

## **Cidades inclusivas, resilientes e sustentáveis: propostas criativas para o enfrentamento do déficit de moradia popular no Brasil**

*Inclusive, resilient and sustainable cities: creative proposals for tackling the affordable housing deficit in Brazil*

*Ciudades inclusivas, resilientes y sostenibles: propuestas creativas para abordar el déficit de vivienda asequible en Brasil*

### **Jonatha Roberto Pereira**

Professor Doutor, Centro Universitário Unimetrocamp Wyden, Brasil  
jonathaprofessor@gmail.com

### **Gisela Baptista Tibiriçá**

Mestra, Doutoranda, Universidade Presbiteriana Mackenzie, Brasil  
gitibirica@yahoo.com.br

### **Eduardo Pappamanoli Ribeiro**

Mestre, Universidade Metodista de Piracicaba, Brasil  
eduardo@pva.adv.br

## Resumo

O presente artigo tem por objetivo investigar políticas habitacionais de baixa renda criativas protagonizadas por municípios em resposta à necessidade de materialização do direito social de moradia consagrado pela Constituição brasileira, promovendo o debate de iniciativas contemporâneas para o suprimento do crescente déficit no país. Verificou-se, notadamente no município de Campinas/SP, através dos métodos da revisão bibliográfica e da pesquisa documental junto à Companhia de Habitação Popular – CP, que a implantação de programas habitacionais consubstanciados em parcerias com a iniciativa privada sob a supervisão, controle, gestão e monitoramento do poder público, não só podem superar o mandato de quatro anos dos prefeitos, bem como proporcionar ganhos efetivos à construção de moradias dignas voltadas à população de baixa renda, com o potencial de se manterem perenes e contínuos, submetidos a aperfeiçoamentos ao longo dos anos através de um arcabouço legal composto por normativas e procedimentos objetivos, claros e transparentes no formato de um regime célere de licenciamento de projetos urbanísticos e edifícios, contribuindo, assim, para a desburocratização da máquina estatal sem a perda da qualidade dos serviços públicos prestados à população.

**Palavras-Chave:** direito, moradia, parceria.

## Summary

*This article aims to investigate creative low-income housing policies carried out by municipalities in response to the need to materialize the social right to housing enshrined in the Brazilian Constitution, promoting the debate on contemporary initiatives to meet the growing deficit in the country. It was verified, notably in the municipality of Campinas/SP, through the methods of bibliographical review and documentary research with the Companhia de Habitação Popular – CP, that the implementation of housing programs embodied in partnerships with the private sector under the supervision, control, management and monitoring of public power, not only can they surpass the four-year mandate of mayors, as well as provide effective gains in the construction of decent housing aimed at the low-income population, with the potential to remain permanent and continuous, subject to improvements to the over the years through a legal framework composed of objective, clear and transparent regulations and procedures in the format of a rapid licensing regime for urban and building projects, thus contributing to the debureaucratization of the state machine without the loss of the quality of public services provided to the population*

**Keywords:** law, housing, partnership.

## Resumen

*Este artículo tiene como objetivo investigar las políticas creativas de vivienda social llevadas a cabo por los municipios en respuesta a la necesidad de materializar el derecho social a la vivienda consagrado en la Constitución brasileña, promoviendo el debate sobre iniciativas contemporáneas para enfrentar el creciente déficit en el país. Se verificó, particularmente en el municipio de Campinas/SP, a través de métodos de revisión bibliográfica e investigación documental con la Companhia de Habitação Popular – CP, que la implementación de programas de vivienda encarnados en alianzas con el sector privado bajo supervisión, control, gestión y seguimiento del poder público, no sólo pueden superar el mandato de cuatro años de los alcaldes, sino también proporcionar ganancias efectivas en la construcción de viviendas dignas dirigidas a la población de bajos ingresos, con potencial de permanecer permanentes y continuas, sujetas a mejoras a lo largo de los años a través de un marco legal compuesto por regulaciones y procedimientos objetivos, claros y transparentes en el formato de un régimen de licencias rápidas para proyectos urbanos y de construcción, contribuyendo así a la desburocratización del aparato estatal sin pérdida de calidad. de los servicios públicos prestados a la población.*

**Palabras clave:** derecho, vivienda, asociación.

## INTRODUÇÃO

A civilização é fruto das relações humanas travadas ao longo do processo histórico de sua formação e transformação sociocultural no planeta.

Relevante ponto de inflexão foi gerado no período da Revolução Francesa (1789), sendo os direitos fundamentais, do ponto de vista da teoria clássica, vinculado ao surgimento do movimento conhecido como constitucionalismo e aos instrumentos jurídicos de proteção do indivíduo frente ao poder absoluto do Estado, ou seja, os “[...] direitos fundamentais são sempre opostos ou oponíveis ao governo, para limitar ou exigir sua atuação, conforme se cuide de defender ou de promover o indivíduo na sociedade ou o poder atua e o indivíduo se realiza” (BARROS, 2003, p. 243).

Por serem inerentes aos seres humanos, os direitos fundamentais são universais e atemporais, não precisando sequer de positivação jurídica, tanto que já foram, em outros tempos, apenas “declarados”. Exemplo disso são as declarações de direitos emanadas ao final do século XVIII<sup>1</sup> e todo o movimento histórico do constitucionalismo que surgiu em decorrência, alicerçando tais prerrogativas.

Didaticamente os direitos fundamentais são divididos em gerações, ou ainda dimensões segundo alguns autores já que, uma dimensão não encerra a outra, mas sim a complementa num contínuo geracional.

A Primeira Dimensão, conhecida como a dimensão dos direitos fundamentais negativos, vale dizer, do indivíduo em relação ao Estado, foram pensados no contexto Iluminista e trazem uma série de vedações aos entes federados em face de valores essenciais dos seres humanos, como a impossibilidade da supressão da vida, da liberdade de locomoção, da expressão e reunião, dentre outros.

