



## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

Camilla Massola Sumi<sup>1</sup>

**Resumo:** O processo de dualidade da habitação no Brasil com valor de uso para sobrevivência e valor de troca como mercadoria, fez com que o próprio Estado legitimasse o "sonho da casa própria" por meio de políticas habitacionais. Isso levou ao surgimento de um vasto mercado imobiliário, em contradição, a uma parcela significativa da população vivendo em condições precárias. Neste sentido, as dinâmicas urbanas contemporâneas revelam que a moradia se tornou uma questão muitas vezes reduzida ao déficit habitacional, ignorando as desigualdades sociais estruturais. Por isso, este artigo examina as políticas habitacionais adotadas em Campinas, importante município do interior do estado de São Paulo, destacando o desafio da descentralização política e suas implicações nas desigualdades regionais e locais. Para tanto, apresenta um levantamento documental das políticas habitacionais entre pós o período de democratização ao final da pandemia de Covid-19.

**Palavras-chave:** Políticas públicas; política habitacional; pesquisa documental; Campinas/SP.

### PROCESSES AND POLITICAL DECISIONS TO ADDRESS THE ISSUE OF HOUSING AT THE CITY SCALE

**Abstract:** The process of duality of housing in Brazil with use value for survival and exchange value as a commodity, caused the State itself to legitimize the "dream of owning a home" through housing policies. This led to the emergence of a vast real estate market, in contradiction to a significant portion of the population living in precarious conditions. In this sense, contemporary urban dynamics reveal that housing has become an issue often reduced to housing deficit, ignoring structural social inequalities. Therefore, this article examines the housing policies adopted in Campinas, an important municipality in the interior of the state of São Paulo, highlighting the challenge of political decentralization and its implications for regional and local inequalities. To this end, it presents a documentary survey of housing policies between the period of democratization and the end of the Covid-19 pandemic

**Keywords:** Public policies; housing policy; documentary research; Campinas/SP.

Artigo recebido em: 29/10/2023 Aprovado em: 17/05/2024  
DOI <https://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v28n1.2024.25>

---

<sup>1</sup> Arquiteta e Urbanista, Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (IAU-USP). Possui Mestrado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É Pesquisadora do Grupo de Pesquisa SAGEMM (IAU-USP).. E-mail: [camillasumi@gmail.com](mailto:camillasumi@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

Os processos de acesso à moradia no Brasil evocam tanto uma dimensão produtiva, como uma dimensão reprodutiva, consolidada no imaginário coletivo como o “sonho da casa própria”. Isto é, a habitação carrega em seu âmago dois valores que nem sempre estão equilibrados, sendo eles: o valor de uso, referente às questões próprias da casa como meio de sobrevivência, e o valor de troca, relacionada às questões financeiras da moradia enquanto uma mercadoria, que pode ser símbolo de uma posição social e/ou fomento da especulação do solo urbano.

A partir da primeira metade do século XX, a construção desse imaginário como modelo ideal foi legitimada progressivamente pelo próprio Estado, que instituiu políticas de fomento à habitação e à construção civil. Na primeira metade, tais políticas foram voltadas a produção habitacional pelo Estado; já na segunda metade elas passaram a ser vinculadas ao financiamento da habitação através da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) em 1966.

Esta decisão política ao nível federal simbolizou o surgimento de um significativo mercado imobiliário e de diversos ativos de financiamento habitacional direcionados à população assalariada, inserida formalmente no mercado de trabalho. Por outro lado, as camadas populacionais que ficaram às margens das políticas de legitimação desse imaginário coletivo, estabeleceram-se em territórios caracterizados pelas formas precárias de viver nas favelas, nos cortiços, nas ocupações, nos loteamentos sem infraestruturas e em uma gama de morfologias urbanas que representam uma face importante das cidades brasileiras.

Conforme o sentido proposto por Lúcio Kowarick (1979), essa urbanização precária pode ser entendida a partir da espoliação urbana, ou seja, as facetas sistêmicas que geram impossibilidades das camadas mais pobres de terem acesso à moradia com infraestrutura e serviços urbanos estão vinculadas às dinâmicas das relações de trabalho:

[...] é o somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação que se realiza no âmbito das relações de trabalho (KOWARICK, 1979, p.59)

Em função disso, a moradia se transformou em uma questão, que na maioria das vezes é interpretada apenas pelos indicadores do déficit habitacional, sendo desvinculada de uma realidade anterior, a de uma sociedade constituída historicamente por desigualdades sociais.

Neste sentido, as investigações realizadas por Denise Morado Nascimento e Raquel Braga (2009) também apontaram que as instituições públicas e privadas reduziram a questão habitacional e as desigualdades sociais e econômicas no Brasil, ao déficit habitacional; elas

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

demonstraram como ao longo do tempo o Estado, as instituições voltadas aos profissionais de arquitetura e engenharia e o mercado imobiliário constituíram a ideia de que a solução mais viável fosse o aumento do estoque de unidades habitacionais. Isto é, a questão da moradia foi tratada mais como um problema numérico do que sistêmico e estrutural. Resultantes destas decisões políticas, a população que não se encaixa nos padrões de atendimento delas, tendem a intensificar e tensionar os conflitos urbanos nas cidades.

