o incorporador/construtor, seja porque isso não estava no orçamento, seja porque não foi planejado pelo Administrador Público, ou ainda porque, diferentemente de terra nua, a terra vestida encarece a obra, uma vez que aumenta o valor de troca dos imóveis da região.

Esse movimento de produção imobiliária proposta no circuito das regras do mercado privado de habitação implica em outros fatores no sentido de expulsão de grupos que já estavam excluídos pois, quando a terra urbanizada se aproxima da casa popular, a casa popular se valoriza e esta valorização causa uma série de novas consequências, com as quais os moradores do bairro muitas vezes não conseguem arcar. A terra urbanizada é apropriada pelos agentes de mercado antes de ela ser aproveitada pelos moradores, que não têm condições econômicas de suportar o aumento do custo de vida. O planejamento urbano, da forma como tem sido definido e elaborado, tal como evidenciado na análise da realidade do município de Campinas, estimula e contribui para a consolidação de uma agenda baseada em interesses de mercado em vez de contrariá-los.

Referências

ABREU, João Maurício Martins de. Construção histórica do modelo proprietário no Brasil: apresentação de uma hipótese sobre o direito à moradia. *Revista Direito e Práxis*, v. 5, n. 1, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/7354>. Acesso em 18.jan.2024.

BONATES, Mariana Fialho. O Programa de Arrendamento Residencial – PAR: acesso diferenciado à moradia e à cidade. *Risco*, São Carlos, no.7, 2008, p.147-164.

BRASIL. Lei n. 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;

altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Lei n. 12.424, de 16 de junho de 2001. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, altera as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 4.591, de 16 de dezembro de 1964, 8.212, de 24 de julho de 1991, e 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 10.257/2001, Estatuto da Cidade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm Acesso em 05 de janeiro de 2016.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei n. 11.124/2005, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11124.htm. Acesso em 06 de janeiro de 2015.

BRASIL. Decreto n. 7.494, de 16 de junho de 2011. Regulamenta dispositivos da Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida, e dá outras providências.

BRASIL. Medida Provisória n. 514, de 1 de dezembro de 2010. Altera a Lei no 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nos 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências.

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n. 168, de 12 de abril de 2013. Dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de cotas no Fundo de Arrendamento Residencial - FAR, no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana - PNHU, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

BRASIL. Ministério das Cidades. Portaria n. 518, de 8 de novembro de 2013. Dá nova redação à Portaria nº 168, de 12 de abril de 2013, do Ministério das Cidades, que dispõe sobre as diretrizes gerais para aquisição, requalificação e alienação de imóveis com recursos advindos da integralização de conta no Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), no âmbito do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit habitacional no Brasil 2007*. Brasília, 2009.

BUENO, Laura Machado Mello. *Projeto e Favela: Metodologia para projetos de urbanização*. FAU-USP. São Paulo, 2000.

CAIADO, Maria Celia Silva. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na região de Campinas: O papel dos instrumentos de Gestão Urbana. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. 11. 1998. Caxambu. Anais... Belo Horizonte: ABEP. 1998.

CAMPINAS. CÂMARA DE VEREADORES. Lei Complementar n. 15/2006, Plano Diretor. Disponível em: <https://bibliotecajuridica.campinas.sp.gov.br/index/visualizar/id/89986>. Acesso em 18.jan.2024.

CAMPINAS. CÂMARA DE VEREADORES. *Plano Municipal De Habitação*, 2011. Disponível em: <http://www.campinas.sp.gov.br/governo/habitacao/plano-habitacao.php>. Acesso em 18.jan.2024.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAGÃO, Thêmis Amorim. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In.: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T.; ARAUJO, F. S. Habitação de Interesse Social: política ou Mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano. In: XIII *Encontro Nacional da ANPUR*, 2011, Rio de Janeiro. Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR, 2011.

CARDOSO, Adauto Lúcio e JAENISCH, Samuel Thomas. Nova política, velhos desafios: problematizações sobre a implementação do programa Minha Casa Minha Vida na região metropolitana do Rio de Janeiro. e-metropolis: *Revista eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 5, p. 6-19, 2014. Disponível em: http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/018/original/emetropolis_n18.pdf? Acesso em 18.jan.2024.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Centro de Estatística e Informações*. Déficit habitacional no Brasil. 2. ed. - Belo Horizonte, 2005.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2015: resultados preliminares / Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. –Belo Horizonte: FJP, 2017. Disponível em: <https://www.fjp.mg.gov.br/index.php/docman/cei/723-estatisticas-informacoes-3-deficit-habitacional-16-08-2017versao-site/file> Acesso em 18 jan.2024

GROSTEIN, Marta Dora. METRÓPOLE E EXPANSÃO URBANA a persistência de processos insustentáveis”, São Paulo *Perspec.* vol.15 n.1, São Paulo Jan./Mar. 2001, p.14. Disponível em/<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n1/8585.pdf>. Acesso em 18.jan.2024.

JACOBS, Jane. *Morte e vida das grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes. 2000.

MARICATO, Ermínia Terezinha Menon. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
OLIVEIRA, Renata. *O empresariamento da política Habitacional Brasileira: Programa Minha Casa Minha Vida*. São Carlos, 2014.

ROLNIK, Raquel. *Ferramentas para avaliação da inserção urbana dos empreendimentos do MCMV*. Equipe Laboratório Espaço Público e Direito à Cidade (LabCidade). São Paulo, 2014.

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

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da. Habitação de Interesse Social e as legislações municipais da região Metropolitana de Campinas. *Ambiente Construído*. V.11, n. 3, p. 55-71. Porto Alegre, 2011.

SILVA, Jonathas Magalhães Pereira da; MAGALHÃES, Natália Cristina Trípoli. Contradições da Região Metropolitana de Campinas: Delimitação de ZEIS e a localização dos investimentos públicos em Habitação de Interesse Social. *Arquitextos*. 158.00. 2013.

SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro; MASTRODI, Josué. O que é o objeto “moradia” do Programa Minha Casa, Minha Vida? *Revista de Direito da Cidade*, Rio de Janeiro, 2016. DOI: <https://doi.org/10.12957/rdc.2016.22506>. Acesso em 18.jan.2024.

ZAPAROLI, Cintia Teixeira. *Um Balanço da Política Urbana: Observação a partir de Campinas*. PUC-Campinas. Campinas, 2010.

COMO CITAR ESTE TEXTO:

MASTRODI, Josué; GONÇALVES, Daiane Hernandez; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Quem realmente define as políticas públicas de habitação? Um estudo sobre o planejamento urbano e a política habitacional implementada em Campinas, SP. *Revista Culturas Jurídicas*, 2024. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index>.

MASTRODI, Josué; GONÇALVES, Daiane Hernandez; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Quem realmente define as políticas públicas de habitação? Um estudo sobre o planejamento urbano e a política habitacional implementada em Campinas, SP. *Revista Culturas Jurídicas*, 2024. Available for access: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index>.

MASTRODI, Josué; GONÇALVES, Daiane Hernandez; SILVEIRA, Suzana Maria Loureiro. Quem realmente define as políticas públicas de habitação? Um estudo sobre o planejamento urbano e a política habitacional implementada em Campinas, SP. *Revista Culturas Jurídicas*, 2024. Disponible en: <https://periodicos.uff.br/culturasjuridicas/index>.