Atualmente estão presentes no Art. 5º da Constituição Federal brasileira. Em outras palavras: “[...] foram reconhecidos para a tutela das liberdades públicas, em razão de haver naquela época uma única preocupação, qual seja, proteger as pessoas do poder opressivo do estado”. (CUNHA JUNIOR, 2012, p.124).

A Segunda Dimensão diz respeito aos direitos sociais. Surgem no contexto do período entre guerras, especialmente com os direitos trabalhistas previstos na Constituição do México de 1917 e, com os direitos sociais previstos na Constituição de Weimar (Alemanha) em 1919. Estes direitos consistem na prestação (fornecimento) pelo Estado dos serviços e atividades voltados à satisfação das necessidades e pleitos da sociedade. No Brasil, estão presentes no Art. 6º da Carta Magna: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” (BRASIL, 1988, Art. 6º).

Há, por fim, a Terceira Dimensão, composta pelos direitos difusos. São direitos esparsos na sociedade por meio dos quais não é possível identificar o titular do direito. Todos os componentes da sociedade são beneficiários destes direitos e, ao mesmo tempo, responsáveis por eles. A título exemplificativo, tem-se o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (BRASIL, 1988, Art. 225).

Afirma Sérgio Resende de Barros que os direitos de Terceira Geração se dividem originalmente em cinco direitos: “[...] o direito à paz, o direito ao desenvolvimento, o direito ao

---

<sup>1</sup> Declaração de Direitos (*Bill of Rights*) de 12 de junho de 1776 nos Estados Unidos da América e Declaração dos Direitos do homem e do Cidadão, em 26 de agosto de 1789 na França

patrimônio comum da humanidade, o direito à comunicação, o direito à autodeterminação dos povos [...]”. (BARROS, 2003, p.248).

Mencionada evolução dos Direitos Fundamentais foi incorporada pela cultura brasileira, notadamente a partir do advento da Constituição de 1988, sendo certo que nestes trinta e poucos anos houve também forte influência de fenômenos mundiais para os quais a Humanidade não se preparou e que vêm provocando transformações radicais incontestáveis, como a pandemia do novo coronavírus SARs-Cov- 2 causador da doença Covid-19 e o agravamento das condições climáticas no planeta.

A par de todos os patentes efeitos deletérios causados na saúde das pessoas culminando com o mais grave deles: a morte, constata-se, de igual sorte, reflexos importantes nos demais espectros atinentes à qualidade de vida, dentre os quais o econômico, que apontam para o recuo geral deste crescimento ao redor do mundo, conforme estudo realizado pela *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)* publicado recentemente em um artigo da BBC News Brasil (JONES; BROWN; PALUMBO, 2020).

Diante deste quadro imbrincado e caótico o presente artigo se propõe a investigar novas políticas habitacionais de baixa renda protagonizadas por municípios brasileiros, lançando mão dos seguintes métodos investigativos: revisão bibliográfica e pesquisa documental junto à Companhia de Habitação Popular de de Campinas, Estado de São Paulo, com foco nos dados e informações obtidos no contexto da aplicação da política habitacional de interesse social daquele município iniciada em 2017 e vigente até os dias atuais através da Lei Complementar n. 312, de 2021, cujos resultados apontam para caminhos viáveis e criativos sob a ótica do desenvolvimento urbano justo e sustentável com foco no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 11 da Organização das Nações Unidas (ONU): “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.”

## 1 SÍNTESE DA SITUAÇÃO HABITACIONAL DE BAIXA RENDA PÓS PANDEMIA

No Brasil, os impactos das recentes contingências mundiais<sup>2</sup> foram maximizados em virtude – dentre inúmeros e complexos fatores – de sua condição de país em desenvolvimento que já se encontrava em profunda crise fiscal, social, política e econômica quando do recrudescimento da pandemia a nível global.

Segundo Peixoto (2017), um dos maiores agentes causadores desta crise sistêmica no país diz respeito à histórica trajetória dos gastos públicos pautada na alta de juros, no aumento exponencial de gastos públicos que se tornaram cada vez mais engessados porquanto vinculados a pagamentos de caráter obrigatório como salários, pensões e custeio da máquina pública. O produto desta equação não é outro senão a baixa capacidade de investir do Estado em setores cruciais de interesse social como o da moradia digna aos cidadãos, notadamente os mais vulneráveis, a exemplo da população de baixa renda.

A título ilustrativo, cita o autor que em 2016, o governo já investia muito pouco em infraestrutura, o equivalente a 1,5% do PIB, como obras e melhorias urbanas, o que vinha repercutindo direta e negativamente nos projetos nacionais de habitação social, em razão, notadamente, da baixa capacidade de investimento em um setor imprescindível à preservação do modo de vida digna do ser humano, que se constitui em um dos mais relevantes direitos sociais

---

<sup>2</sup> Covid-19, mudanças climáticas severas, dentre outros fenômenos deletérios de consequências ainda incalculáveis para a vida no planeta.

assegurado aos brasileiros, consoante o Art. 6º, da Carta Magna (BRASIL, 1988) .

Fato incontroverso é que tal situação se agravou com a pandemia, face à necessidade do Poder Executivo de se endividar cada vez mais para atender à grande massa de pessoas que de uma hora para outra perderam seus empregos e subempregos, aprofundando as contas fiscais já deterioradas, num contexto de lentidão da recuperação econômica.

É justamente neste cenário que se faz urgente buscar alternativas inovadoras e criativas que, somadas, poderão produzir resultados satisfatórios – e em pouco tempo – na busca pela diminuição do crescente déficit de moradia popular no país.

Nesse cenário, mister se faz colocar em marcha a realização dos direitos sociais, como a moradia, imposição jurídico-constitucional ao Estado, enquanto protagonista das políticas públicas que tornam viáveis a dignidade da pessoa humana, alocando recursos indispensáveis a esse fim em prol dos objetivos da República brasileira: “sociedade livre, justa e solidária”, conforme o Art. 3º, da Constituição Federal de 1988. (LOPES, 2014).