Soma-se a isto a questão da principal política habitacional adotada nas duas últimas décadas, o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) de 2009. Para alguns autores (RIZEK, SANTO AMORE, CAMARGO, 2018) ademais das questões arquitetônicas e urbanísticas, essa política nasceu como um enfrentamento das consequências da crise estadunidense de 2008 para a economia brasileira, relacionada ao processo de financeirização da economia mundial. Embora seja historicamente uma das políticas ao nível federal que mais mobilizou fundos para atender à população de menor renda, simbolizaria mais uma “marca” de acesso ao produto da “casa própria”, servindo como linha condutora das diferentes modalidades, fundos, agentes, tipologias habitacionais e entre outras, do que uma solução estrutural para a questão habitacional.

Situação que também está relacionada ao desafio da “descentralização política” (Arretche, 2012). Uma vez que a descentralização política no Brasil se refere à transferência de poder e autoridade do governo federal para os estados e municípios — característica importante do sistema político brasileiro — tem implicações significativas para a governança e a prestação de serviços públicos. O aprofundamento das desigualdades regionais e locais são possíveis efeitos dessa dinâmica em relação à capacidade de resposta de um governo às necessidades de sua população.

Nesse contexto, Campinas, enquanto sede da Região Metropolitana de Campinas (RMC) no estado de São Paulo, destaca-se como um importante centro urbano regional do interior, caracterizado por sua relevância científica e tecnológica na América Latina, além de apresentar um significativo Produto Interno Bruto (PIB) e um elevado Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ao nível nacional<sup>1</sup> (Figura 1). Aspectos que contrastam com uma realidade desigual que permeia a cidade, criando uma oportunidade valiosa para examinar de perto os processos e decisões políticas relacionados ao enfrentamento dos desafios habitacionais na escala da cidade.

**Figura 1** - Localização da cidade de Campinas nos contextos metropolitanos e na América Latina.



**Fonte:** Elaboração própria a partir de Metadados Geoespaciais da Emplasa, 2022.

Diante disso, este trabalho planeja apresentar, por meio de um levantamento documental, os processos e decisões adotados para lidar com a questão da habitação em Campinas. Inicialmente, será oferecida uma breve contextualização em perspectiva histórica das políticas municipais nesse contexto territorial específico, seguida pela análise dos arranjos políticos mais recentes, abrangendo o período desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 ao final da pandemia de Covid-19.

## **2 DECISÕES POLÍTICAS DO PASSADO**

A formação do tecido urbano de Campinas deu-se a partir de uma área central que teve sua expansão por meio de eixos periféricos, atualmente denominados “eixos de centralidades”, em consequência de loteamentos dispersos e sem articulação entre si. Muitos desses loteamentos são produtos das políticas habitacionais desenhadas ao nível federal e ao estadual, entre eles estão: Fundação da Casa Popular de Campinas (FCP) (1946-1952), Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986), Companhia de Habitação de Campinas (COHAB) (1965 - atual) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) (1949-2019).

A política de “loteamentos populares urbanizados” dos anos 1990 é lembrada historicamente por realocar a população moradora de favelas para loteamentos sem nenhuma infraestrutura ou serviços urbanos, como escolas, creches, postos de saúde etc. (Lopes, 2002). Já os conjuntos habitacionais, que foram produzidos a partir dessas políticas estão implantados em locais longínquos da área central, o que acabou por estabelecer camadas de periferias e a indução do crescimento

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

urbano a partir da especulação imobiliária em seus entornos (CAMARGO, 2010; FERNANDES; OLIVEIRA, 2000).

Apesar do deslocamento diário de seus moradores em busca de serviços públicos e trabalho, ao longo do tempo, essa forma de especulação imobiliária também propiciou a formação de “centralidades próprias” com características urbanas específicas, por exemplo, áreas mais voltadas aos comércios locais e de atacado, as indústrias metalúrgicas, o polo de tecnologia etc.. Além disso, a massiva ampliação dos eixos rodoviários municipal e estaduais facilitaram a transformação de Campinas de uma cidade média para uma região metropolitana do interior de São Paulo, a RMC<sup>2</sup>.

Os bairros advindos desta formação precária compõem um mosaico de áreas autoconstruídas, favelas, condomínios fechados e inúmeras situações caracterizadas juridicamente como irregulares, cuja população mais pobre se concentra na região sudoeste, enquanto as camadas média e alta se instalaram nas regiões norte e leste (CAMPINAS, 2018).

Embora parte das camadas médias e altas também estejam próximas destes eixos rodoviários, devido à propagação dos condomínios fechados nos anos 2000, ainda prevalece a condição de localização da moradia da população mais pobre, pois são regiões de baixa valorização imobiliária e distantes dos serviços coletivos, agravando as questões de mobilidade urbana.

Vale retomar que no final dos anos 1970, com o processo de “abertura política” do regime militar e a atuação de diversos setores pela redemocratização, houve a criação, em 1980, com significativa influência das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs)<sup>3</sup>, do Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (FUNDAP) pela Secretaria de Promoção Social na gestão de Francisco Amaral (1977-1982). Posteriormente transferido à Secretaria de Habitação (SEHAB), instaurada em 1993 pela gestão de José Roberto Magalhães Teixeira (1993-1996). Tal influência foi preservada até a atualidade através da composição do Conselho deste fundo, em que a Igreja católica é membra.

Além disso, Doraci Alves Lopes (2002), ao escrever sobre os trabalhadores sem teto em suas realidades sociais de despejos individuais e coletivos desse período, ressalta uma prática muito comum adotada pelo poder público de Campinas: moradores de favelas e principalmente ocupações urbanas ficavam “à mercê de despejos arbitrários, juridicamente conhecidos como “reintegração de posse”, sem poder assumir o financiamento de um lote popular, devido a vários critérios do “cadastramento”, alguns bastante discriminatórios.” (LOPES, 2002, p.196).

