

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – QUEM GANHA? QUEM PERDE? O CASO DA LEI
DE EHS DE CAMPINAS | Elisamara de Oliveira Emiliano, Raquel Rolnik

Arquiteta | Mestre em Urbanismo pelo Programa de Pós-Graduação em
Urbanismo | CEATEC PUC-Campinas | elisamara.emiliano@terra.com.br

Professora doutora | Secretária Nacional de Programas Urbanos – Ministério
das Cidades | Professora do Programa de Pós-Graduação em Urbanismo
CEATEC PUC-Campinas | rrolnik@terra.com.br

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – QUEM GANHA? QUEM PERDE? O CASO DA LEI DE EHS DE CAMPINAS

LEGISLAÇÃO ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – ORIGENS

Flexibilizar a legislação urbanística com objetivo de promover moradia para baixa renda remonta à década de 1970, quando ainda era denominada de moradia econômica. A Lei de Parcelamento do Solo (n. 6.766/79) incluiu o estabelecimento de parâmetros diferenciados para a produção de habitação de interesse social, diminuindo dimensões e exigências de infra-estrutura e estabelecendo os requisitos mínimos para esse tipo de parcelamento. Essa lei estabelece padrões mínimos de infra-estrutura para conjuntos habitacionais declarados por lei como de interesse social, define as áreas mínimas e máximas do lote e os padrões mínimos construtivos.

No Estado de São Paulo, a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A.,¹ juntamente à CDHU, em 1990, definiu um conjunto de municípios onde deveriam se concentrar os investimentos. Esses municípios, definidos como futuros vetores de expansão, no começo da década de 1990, aprovam legislações municipais que modificam índices urbanísticos para a construção de habitação de interesse social, ou seja, flexibilizam parâmetros que permitam a aprovação desses conjuntos em seus territórios. A cidade de Campinas é um desses municípios.

BREVE CARACTERIZAÇÃO DE CAMPINAS

Campinas, um dos municípios apontados como vetor de expansão no Estado de São Paulo, ocupa uma área de 801 km² e conta com uma população estimada em 1.059.420

habitantes em julho de 2006 (IBGE), apresentando crescimento populacional na década de 1,5% ao ano (Emplasa, 2005). O município é a sede de uma região metropolitana integrada por dezenove municípios e constituiu importante pólo comercial industrial, tecnológico e educacional, cuja área de influência ultrapassa os limites do Estado.

Embora a importância do município na região remonte ao período de expansão cafeeira, um processo de expansão de sua mancha urbana ocorreu com mais intensidade a partir dos anos 1950, fruto de intenso processo migratório e de grande incremento na atividade de lotear. Em 1945, a área da mancha urbana era de 16,25 km² com 70% de ocupação, e em 1995, era de 380 km² com 50% de ocupação. É a partir da década de 1960 que se constata o surgimento de favelas em Campinas, quando migrantes de baixa renda passam a ocupar áreas públicas de uso comum (áreas destinadas a lazer) de loteamentos abertos no período anterior, período de grande atividade imobiliária na cidade. De acordo com o cadastro da Secretaria Municipal de Habitação,² o município tem hoje 93 favelas e 120 ocupações que englobam 23.682 famílias, totalizando 63.497 moradores. Além disso, constam na Coordenadoria de Regularização Fundiária dezenove loteamentos irregulares em processo de regularização. Nesse universo se incluem as áreas de risco que incluem 5.228 famílias, entre as quais 1.200 vivendo em situação de risco iminente.

A Secretaria Municipal de Habitação calcula que entre loteamentos irregulares, clandestinos, núcleos e favelas existam mais de 250 áreas, onde moram aproximadamente quatrocentas mil pessoas, um elevado número de moradores do município que se encontram em moradias irregulares (Sehab, 2004).

POLÍTICAS DE HABITAÇÃO EM CAMPINAS

Desde 1934, o tema da habitação popular entrou na pauta das políticas públicas em Campinas: esse aparece tanto na regulação urbanística – o Código de Construções decretou a proibição de construção de novos cortiços e estabeleceu padrões mínimos para habitação popular, o que resultou na superlotação dos cortiços e porões existentes (Gualtieri, 2001) – como no início da atuação dos Institutos de Previdência na construção de moradias novas.

De 1942 a 1956, foram construídos oito conjuntos residenciais populares, com cerca de 943 casas; esses conjuntos foram construídos no âmbito dos Institutos de Aposentadoria e Pensões, como o IAPI, o IAPC, a Fundação da Casa Popular, a Prefeitura e a Caixa de Aposentadorias e Pensões da Zona Mogiana e da Companhia Paulista Estrada de Ferro.

Embora importante na história da provisão habitacional na cidade, essa produção foi escassa diante da demanda já existente naquele período. Esses conjuntos serviram também para definir e efetivar o padrão periférico de urbanização, implantando os bairros populares afastados do centro (Carvalho, 1991).