## **2 TENDÊNCIAS DE POLÍTICAS HABITACIONAIS DE BAIXA RENDA PROTAGONIZADAS PELOS MUNICÍPIOS**

Em que pese a manutenção (com alterações), pelo atual governo federal (gestão iniciada em 2023), de um dos maiores programas habitacionais de interesse social do país criado no ano de 2009: “Programa Federal Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), não se discute entre os especialistas a assertiva de que “programas desta envergadura dificilmente terão novamente lugar no orçamento brasileiro.” (PEIXOTO, 2017)

Isto se comprova de antemão, porquanto referido programa ainda mantém suas características originárias pautadas em propostas de oferta de moradia para a população de baixa renda paralelamente a uma abordagem de mercado, por meio, notadamente, da oferta de linhas de crédito e subsídios para o segmento da população com condições financeiras de aquisição de moradia. (PORCIONATO, 2017).

Sob essa ótica, a aquisição de uma habitação por parte da camada da população de baixa renda se resume ao seu poder efetivo de comprá-la, o que acaba por se transformar, para a grande maioria desses cidadãos de poucos recursos comprometidos, em sua maior parte, com a sua própria subsistência, na “capacidade que eles têm de contrair um financiamento habitacional.” (PALLADINI; PEREIRA, 2018).

A compreensão dessa dinâmica é a gênese do PMCMV, cujos regramentos e propostas apontam para um rearranjo das relações entre o público e o privado, o governo e o mercado de habitação social, entendido este como uma “dupla construção social, no qual a demanda e a oferta são condições construídas e influenciadas pelo Estado, pelas preferências individuais e acesso ao subsídio (crédito) dos consumidores e pelas construtoras, consideradas agentes sociais do processo.” (PORCIONATO, 2017).

Todavia, o atual programa do governo federal ainda se mostra incapaz de abranger, com efetividade, os que mais sofrem com o déficit habitacional no país (população de 0 a 3 salários mínimos). Ademais, há deficiências estruturais levantadas por urbanistas desde 2009 e que dizem respeito à sua finalidade principal, qual seja, o bem-estar e inclusão da população mais pobre e marginalizada da sociedade; isto porque, ao deixar a localização destes novos empreendimentos ao alvitre do mercado imobiliário, acabou por viabilizá-los apenas em terrenos mais baratos, porém carentes de infraestrutura, localizados na periferia, em locais de

difícil acesso e desprovidos de equipamentos públicos e comunitários, contribuindo, deste modo, para a produção de guetos e bolsões de pobreza, e para o decorrente aprofundamento da desigualdade social (PEIXOTO, 2017).

É por tais motivos, dentre outros não circunscritos à abordagem deste artigo, que políticas públicas de provisão habitacional com supedâneo no fomento ao setor privado como aliado neste processo – na órbita da lógica capitalista – comporta uma abordagem multifacetada sob a responsabilidade de todos os entes federativos da República Federativa do Brasil, com maior destaque para os municípios que ganham protagonismo nessa luta ao deterem a aptidão para a “governança do território e da articulação nacional-local em políticas públicas (...)” (ACIOLY, 2020).

Nesse diapasão, salienta este renomado representante do urbanismo na contemporaneidade:

Os estudos de Jane Jacobs no século passado e mais recentemente do Banco Mundial e da ONU-Habitat evidenciam a cidade como o motor de desenvolvimento. (...) **A gestão do território da cidade evidencia a importância dos governos municipais**, sua capacidade institucional, e da capacidade de liderança de seus governantes para definir uma visão de cidade que ofereça oportunidades para todos sem que comprometa a qualidade do ambiente natural onde se insere, **e colocar em marcha políticas, programas, projetos e ações para materializá-las num futuro próximo.** (ACIOLY, 2020, grifos dos autores).

Saliente-se que já anos nos idos de 2015 (anos antes do estouro da grave crise sanitária que assola o planeta), os cento e noventa e três Estados Membros da Organização das Nações Unidas (ONU) (dentre os quais o Brasil) adotaram formalmente a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável do planeta.

Cuida a Nova Agenda de um *Plano de Ação Global* para mudar o mundo até 2030, em que todos os países e partes interessadas se comprometeram a atuar em parceria colaborativa na “erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema”, reconhecendo ser este “o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável” (ONU BRASIL, 2015).

Para tanto, tal Plano indica 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS e 169 Metas a serem perseguidos por todos, dentre eles o ODS 11: “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, associado a 10 Metas que enfatizam a necessidade da adoção, num horizonte de 15 anos (até 2030), de ações concretas e locais em direção à efetividade destes objetivos pelos Estados signatários (ONU BRASIL, 2015).

Constata-se, pois, a ambição e a escala planetária da Agenda 2030, não se restringindo apenas ao campo das ideias porquanto delimita, concomitantemente aos *Objetivos Globais*, *Metas* claras, objetivas e factíveis direcionadas à concretização de cada um deles, a serem incorporadas nas ações e políticas públicas dos países membros da ONU, levando-se em conta suas especificidades, realidades e características, rumo à conquista do desenvolvimento sustentável.

A Nova Agenda, portanto, mais do que um protocolo de boas intenções, caracteriza-se como um real *Plano de Ação Global* para satisfação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, motivo pelo qual ganha relevo a governança urbana dos municípios na implementação do ODS 11, ora focado na transformação das cidades e dos assentamentos

humanos sites em seus territórios.

Nessa linha de raciocínio, ACIOLY (2020) arremata:

Essas agendas e compromissos globais sublinham a importância das cidades. **Portanto, a solução dos grandes desafios planetários será encontrada nas cidades.** Como disse o Ex-Secretário Geral da ONU, Ban Ki Moon, **‘nossa luta pela sustentabilidade global será vencida ou perdida nas cidades.’** (ACIOLY, 2020, grifos dos autores).