Tal prática, ainda hoje, permanece, por ser recorrente a atuação de “conter a expansão das ocupações informais”, sendo a Coordenadoria Especial de Habitação Popular (CEHAP) à frente das remoções e demolições pela cidade. Mas nem sempre a CEHAP teve esta atuação, pois a coordenadoria que é vinculada à SEHAB, estruturada em 2003 pela gestão de Izalene Tiene (2001-

2004) — a qual foi vice-prefeita do ex-prefeito Antonio da Costa Santos<sup>4</sup>, assassinado em setembro de 2001 — previa as seguintes formas de atuação em seu artigo 2º:

- I. definir e orientar as políticas públicas na área de habitação;
- II. organizar audiências públicas com os movimentos de moradia que estejam interessados em participar da promoção e implementação de políticas públicas;
- III. acompanhar as reuniões do Conselho Municipal de Habitação, envidando esforços para implementação das decisões tomadas naquela esfera, sem prejuízo de sua atuação de ofício;
- IV. acompanhar as reuniões do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, envidando esforços para implementação das decisões tomadas naquele órgão, sem prejuízo de sua atuação de ofício;
- V. acompanhar as reuniões do Conselho Consultivo do “Fundo de Apoio à População de Sub-habitação Urbana” - FUNDAP -, apresentando perante este órgão as demandas de remoção de moradias indicadas pela CERF;
- VI. orientar e auxiliar os movimentos de moradia na formulação de propostas que poderão ser encaminhadas a quaisquer órgãos do poder público ou a conselhos de direitos que promovam a democracia participativa;
- VII. atuar de modo coordenado com os demais órgãos municipais, estaduais e federais que laborem para a solução do déficit habitacional, a teor da competência comum prevista no artigo 23, inc. IX, da Constituição Federal. (Decreto 14.456 de 25 de Setembro de 2003)

Antes de ser vinculada à SEHAB, a coordenadoria estava ligada ao Departamento Jurídico Urbanístico da Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos e da Cidadania, o que indicava uma relação com as movimentações e os anos iniciais da promulgação do Estatuto da Cidade (2001), vinculada à ideia de gestão democrática das cidades, conforme os incisos acima.

Neste sentido, por um período a CEHAP instituiu um canal oficial de diálogo entre os moradores, os movimentos sociais, as associações de bairros e o poder público, a fim de minimizar e solucionar as questões de habitação. Mas com as mudanças de gestões municipais, em especial a partir dos anos de 2010, a coordenadoria voltou-se mais ao papel de fiscalização e, passou a atuar inclusive com a Polícia Militar para inibir e coibir a expansão de ocupações por moradia.

Ainda sob a influência dos discursos de gestão democrática, participação popular e orçamento participativo, em 2003 foi criado o Conselho Municipal de Habitação (CMH). A sua composição permitia, além dos órgãos do poder público, uma distribuição proporcional de representantes de diversos setores da sociedade civil e de representantes eleitos pela comunidade. Entretanto, conforme acompanhado por essa pesquisa, o CMH permaneceu sem membros, reuniões, conferências e participação social durante o triênio da gestão de Dário Saadi (2021-atual). Isso levou, anualmente, a Câmara dos Vereadores questionar o Poder Executivo sobre a situação. Em resposta, a SEHAB alegava ter feito tentativas infrutíferas na organização do Conselho. Por esse motivo, no segundo semestre de 2023, houve a aprovação de alteração legislativa dele<sup>5</sup>, priorizando o número de membros participantes relacionados às entidades de classe de engenharia e arquitetura e do setor privado em detrimento da população e dos sindicatos dos trabalhadores.

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

Já na gestão seguinte, do ex-prefeito Hélio de Oliveira Santos (2005-2011)<sup>6</sup>, houve a criação do programa Auxílio Moradia (2007)<sup>7</sup>, que, por meio dos recursos da FUNDAÇÃO, possibilitava as pessoas ou famílias de baixa renda em situação de riscos pessoais e/ou sociais, receber um valor pecuniário para custear o aluguel. Na época, existiam duas modalidades: a primeira chamada de “Emergencial” relacionada com famílias que moravam em situação de risco ambiental, com duração de 12 meses, prorrogáveis por igual período; e a segunda para “Mulheres Vítimas de Violência de Gênero”, com duração de até 6 meses.

Não obstante, no decurso desta mesma gestão, ocorreu a mudança já mencionada dentro da CEHAP: por meio do decreto nº16.920 de 08 de janeiro de 2010, foi criado o grupo de remoções intitulado “Grupo de Controle e Contenção de Ocupações, Parcelamentos Clandestinos e Danos Ambientais no Município de Campinas”, uma aliança quase perfeita com o programa de Auxílio Moradia. Pois, ainda ativo, as ações do grupo usam o discurso em “benefício do meio ambiente”, não necessariamente em situações de riscos ambientais, para fiscalizar e coibir ocupações em propriedades públicas e privadas, adensamento de favelas existentes e parcelamentos clandestinos do solo.