Todo esse preâmbulo se fez necessário a fim de consolidar a relevância de políticas públicas habitacionais de fomento ao setor privado no âmbito da governança municipal, o que já é uma realidade de efeitos concretos e promissores em muitos municípios ao redor do mundo, como as experiências a seguir enunciadas:

Segundo PEIXOTO (2017), a parceria com a iniciativa privada vem produzindo resultados em diversas cidades do mundo como Nova York que desde a década de 90 se utiliza do *Fundo Nacional de Habitação Acessível (NAHT)* para trocar créditos tributários por investimento em residências voltadas às faixas de renda mais baixas no centro da cidade, o que já atingiu – na época da publicação do artigo – em mais de US\$ 2 bilhões de bancos, seguradoras e varejistas, dentre outros.

Outrossim, em Toronto – maior cidade canadense e referência em matéria de qualidade de vida para o mundo –, um dilapidado conjunto habitacional: *Regent Park*, foi totalmente recuperado em 2005 com recursos privados vindos de uma das maiores incorporadoras da cidade. (PEIXOTO, 2017)

Também na África do Sul, Índia e Malásia foram implementados projetos assemelhados envolvendo a colaboração entre o setor público e o privado, os quais vêm colhendo bons frutos, como os bancados por empresas e fundos de *private equity*, “aliados a redução de impostos, relaxamento de regulações, ou doação de terrenos dos respectivos governos ...” (PEIXOTO, 2017)

De forma arrojada e reativa em contraposição à uma dura realidade que se impõe à mingua de recursos públicos para investir em atividades essenciais, o autor aponta outros caminhos rumo à habitação inclusiva – já empiricamente comprovados –, dando voz ao clamor por soluções urgentes e eficazes em um curto espaço de tempo, como a revisão de normativas de cunho urbanístico e edilício que aumentem a capacidade construtiva dos terrenos urbanos e impulsionem o mercado de habitação social, o que possibilitará corrigir a escassez artificial gerada, em grande parte, por códigos de zoneamento restritivos que contribuem para a elevação de preços ao diminuírem a oferta de imóveis neste mercado.

Não sem razão que já em 2011, a ONU-Habitat concluiu que

[...] ainda que os níveis de sucesso dos projetos variem de acordo com uma série de fatores, os casos estudados reforçam a tese de que, com a devida aplicação, **pode-se entregar e gerir com sucesso infraestrutura urbana por meio de parcerias com a iniciativa privada.** (ONU *apud* PEIXOTO, 2017).

No Brasil, vale à pena lembrar a criação, no ano de 2011, da agência de habitação popular *Casa Paulista* através da publicação do Decreto n. 57.370/11, a qual se insere “no contexto de crescente participação da atividade privada na prestação de serviços públicos no estado de São Paulo”, tendo como principal objetivo o desenvolvimento de novos modelos para

a provisão habitacional com o protagonismo do setor privado, dentre os quais merece realce as parcerias público-privadas detalhadas com precisão no recente trabalho de PALLADINI; PEREIRA (2018) intitulado “Parceria público-privada para construção de moradiapopular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo.”

Para PEIXOTO (2017), igualmente merece destaque, no município de São Paulo, as iniciativas bem-sucedidas de melhorias urbanas nas favelas do Jardim Edith, ora localizadas nesta cidade entre os trilhos da Linha Esmeralda da CPTM (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos) e a Avenida Jornalista Roberto Marinho, em uma região de crescente polo de negócios.

Trata-se de um projeto urbanístico que, na contramão dos tradicionais programas nacionais de habitação de baixa renda de natureza paradoxalmente segregadora, primou – sob um olhar humano e social – pela melhoria das precárias condições de vida nessas favelas no mesmo local onde se encontram há décadas, com enfoque na construção de uma série de edifícios através de financiamento público aliado ao apoio de construtoras e empresas de materiais de construção com vistas ao barateamento de seus custos. Sendo assim, foi possível a permanência de uma população pobre em uma região de forte atividade econômica, situação raramente vista em habitação social no país. (PALLADINI; PEREIRA, 2018).

Dessarte, o município de SP procurou combater um dos grandes males da sociedade urbana contemporânea, qual seja, a *gentrificação*<sup>3</sup> – diretamente atrelada ao conceito de *injustiça social* –, fenômeno este amenizado conforme a narrativa a seguir

Os que ali vivem têm facilitado acesso a oportunidades de trabalho, melhores escolas, comércio vivo, área segura e transporte coletivo em diferentes modais – uma vida urbana mais rica e diversificada. O projeto inclui uma Unidade Básica de Saúde e uma escola, além da região ter uma das mais altas notas médias no Ideb da rede pública paulista. **Uma vista feita hoje aolocal torna difícil identificar os edifícios como habitação social** (o que é o completo oposto do que se observa na grande parte dos projetos do país, como o MCMV ou o Cingapura), **em ótimas condições após três anos de entrega, não havendo descontinuidade no tecido urbano entre o Jardim Edith e os condomínios de escritórios e apartamentos de altíssimo padrão imediatamente vizinhos.** ( PEIXOTO, 2017, grifos dos autores).

### 3 A POLÍTICA PÚBLICA HABITACIONAL INOVADORA DO MUNICÍPIO DE CAMPINAS/SP

Já no município de Campinas, interior do estado de São Paulo (metrópole e grande polo econômico, industrial, cultural e de negócios), mister ressaltar importante – e inovador – marco introduzido em seu arcabouço jurídico no âmbito da habitação de interesse social realizada por meio de parcerias entre o setor público (Companhia de Habitação Popular de Campinas (COHAB/CP) e o privado, iniciando com a edição da Lei Complementar n. 184/2017 (LC n. 184/17), seguida do Plano Diretor Estratégico (Lei Complementar n. 189/2018), culminando

<sup>3</sup> *Gentrificação*, em síntese, constitui uma dinâmica de “enobrecimento” – *valorização imobiliária* advinda, por exemplo, de benfeitorias conjunturais de infraestrutura no bairro; da implantação de empreendimentos de grande vulto como *shoppings centers*, dentre outros fatores – de áreas urbanas anteriormente degradadas conforme a lógica dos agentes propulsores das habitações no mercado (ex: consumidores, corretores, proprietários de imóveis, construtoras, incorporadoras, instituições financeiras e governamentais), culminando com a *expulsão* e *exclusão* dos antigos moradores e ocupantes (mais pobres), dada a sua incapacidade de arcar com os custos dessa valorização.

com a promulgação da atual Lei Complementar n. 312, de 2021 (LC n. 312/21).

Com tal procedimento, o Município lança mão de instrumento jurídico de finalidade urbanística sob a égide de critérios objetivos e céleres de aprovação de construções habitacionais com o intuito de incentivar o Mercado a produzir mais moradia de qualidade em prol da satisfação de um relevante direito fundamental, que, por se tornar real realiza, também, a função social da cidade.

Explicitando em detalhes, referida LC n. 312/21 objetiva, em última instância, regular e conferir substratos legais à implementação da então vigente política pública habitacional do país (PMCMV) no sentido de proporcionar moradia digna à população vulnerável e hipossuficiente. Desta forma, ela abre o leque de mecanismos técnicos e jurídicos aptos a firmar *parcerias* entre a Administração Pública (COHAB-CP, atuando em nome do interesse público) e a iniciativa privada, com o intuito, justamente, de reduzir o *déficit* habitacional registrado na faixa da população designada de interesse social daquele programa.

Em troca de benefícios fiscais (isenção de impostos municipais: ISSQN e ITBI), e flexibilização de parâmetros urbanísticos e edilícios não prejudiciais ao planejamento urbanoda cidade (a exemplo do tamanho mínimo de lotes e do adicional mais um ao coeficiente máximo de aproveitamento delimitado no zoneamento), o parceiro empreendedor é obrigado a transferir à COHAB Campinas – na forma de *contrapartida física (social)* –, o percentual de 2 a 3% do total das unidades habitacionais acabadas e/ou lotes urbanizados de seu empreendimento, que poderão, a partir daí, ser destinados ao atendimento do grande número de cadastrados na Cia que almejam um lar com um valor baixo de financiamento. É o que dispõe o Quadro II, do Anexo III, da LC n. 184/17.

Um exemplo profícuo de aplicação desta política habitacional é o empreendimento habitacional “Projeto Bem Morar” da construtora HM Engenharia, o qual foi implantado em 2018 na região do Distrito Ouro Verde, do município campineiro. Por meio da celebração de parceria com a COHAB/CP sob o império da LC n. 184/17, foi possível a disponibilização de seu Cadastro de Interessados em Moradia (CIM), o qual compreende as famílias de renda mais baixa renda da cidade, para atendimento da demanda deste empreendimento de interesse social, reduzindo, assim, o déficit habitacional voltado à população vulnerável e hipossuficiente, conforme se comprova dos dados oficiais obtidos junto à Companhia.

Quadro 1: Unidades habitacionais transferidas à Cohab Campinas – contrapartida social - “Projeto Bem Morar” 2018.

		PARCERIA COMERCIAL				
Construtora	Nº Unidades	Início contrato	Término contrato	Nº Unidades vendidas	Remuneração	Nº Unidades disponíveis
HM	2.380	31/08/2018	28/02/2021	1.734	R\$ 3.575.412,50	646

Fonte: COHAB CAMPINAS, 2021.

Na esteira, em 2018, entrou em vigor o Plano Diretor Estratégico (PDE), Lei Complementar n. 189/18 (LC n. 189/18) com *status* constitucional de principal política de

desenvolvimento urbano dos municípios (v. Art. 182, da Carta Magna), cujas disposições, diretrizes, metas, princípios e objetivos confirmaram, de forma inovadora e proativa, a posição de relevo da COHAB-CP em sintonia com a sua missão institucional que não é outra senão a de protagonista no regime de promoção e de estímulo para a produção dos mencionados Empreendimentos de Interesse Social (EHIS) no território urbano da cidade. É o que se constata das normas/diretrizes nele enunciadas, as quais orientam a elaboração de toda a legislação urbanística, edilícia e ambiental municipal para os próximos dez anos no município, nos termos da Constituição Federal/88 e do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01), senão vejamos algumas delas:

São objetivos da Política de Habitação:

I - Promover e estimular a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social com a participação da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB Campinas, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU, da iniciativa privada, de associações e de cooperativas em toda área urbana do município; (BRASIL, 2001, Art. 56).

São diretrizes da Política de Habitação:

[...]

VI - implantação de programa de assistência técnica e de financiamento para reforma, ampliação e melhoria da edificação, promovendo convênios com a Cohab e com os conselhos profissionais (CAU, CREA) e entidades ligadas à arquitetura e engenharia civil, utilizando sempre profissionais habilitados; (BRASIL, 2001, Art. 57).

O Município, por meio da Secretaria Municipal de Habitação e da Companhia de Habitação Popular de Campinas - COHAB Campinas, deverá controlar a distribuição da provisão habitacional de interesse social, de acordo com as proporções de faixa de renda. (BRASIL, 2001, Art. 61).