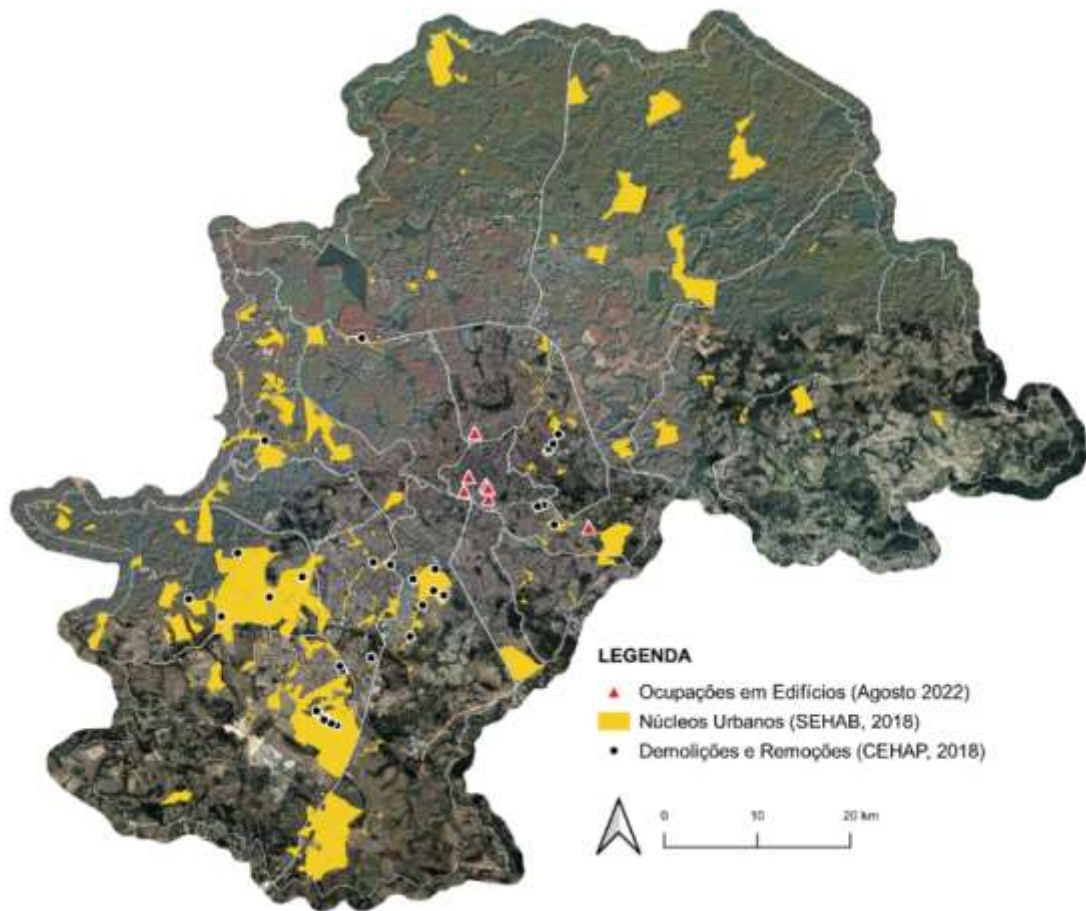
O que chama atenção para o conteúdo deste decreto é a previsão de punição e a criminalização de situações irregulares, entendidas como atos contra a administração pública, mesmo quando ocorridas no âmbito do direito privado; por exemplo, uma ocupação em propriedade privada, além de transitar por ações de reintegração de posse, pode ser processada pelo Estado. Apesar das limitações de sua natureza jurídica, mostra-se uma mudança nos arranjos institucionais que prioriza o poder de polícia, tanto administrativa, como ostensiva, que por consequência controla as ações e reivindicações de movimentos sociais por moradia na cidade.

É relevante observar que, no início dos anos 2000, diversos municípios em São Paulo testemunharam o surgimento de programas semelhantes ao Auxílio Moradia, frequentemente denominados como “Bolsa Aluguel”. Um exemplo disso ocorreu na capital em 2004, e posteriormente, o termo evoluiu para Auxílio Aluguel. Em 2010, o próprio Estado de São Paulo introduziu o Auxílio Moradia Emergencial com o propósito de oferecer apoio habitacional às comunidades desabrigadas em áreas de calamidades públicas, mediante recursos provenientes da CDHU. No entanto, é notável o aumento significativo no número de beneficiários desses programas em várias cidades nos últimos anos, correlacionado aos processos de remoção. Isso resultou na transformação desses programas em uma panaceia para a questão da habitação, conforme os dados apresentados pelo LabCidade (2019)<sup>8</sup>.

Ainda, em consequência da adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) — cujos requisitos obrigatórios para acessar os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) eram a instauração de Fundos, Conselhos e Planos Locais de Habitação —

em 2011 ocorreu a produção do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Campinas (PMHIS). Neste plano, foram identificados 233 “núcleos urbanos” considerados assentamentos precários, como favelas (92), ocupações (101), loteamentos irregulares e clandestinos (40), conforme o mapa (figura 2). Havia a expectativa que as questões de urbanização e habitação fossem suprimidas por meio dos programas federais Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o PMCMV mencionado anteriormente.

**Figura 2** – Núcleos urbanos, ocupações em edifícios e demolições em Campinas (2018-2022).



**Fonte:** Elaboração própria a partir dos Metadados Geoespaciais de Campinas/SP, 2022.

O fato é que ainda há uma imensa fila de “cadastrados”<sup>9</sup> à espera de moradias. Dos anos 2000 a 2010 houve um crescimento de mais de 18% do déficit habitacional (CAMPINAS, 2011); caso essa taxa de crescimento fosse a mesma, em 2020 seriam cerca 37 mil domicílios considerados precários, entretanto, não é possível fazer esta afirmação, já que há uma lacuna nos dados oficiais, conforme também apontado por outras investigações<sup>10</sup>.

Por outro lado, essa situação está relacionada com as políticas federais mencionadas, que tiveram grande impacto no período, pois, como alguns pesquisadores (MARQUES, PULHEZ, PAGIN, 2018) destacaram, houve um efeito de esvaziamento de políticas habitacionais locais e uma crescente



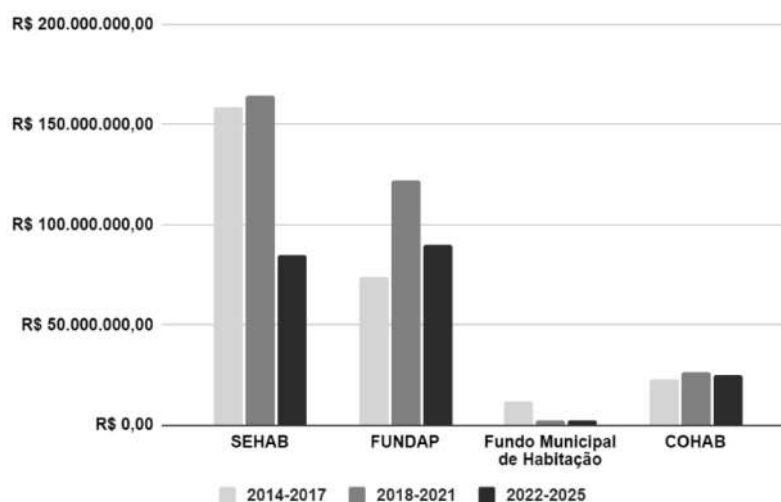
## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

terceirização das funções gestonárias e organizacionais por parte dos poderes executivos municipais, através da contratação de empresas de engenharia especializadas em gerenciamento e consultoria.

### 3 NOVOS HORIZONTES?

Ao analisar a intersecção entre os diferentes níveis de políticas habitacionais, após mais de dez anos do PMHIS (2011), Campinas vive a interrupção de políticas mais robustas. Porém, foi possível examinar através dos Planos Plurianuais (PPAs) dos períodos de 2014-2017, 2018-2021 e a previsão 2022-2025, os caminhos e destinos dos recursos financeiros em relação à moradia na cidade, conforme o gráfico 1:

**Gráfico 1** - Planos Plurianuais de Campinas (PPA) e recursos para habitação.



Fonte: Elaborado a partir dos dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Campinas, 2022.

No período mais recente, houve um corte em todas as unidades administrativas analisadas, em especial a própria SEHAB, que de quase R\$165 milhões (PPA 2018-2021), receberá pouco mais de R\$84 milhões ao longo do PPA 2022-2025, em sua maioria destinados à manutenção administrativa e à promoção da Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social. Há também a redução dos recursos aos programas habitacionais e a mudança nas ações do Fundo Municipal de Habitação; este passou de mais de R\$12 milhões para apenas R\$2 milhões nos dois últimos PPAs, voltadas as ações de estudos e diagnósticos para regularização e produção habitacional. No PPA do período de 2018-2021, não houve recursos diretos destinados à urbanização de territórios precários.

Neste sentido, há a tendência indicada nas metas dos PPAs que a regularização por títulos, ou melhor, o documento de posse das áreas irregulares será a principal política pública vigente. Fundamentada na legislação da Regularização Fundiária Urbana por REURB-S ou REURB-E —

conforme a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017 — aquela para núcleos urbanos informais com a predominância de população de baixa renda, e esta os demais núcleos urbanos informais da cidade.

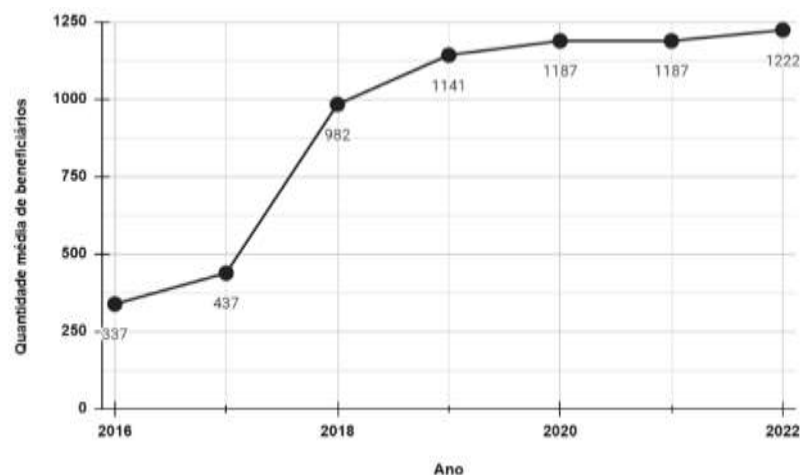
No Art.13 desta legislação já havia indicações que os beneficiários eram responsáveis por adotar soluções técnicas para utilização dos serviços coletivos e, quando necessárias as obras de infraestrutura para REURB-S, elas seriam fomentadas pelo Estado, porém no curto período de existência da lei do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), houve a revogação e desoneração das funções estatais:

Art. 33 § 2º Na Reurb-S, fica facultado aos legitimados promover, a suas expensas, os projetos e os demais documentos técnicos necessários à regularização de seu imóvel, inclusive as obras de infraestrutura essencial nos termos do § 1º do art. 36 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 14.118, de 2021) (BRASIL, 2017)

Ou melhor, como enunciado por Isadora Guerreiro e Raquel Rolnik (2020), os processos de regularização, os quais são por natureza lentos e onerosos, a partir das novas legislações, reafirmam e aprofundam as precariedades destes territórios, onde as condições de habitabilidade e o direito à cidade não existem. Além disso, transferem as funções e fundos do Estado para o mercado, por meio da privatização das infraestruturas e serviços urbanos via financiamentos pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS); possivelmente, provocando um aumento do endividamento das famílias brasileiras.