Depreende-se, portanto, que o Plano Diretor conferiu a segurança jurídica necessária para que a COHAB-CP – em nome da municipalidade – desse andamento à esta política habitacional social de qualidade, ora iniciada com a LC n. 184/17 na linha de viabilizar inédito regime de parceria com a iniciativa privada de forma a estimular os EHIS-COHAB e reduzir o déficit habitacional da população carente deste município. Nessa toada, reproduz-se, a seguir, o rol dos objetivos deste diploma legal que muito bem elucidam tal proposta consubstanciada no tripé *desburocratização – agilidade/transparência – qualidade do projeto*, a qual, inclusive, foi laureada na 22ª edição do Prêmio Selo de Mérito (ano de 2018) na categoria *ações, planos e programas para a produção de habitação de interesse social* junto ao 65º Fórum Nacional de Habitação de Interesse Social, a saber:

São objetivos desta Lei Complementar, em consonância com a Política de Habitação do Município de Campinas:

I - Estabelecer mecanismo legal para que a COHAB-Campinas, enquanto órgão da Administração Indireta do Município de Campinas responsável pelas ações que têm por finalidade a redução do déficit habitacional registrado na faixa de população denominada de interesse social, possa atuar diretamente ou sob regime de parcerias na produção de empreendimentos habitacionais de interesse social;

II- Estimular a produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, atraindo maiores investimentos para o setor, aumentando a oferta de imóveis de interesse social, especialmente nas áreas de vazio urbano, de modo a reduzir o déficit habitacional existente no município de Campinas;

III- Simplificar e agilizar os procedimentos de aprovação de empreendimentos de interesse social projetados para atender à demanda habitacional no

município de Campinas. (CAMPINAS, 2017, Art. 2º).

Como produto dos contratos celebrados até o momento com a COHAB Campinas (de 2017 a 2021), há a estimativa do pagamento de *contrapartida física (social)* de aproximadamente 619 unidades (189 lotes e 430 apartamentos), o que se constitui um inegável avanço se comparado com o período pretérito à LC n. 184/17: fase em que o município dependia exclusivamente de financiamentos do governo federal no âmbito de programas nacionais do tipo PMCMV. Seguem abaixo, os elementos comprobatórios extraídos dos contratos firmados:

Quadro 2: Total das contrapartidas físicas (sociais) transferidas à Cohab-CP (contratos 2017-2021)

 <b>SITUAÇÃO EMPREENDIMENTOS COM CONTRATO</b>			
<b>CONTRATOS ASSINADOS</b>			
	Áreas providenciando documentação para protocolar	Áreas com projetos aprovados	Áreas em processo de aprovação
<b>Empreendimentos</b>		10	11
<b>Loteamentos</b>		5	6
<b>Cadastramento Gleba</b>			23
<b>Pré-cadastramento Gleba</b>			13
<b>Áreas com contrato</b>	13	15	53
<b>TOTAL CONTRATOS ASSINADOS</b>			<b>79</b>
<b>UNIDADES CONTRATADAS</b>			
	Empreendimentos	Loteamentos	TOTAL
Áreas providenciando documentação para protocolar			5.060
Em cadastramento gleba			11.847
Em pré-cadastramento gleba			16.834
Áreas em processo de aprovação	5.236	3.588	8.824
Áreas com projetos aprovados	1.792	2.962	4.754
<b>TOTAL DE UNIDADES CONTRATADAS</b>			<b>47.319</b>
<b>Apartamentos de contrapartida</b>			<b>430</b>
<b>Lotes de contrapartida</b>			<b>189</b>
<b>TOTAL DE UNIDADES DE CONTRAPARTIDA</b>			<b>619</b>

Fonte: COHAB CAMPINAS, 2021.

Com a publicação da nova lei (LC n. 312/21) a previsão é a de que esses resultados sejam

multiplicados, haja vista que ela estabelece procedimentos ainda mais racionais e céleres; regras mais objetivas e claras; além de uma maior variedade de benefícios aliados a um aumento do percentual de contrapartidas físicas (sociais) destinadas à COHAB-CP.

Ademais, encontra-se em elaboração outro projeto de lei que diz respeito a um fundo específico do município de Campinas, o Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (FUNDAP), cujos recursos virão de diversas fontes, inclusive das contrapartidas de empreendimentos de interesse social como as originárias da aprovação dos projetos EHS-COHAB disciplinados pela LC n. 312/21, o qual funcionará como um canal municipal de financiamento direto à população de baixa renda inscrita no cadastro da Companhia para fins de aquisição de uma habitação a juros acessíveis, sem depender de um banco estatal a exemplo da Caixa Econômica Federal. Vale frisar que dentre as diversas destinações sociais deste Fundo, uma delas é justamente a produção de lotes urbanizados, empreendimentos habitacionais unifamiliares ou multifamiliares de interesse social.

A seguir, as propostas insculpidas nos 1º a 3º deste Projeto de Lei Ordinária (relativos à definição do FUNDAP, à origem e à aplicação de seus recursos): importante aliado da LC n. 312/21, em vias de ser encaminhado à Câmara Legislativa de Campinas para debates, discussão com a comunidade, votação e aprovação:

Projeto de Lei nº. \_\_\_\_\_/2019

ALTERA A LEI Nº. 4.985 DE 08 DE MAIO DE 1980, QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO DE APOIO À POPULAÇÃO DE SUB-HABITAÇÃO URBANA – FUNDAP E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

A Câmara Municipal aprovou e eu, Prefeito do Município de Campinas, sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º – Fica alterado o art. 1º da Lei 4.895, de 08 de Maio de 1980, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“ Art. 1º – Fica criado, junto a Secretaria Municipal de Habitação, Fundo de Apoio à População em Situação de Vulnerabilidade Habitacional – FUNDAP, que tem por objetivo propiciar suporte e apoio financeiro para a implementação da Política Habitacional de Interesse Social do Município, destinada à população com renda familiar mensal de zero a três salários mínimos, podendo contemplar famílias com renda de até seis salários mínimos nos casos disciplinados na forma desta lei, devidamente justificados de acordo com critérios estabelecidos em decreto regulamentador.”