Ainda, outra situação preocupante é a supressão orçamentária para o programa Auxílio Moradia, pois, conforme aponta o Gráfico 2, houve um aumento por sua demanda, principalmente a partir de 2018, a qual passou de 437 para 982 famílias atendidas. Números que cresceram paulatinamente e reforçados pela pandemia de Covid-19.

**Gráfico 2** - Número médio de beneficiários do Auxílio Moradia de 2016 a junho de 2022.

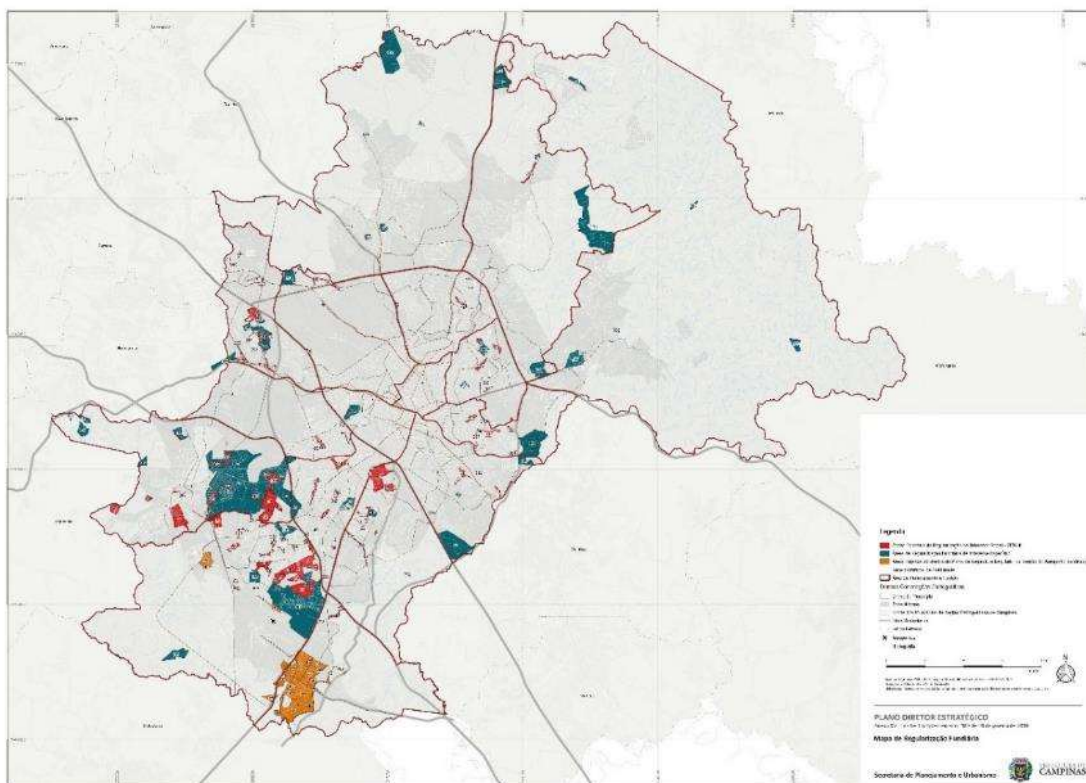


Fonte: Elaborado a partir dos dados do Portal da Transparência da Prefeitura de Campinas, 2022.

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

Nesta lógica e como mencionado, Campinas já evidenciava um corte nos recursos de urbanização, o qual corrobora para que os “núcleos urbanos”, a serem regularizados, continuem precários, em um ciclo contínuo de espoliação urbana. O próprio Plano Diretor Estratégico (2018) antecipa quais áreas serão regularizadas em acordo com a lei 13.465/2017; o mapa (Figura 3) mostra as Áreas de Regularização Fundiária de Interesse Específico em verde, que serão regularizadas via REURB-E, as Zonas Especiais de Regularização de Interesse Social (ZEIS-R) em vermelho regularizadas via REURB-S e as áreas sujeitas a estudos do Plano de Requalificação e Regularização Fundiária da Região do Aeroporto de Viracopos em laranja, que se comparado ao mapa (figura 2), boa parte destas áreas ainda fazem parte dos tais “núcleos urbanos” levantados em 2011 e, posteriormente, em 2018.

**Figura 3** - Mapa de regularização fundiária.



**Fonte:** Plano Diretor Estratégico do município de Campinas, 2018.

Outra situação preocupante ocorre com o programa, criado ao nível municipal em 2016, chamado Lotes Urbanizados ou Plano de Loteamentos de Interesse Público. Semelhante aos instrumentos de consórcio imobiliário e da parceria público-privada do Estatuto da Cidade (2001), seu objetivo é atrair proprietários de áreas particulares para formar parcerias com a COHAB. Esta entra com o parcelamento do solo e a urbanização, em contrapartida, da comercialização dos lotes de 30% a 40% mais baratos que os praticados no mercado imobiliário.

Voltado principalmente à população inscrita no Cadastro de Interessados em Moradia (CIM), tal programa também tem abertura para comercialização da melhor forma que atender à administração indireta, no caso a própria COHAB. Desde sua implementação, os loteamentos localizam-se em variadas regiões da cidade, como a centro e norte, a qual concentra a população das camadas média e alta, e as áreas das camadas mais pobres, como a oeste e sudoeste, próximas das cidades de Hortolândia e Sumaré e do Aeroporto Internacional de Viracopos, respectivamente.