Art. 2º – O art. 2º, da Lei 4.895, de 08 de Maio de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º – Para a consecução de seus objetivos, os recursos do FUNDAP poderão ser aplicados:

I – na aquisição de áreas para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social;

II – na produção de lotes urbanizados, empreendimentos habitacionais unifamiliares ou multifamiliares de interesse social;

III – na regularização fundiária de interesse social e na urbanização de núcleos urbanos de interesse social, incluindo a implantação de obras de infraestrutura e intervenções para erradicação de risco;

IV – nas ações necessárias à remoção de famílias de áreas impróprias e seu reassentamento;

V – na prestação de serviços de assistência técnica para o projeto e a construção de habitação de interesse social;

VI – no financiamento ou na concessão de subsídio, total ou parcial, para aquisição de material e/ou contratação de mão de obra para construção ou para reforma de unidade habitacional;

VII – no financiamento ou na concessão de subsídio, total ou parcial, para aquisição de lotes ou unidades habitacionais prontas de interesse social; VIII – no pagamento do auxílio moradia emergencial, nos termos da legislação municipal;

IX – na indenização do morador, que preencha os requisitos da Medida Provisória nº 2220, de 04 de Setembro de 2001, pelas benfeitorias implantadas em núcleo monitorado pela Secretaria de Habitação onde haja a necessidade de desocupação da área, e o Poder Público não disponha de alternativa habitacional para promover o reassentamento da família.

§ 1º Nas hipóteses do inciso VI e VII, as regras do financiamento e da concessão de subsídio serão definidas no decreto regulamentador.

§ 2º Na hipótese prevista do inciso VI, o FUNDAP, no prazo de 120 (cento e vinte) dias a partir da publicação desta Lei, realizará um chamamento público para cadastramento de fornecedores de materiais de construção e prestadores de serviços de construção civil.

§ 3º A aplicação dos recursos para a finalidade de que trata o inciso IX fica condicionada a parecer jurídico favorável da Procuradoria do Município.

§ 4º A indenização de que trata o inciso IX fica limitada a um benefício por unidade habitacional independente, objeto da remoção, assim entendida aquela que possua, no mínimo, um cômodo dotado de um sanitário e uma cozinha, e que não integrem outra unidade.

§ 5º A Prefeitura Municipal de Campinas, através da Secretaria Municipal de Habitação, observará as disposições da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, para utilização dos recursos do Fundo.”

Art. 3º – O Art. 10, da Lei 4.895, de 08 de Maio de 1980, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 10 – O FUNDAP será constituído por recursos provenientes de:

I – créditos especiais e dotações próprias incluídas no orçamento do município;

II – dotações estaduais e federais, não reembolsáveis, a ele especificamente destinadas;

III – contribuições, subvenções, auxílios e doações dos setores públicos ou privados, nacionais ou estrangeiros;

IV – produto de operações que por sua conta forem feitas com instituições financeiras e seus respectivos rendimentos e acréscimos;

V – recursos oriundos de alienações, aluguéis, permissões ou concessões onerosas, financiamentos, recuperação de dívidas e multas por inadimplemento e demais operações resultantes da implementação de seus programas e de empreendimentos habitacionais de interesse social promovidos ou regularizados pelo Poder Público;

VI – recursos oriundos das taxas de análise e aprovação de Processos de Regularização Fundiária de Interesse Específico – Reurb-E;

VII – 1,0% (hum por cento) da receita bruta mensal da Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento – Sanasa/Campinas;

VIII – 1,0% (hum por cento) da receita bruta mensal da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Campinas S/A – Emdec, excluída a decorrente de multa de trânsito;

IX – multas impostas em decorrência da aplicação do art. 18 da Lei Municipal nº 11.834, de 19 de Dezembro de 2003;

X – contrapartidas de empreendimentos de interesse social; – aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor que lhe forem destinados;

XI – outros recursos que lhe forem eventualmente destinados.

Parágrafo Único – Quando os recursos se constituírem em bens imóveis,

edificados ou não, o FUNDAP, para a consecução de seus objetivos, poderá promover a sua locação, alienação, permuta, permissão ou concessão de uso por tempo determinado ou qualquer outra forma de transmissão.”

Por conseguinte, infere-se que o aparato jurídico em pauta compreende mais uma profícua iniciativa – a ser somada ao rol das boas práticas implementadas no território pátrio – a iluminar o panorama contemporâneo do mercado imobiliário habitacional de interesse social no país.

## CONCLUSÃO

Ante o exposto, conclui-se que modelos generalistas a cargo exclusivo do governo federal nos moldes do PMCMV são insuficientes para garantir o mínimo à população de baixa renda no país: moradia com qualidade de vida e assim atender ao direito social a um lar, cujos reflexos desta omissão são inegáveis em prejuízo aos princípios da dignidade da pessoa humana, da função social da cidade e da propriedade urbana consagrados pela Constituição brasileira.

Necessário e urgente pois, buscar alternativas junto à governança local dos municípios que se caracterizam como os entes políticos da República Federativa do Brasil mais próximos da realidade dos cidadãos e os efetivamente responsáveis, segundo a Carta Magna (Art. 30, VIII), pela execução da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988, Art. 182) e pela “promoção do adequado ordenamento territorial mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, Art. 30).

Considerando que a realidade da dinâmica da vida se dá nas cidades, infere-se que é nelas que a cultura urbana se desenvolve e transforma.

Para muito além de discussões infinitas de cunho ideológico, o país clama por um *Plano de Ação* em consonância com as linhas mestras da Agenda 2030 da ONU, com a capacidade de produzir resultados satisfatórios em um lapso temporal factível, o que somente poderá ser conseguido com a colaboração de todos os atores envolvidos na produção das cidades (consumidores, construtoras, incorporadoras, proprietários de imóveis, Terceiro Setor, população e, claro, o Estado).

Nessa complexa dinâmica de relações entre tais agentes com interesses diversos – não raras vezes opostos –, cabe ao Estado atuar na mediação e controle desses conflitos, enquanto “agente normativo e regulador da atividade econômica mediante as funções de fiscalização, incentivo e planejamento” (BRASIL, 1988, Art. , com o intuito, exatamente (sob o viés da política de desenvolvimento urbano), de corrigir essas distorções inerentes ao presente sistema econômico capitalista de produção, estabelecendo mecanismos de freios e contrapesos na busca pela implementação de uma política habitacional urbana realmente eficaz que atenda aos mais necessitados carentes de moradia digna.

Por seu turno, cabe aos municípios uma proeminência maior diante dos outros entes da República Federativa do Brasil, posto que é em seu território que os projetos e planos se materializam e onde as pessoas passam sua existência convivendo com seus pares e interagindo com o meio ambiente artificial e natural em busca da paz, harmonia e do bem-estar social ao lado de todos os seres vivos do planeta.

Como experiência paradigmática nessa órbita de raciocínio, salta aos olhos a política pública local do município de Campinas/SP consubstanciada no regime de parcerias com a iniciativa privada prevista inicialmente na LC n. 184/17 e continuada pela LC n. 312/21, a qual vem

se revelando, ao longo dos anos de sua aplicação no mundo fenomênico, como mais um instrumento legal e idôneo colocado à disposição do Poder Público e da sociedade para concretizar o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 1988, Art. 5º).

Desta forma, não só novos programas de financiamento mais atrativos podem surgir, bem como novas parcerias com a Cohab Campinas e com as demais Cohabs país afora que dispuserem de legislação semelhante, o que permitirá atender à demanda habitacional reprimida dos cadastrados em seus sistemas, contribuindo, assim, para a produção, criação e transformação de cidades com um grau cada vez maior de resiliência e justiça social – qualidades imprescindíveis hoje face às graves crise sanitárias, fiscais, ambientais e econômicas, dentre outros sérios problemas estruturais como a pobreza crescente, a fome e o recrudescimento dos efeitos climáticos cada vez mais severos –, em consonância com a linha mestra da *Nova Agenda Urbana* da ONU em prol de uma urbanização inclusiva, segura, sustentável e com qualidade de vida que não pode prescindir do dinamismo da Economia, posto que, dentre tantos fatores, é notório que o setor da construção colabora expressivamente para o PIB das nações.

## REFERÊNCIAS:

ACIOLY, Claudio. (2020). **A cidade que desejamos no pós-pandemia**. ABC Habitação. Brasília. Disponível em <<http://abc.habitacao.org.br/a-cidade-que-desejamos-no-pos-pandemia/>> Acesso em: 20 mar. 2021.

BARROS, Sérgio Resende de. (2003). **Direitos Humanos: Paradoxo da Civilização** - Belo Horizonte: Del Rey.

\_\_\_\_\_. **Três Gerações de Direitos**. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/tres-geracoes-de-direitos.cont>>. Acesso em: 18/04/2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016] Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 set. 2023.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 184, de 01 de novembro de 2017. Dispõe sobre o Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHS-Cohab, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, SP, 06 de novembro de 2017.

CAMPINAS. Lei Complementar nº 312, de 15 de outubro de 2021. Disciplina o Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHS-Cohab e o Empreendimento Habitacional de Mercado Popular - EHMP-Cohab e dá outras providências. **Diário Oficial do Município de Campinas**, Campinas, SP, 18 de outubro de 2021.

COHAB CAMPINAS. **Empreendimento Habitacional de Interesse Social EHS COHAB**. Disponível em <<https://www.cohabcp.com.br/ehis-cohab/>> Acesso em: 10 mar 2021.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. (2012). **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. Salvador: JusPodium.

FONTES, Giulia. (2021). **“Minha Casa” de Bolsonaro tem juro menor, mas cria obstáculo para baixa renda**.

GazetadoPovo.Curitiba.Disponível em <https://www.gazetadopovo.com.br/economia/casaverdeamarelafamiliasbaixarendamoradi>> Acesso em: 20 mar. 2021.

JONES, Laura; BROWN, David; PALUMBO, Daniele. (2020). **Coronavírus: oito gráficos quemostam o impacto da Covid-19 sobre a economia mundial**. BBC NEWS. Brasil. Disponível em <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-51766452>> Acesso em: 20 mar. 2021.

LOPES, R. C. Andrade. (2014). **A construção do direito à moradia na Brasil: da formação da norma à judicialização no Tribunal de Justiça de São Paulo**. Tese (doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São paulo.

OCDE – ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.(2020). **Coronavírus (Covi-19)**. Disponível em <<https://www.oecd.org/coronavirus/en/>>

ONU BRASIL. (2015). **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Brasil. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda-2030-pt-br.pdf>> Acesso em: 22 maio 2020.

PEIXOTO, Luis Eduardo. (2017). **A nova habitação social: Jardim Edite e outros casos desucesso**. Caos Planejado. São Paulo. Disponível em <<https://caosplanejado.com/a-nova-habitacao-social-jardim-edite-e-outros-casos-desucesso/>> Acesso em: 20 mar. 2021.

PEREIRA, Alvaro Luis dos Santos; PALLADINI, Gabriel Maldonado. (2018). **Parceria público-privada para construção de moradia popular: fundamentos institucionais para a expansão do mercado de habitação em São Paulo**. Caderno Metrópole. São Paulo, v. 20, n. 43, pp. 879-903. Disponível em <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/2236-9996.2018-4312>> Acesso em: 20 mar. 2021.

PORCIONATO, Gabriela Lanza. (2017). **O mercado habitacional a partir do Programa minha Casa, Minha Vida**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Boletim Regional, Urbano e Ambiental, n. 17, p. 23-38. Disponível em <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8155/1/BRU\\_n17\\_Mercado.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8155/1/BRU_n17_Mercado.pdf)> Acesso em: 20 mar. 2021.