Soma-se a este o programa Empreendimento Habitacional de Interesse Social (EHIS) de 2021, também de competência administrativa da COHAB, cuja finalidade é produzir habitações destinadas às diferentes estratificações de faixas de renda denominadas de interesse social (0 a 6 salários mínimos) e mercado popular (6 a 10 salários mínimos).

Esses empreendimentos permitem participar empreendedores privados e de cooperativas e associações habilitadas no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). As quantidades de unidades para cada grupo serão estabelecidas por aquele que tiver o predomínio sobre o conjunto. Dessa forma, por exemplo, pode ocorrer uma comercialização majoritária para o “mercado popular” do que a faixa de interesse social, a depender dos agentes envolvidos nos empreendimentos.

Para agravar a situação, a área central de Campinas, que conta com inúmeros imóveis abandonados, subutilizados e vazios<sup>11</sup>, a gestão municipal de Dário Saadi (2021-atual) sancionou o decreto Nº 22.779, de 10 de maio de 2023 para “reabilitação da área central”, conhecido como “Nosso Centro”. O programa é uma espécie de anistia aos proprietários desses imóveis, uma vez que faz uma série de concessões e isenções de diversas tributações (a exemplo: ISSQN, IPTU, ITBI, licenciamento urbanístico de obras etc.) e a dispensa de outorga onerosa para aqueles que reformarem suas propriedades.

As propriedades que se enquadram ao “Nosso Centro” também poderiam ser questionadas pelo planejamento quanto ao exercício da “função social da propriedade”, como os instrumentos do próprio PDE (2018) e do Estatuto da Cidade (2001). Contudo, essa questão e, por consequência, a forma de uso para habitação de interesse social, é apenas mencionada de maneira muito branda no decreto, uma vez que a prioridade dessa política está em resguardar a propriedade privada e fomentar o mercado imobiliário, visto o aumento expressivo nos preços dos aluguéis dos imóveis na região<sup>12</sup>.

Além disso, há os recursos aplicados no município que são do governo estadual, como os destinados aos programas Casa Paulista e Nossa Casa, mas que não possuem dados atualizados e confiáveis de implantação e monitoramento de acesso à população. Este, enquanto resultado da gestão de João Dória (2019-2022), foi desenhado para atender as ofertas de mercado, uma vez que fomenta a produção de habitação de interesse social pela iniciativa privada, com recursos do Fundo

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS). Aquele, criado na gestão de José Serra (2007-2010), inicialmente para os servidores públicos e alterado para outras classes de trabalhadores, indica que será substituído pelo programa mais novo.

### 4 PARA CONCLUIR

As desigualdades sociais que permeavam o acesso à moradia nas cidades brasileiras, bem como o acesso à infraestrutura, ao saneamento e aos serviços urbanos, foram somadas ao peso dos últimos anos de pandemia de Covid-19. No município de Campinas não poderia ser diferente.

Contudo, devido à forma de condução das políticas públicas habitacionais adotadas nos últimos anos, incluída a ausência de dados confiáveis, possivelmente os conflitos sociais urbanos foram multiplicados, vide a especulação do déficit habitacional, a presença de ocupações por moradia e o aumento da população em situação de rua. Em função disso, é possível colocar que o acesso à moradia estaria mais voltado à ideia de valor de troca (mercadoria) do que no valor de uso, enquanto o espaço necessário à reprodução da vida, isto é, o “objetivo neoliberal” enunciado por Francisco de Oliveira (2000) e tantos outros estudiosos.

Ainda, por meio da investigação dos PPAs — método, que, segundo Secchi (2016) pode apontar o sucesso ou não da resolução de problemas públicos, pois está vinculado com a combinação do planejamento orçamentário e financeiro aos processos decisórios e de implantação das políticas públicas — revelaram uma redução significativa para os recursos destinados à habitação com a tendência de priorização da regularização via títulos de posse. Situação bastante preocupante nos casos das áreas que necessitam de uma presença significativa do Estado para subsidiar a urbanização e/ou reformas habitacionais.

Portanto, como demonstrado, o município, apesar de sua importância regional, ainda se apresenta dependente das escalas estadual e federal frente à descentralização política. Por isso tem grandes desafios para reduzir as desigualdades sociais. Uma vez que as atuações locais estão relacionadas, especificamente, à administração indireta com a COHAB, e a própria Secretaria de Habitação mais vinculada à fiscalização e à gestão administrativa. Além disso, com a volta do PMCMV é preciso criar inovações e outras formas cooperativas, entendendo que a habitação é um elemento transversal na vida da população.

### REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

CAMARGO, Camila Moreno de. **Habitação Coletiva Popular na Área Central de Campinas: Tendências e Caracterização**. Dissertação (Mestrado), Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

CAMPINAS. Lei Complementar n. 189 de 08 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o Plano Diretor Estratégico do município de Campinas.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB). Plano Municipal de Habitação de Campinas. Campinas, 2011.

FERNANDES, Ari Vicente; OLIVEIRA, Ernestina. Subsídios Para a Regularização do Parque Oziel e Jardim Monte Cristo Face a Legislação Urbana e Ambiental. In: Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, 2000, Campinas. **Anais...** Campinas: FAU-PUCCAMP, 2000.

GUERREIRO, Isadora; ROLNIK, Raquel. Regularização fundiária Verde e Amarela: endividamento e precariedade. **LabCidade**. São Paulo, 8 set. 2020. Disponível em: <https://www.labcidade.fau.usp.br/regularizacao-fundiaria-verde-e-amarela-endividamento-e-precariedade>. Acesso em: 12 abr. 2022.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.

LOPES, Doraci Alves. Casa, despejo e cultura do habitar. **Cadernos CERU**, São Paulo, série 2, n. 13, p.193-209, 2002.

\_\_\_\_\_. **Marginais da história? O movimento dos favelados da assembléia do povo**. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 1997.

MARQUES, Eduardo; PULHEZ, Magaly; PAGIN, Stefano. Produção pública de habitação. In: MARQUES, Eduardo (org.). **As políticas do urbano em São Paulo**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. de Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida?. **Risco Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, n.9, p.98-109,2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/44765>. Acesso em: 18 dez. 2022.

OLIVEIRA, Francisco de. Privatização do público, destituição da fala e anulação política: o totalitarismo neoliberal. In: \_\_\_\_\_; PAOLI, Maria Célia (orgs.). **Os sentidos da democracia: políticas do dissenso e hegemonia global**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.55-81.

RIZEK, Cibele Saliba; AMORE, Caio Santo; CAMARGO, Camilla Moreno de. Política habitacional e políticas sociais: Urgências, direitos e negócios. In: CARLOS, Ana Fani A.; VOLOCHKO, Danilo; ALVAREZ, Isabel Pinto. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2018, p.165-184.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendação de soluções**. São Paulo: Cengage, 2016.

## PROCESSOS E DECISÕES POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À QUESTÃO DA HABITAÇÃO NA ESCALA DA CIDADE

### Notas

<sup>1</sup> Segundo o IBGE Cidades, o PIB de Campinas chegou, em 2019, a R\$ 65,8 bilhões, o que corresponde a 0,9% de participação no PIB nacional e com 0,805 IDHM (2010). INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/campinas/panorama>>, Acesso em: 29/10/2023.

<sup>2</sup> Os municípios que integram a RMC são: Campinas, Americana, Artur Nogueira, Cosmópolis, Engenheiro Coelho, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Jaguariúna, Monte Mor, Nova Odessa, Paulínia, Pedreira, Santa Bárbara D'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo e Morungaba.

<sup>3</sup> Também conhecido pelo movimento “basista” voltado às ações humanitárias.

<sup>4</sup> Também conhecido como “Toninho do PT”, era arquiteto e professor, que teve um papel importante na aproximação do poder público com os movimentos por moradia em Campinas no final dos anos 1990. O crime de seu assassinato prescreveu sem soluções.

<sup>5</sup> Nova lei: Lei nº 16.473, de 8 de novembro de 2023.

<sup>6</sup> Sucessor de Izalene Tiene, a gestão de Hélio de Oliveira Santos, também conhecido como “Dr., Hélio”, foi interrompida em meio ao seu segundo mandato por decisão judicial, sendo cassado devido ao seu envolvimento nos esquemas de corrupção da autarquia SANASA.

<sup>7</sup> Lei nº13.197, de 14 de dezembro de 2007, alterada pela Lei nº13.784/2010 e Decreto nº16.153/2008.

<sup>8</sup> Como funciona o Auxílio Aluguel em São Paulo. Disponível em: <<https://www.labcidade.fau.usp.br/como-funciona-o-auxilio-aluguel-em-sao-paulo/>>, Acesso em: 21 dez. 2022.

<sup>9</sup> Segundo a COHAB, em junho de 2023 havia um total de 40.681 “cadastros de interessados em moradia”, sendo 177 inativos por convocação ou aquisição de imóvel, 456 excluídos por inatividade e 426 novos cadastros. Disponível em: <<https://www.cohabcp.com.br/cadastros-habitacionais/>>, Acesso em 15/10/2023.

<sup>10</sup> A exemplo: RIBEIRO, Joana Aparecida Zavaglia. Os “nós” da terra na política habitacional na Região Metropolitana de Campinas. Dissertação (Mestrado), Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, PUC-Campinas, Campinas, 2014. RIBEIRO, Cláudia Maria Lima. Ou é casa ou é nada: Um estudo sobre a lógica de ocupação dos espaços construídos à margem da legislação no município de Campinas. Dissertação (Mestrado), Centro de Ciências Exatas, Ambientais e de Tecnologias, PUC-Campinas, Campinas, 2006. RIZZATTI, Helena. Urbanização corporativa vista pelo avesso: Periferização, interseccionalidade e lugar – uma análise a partir das ocupações de terras urbanas. Tese (Doutorado), Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2020.

<sup>11</sup> Segundo a reportagem de julho de 2023 e o Censo IBGE 2022, o município de Campinas tem 54 mil imóveis vazios principalmente na área central, o que é 35% maior do que a trágica lista de 40mil pessoas cadastradas na COHAB à espera de moradia. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/campinas-regiao/noticia/2023/07/08/numero-de-imoveis-desocupados-em-campinas-e-35percent-maior-que-o-de-familias-cadastradas-em-programa-habitacional-revela-censo.ghtml>>, Acesso em: 08/07/2023.

<sup>12</sup> Conforme a Tabela FipeZap da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, em março de 2020, mês em que a pandemia eclodiu, a variação dos valores de aluguéis residenciais, acumulada em 12 meses, na cidade de Campinas era de +3,50%. Nos dois anos seguintes, passou para -2,39% e +8,55%, respectivamente. Já no ano de 2023, para o mesmo período, os valores superaram as porcentagens anteriores com uma variação acumulada de +26,32%, inclusive muito superior à da própria capital do estado, que foi +15,49%. Disponível em: <<https://www.fipe.org.br/pt-br/indices/fipezap/#indice-mensal>>. Acesso em: 22/07/2023.