Nas décadas de 1960/1970, sob a vigência do BNH foram entregues 7.903 unidades habitacionais construídas pela Cohab Campinas. Após 1980, foram entregues mais quinze mil unidades, a grande maioria localizada em regiões periféricas, principalmente na Região Sudoeste.

Já na década de 1990, a Cohab Campinas reduziu a produção para 6.072 lotes urbanizados, refletindo a recessão econômica e, em especial, o fim do BNH. Exatamente nessa década se aprofundaram os problemas habitacionais de Campinas, as ocupações se espalharam por toda cidade, cenário em que foi aprovada a primeira lei de EHS.

Nos últimos anos, a política habitacional tem esbarrado em dificuldades de planejamento, na crise financeira que atingiu as Cohab e na falta de recursos da prefeitura para enfrentar o tema em sua magnitude. Os principais programas adotados pela Secretaria de Habitação do município é o Programa de Subsídio Habitacional (PSH) e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), ambos do governo federal. A produção de moradia para baixa renda continua se dando nas regiões mais afastadas do centro e com infra-estrutura cada vez mais deficiente, inclusive apoiada em legislação que flexibiliza os parâmetros, como veremos adiante.

A CDHU, companhia habitacional do governo estadual, teve uma participação importante no período recente: essa começa a produzir empreendimentos em Campinas, no fim da década de 1990, quando começa a contar com a aplicação de 1% dos recursos do ICMS (Resolução SF 70, 6.12.2004). De 1996 a 1998, entregou 233 unidades no município. A partir do ano de 2000, os investimentos da CDHU aumentam e 4.175 unidades foram entregues nos últimos cinco anos, destinados a atender à faixa de renda de um a dez salários mínimos, o que faz do município de Campinas a segunda maior carteira da CDHU, apenas inferior à cidade de São Paulo.

Mesmo com os investimentos da CDHU e as intervenções municipais com recursos próprios ou do governo federal, os números da precariedade habitacional no município ainda são muito grandes. É no contexto da limitada capacidade de oferta habitacional por parte do setor público diante da magnitude do déficit que atinge, sobretudo, uma população de baixíssima renda e pouca capacidade de pagamento que surge o debate em torno ao estímulo à produção de HIS por parte do setor privado, a partir da flexibilização da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo. O déficit informado pela Secretaria de Habitação é de 35.626 moradias,³ e 70% dessa demanda se encontram na faixa de renda de zero a três salários mínimos.

LEI DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

A primeira lei que propõe parâmetros específicos para habitação popular na cidade de Campinas é a de n. 6.681, de 1991, aprovada “a toque de caixa”⁴ para conseguir recursos do então Programa de Ação Imediata para Habitação do governo Collor. Essa lei permite o lote de 125 m² e o embrião de 20 m², que apenas poderiam ser produzidos pela Cohab Campinas. Em 1996, em lei complementar ao Plano Diretor de Campinas (Lei n. 8.737),

são incluídos os artigos 15 e 16 que tratam de parâmetros diferenciados para a construção de conjuntos verticais por intermédio do poder público, permitindo à Cohab a construção de conjuntos verticais de até cinco pavimentos.

Em 1997, é aprovada a segunda lei de EHIS, definindo que os empreendimentos habitacionais devem ser destinados a famílias com renda de um e cinco salários mínimos, lei alterada ainda em 1997 derrubando os mecanismos de garantia de acesso dos empreendimentos a famílias de baixa renda.

Mesmo com todas as alterações, a lei não “pegou” e, ao final daquela gestão,⁵ o Executivo encaminha um novo projeto de lei sobre EHIS, justificando que a lei anterior não continha normas eficazes a ponto de efetivamente atrair a iniciativa privada e outras companhias ligadas à habitação.

O Projeto de Lei (n. 628/99) foi apresentado em outubro de 1999, em audiência pública no dia 23 de novembro de 1999, sendo analisado pela Habicamp⁶ e também por um Comitê Intersecretarial do Projeto – Sima.⁷ Esse projeto de lei traz alterações nos parâmetros construtivos da lei aprovada em 1997, como veremos adiante, e principalmente busca formas de definir a demanda a ser atendida, fixando o teto dos beneficiários em até cinco salários mínimos.

O relatório do Comitê Intersetorial registra que o poder público não tem possibilidades de controlar as exigências para o atendimento da demanda de baixa renda por parte dos empreendedores de HIS, propondo assim que não se defina a faixa de renda a ser atendida, já que, depois de aprovado e registrado o loteamento, “a prefeitura não terá mais oportunidade e a legitimidade para interromper as vendas que não atenderem a exigência de enquadramento dos compradores em determinada faixa de renda”.⁸

A prefeitura alegava que não adiantava definir a faixa de renda a ser atendida, se não seria possível fiscalizar a demanda atendida pelos empreendimentos; assim, mais uma vez se perdem mecanismos de garantia de acesso à moradia por parte dos mais pobres, e uma lei que originalmente é desenhada para estimular um mercado não atendido passa a atender justamente a um mercado já existente, em condições de lucratividade melhor para os empreendedores, como veremos adiante.

Para garantir habitação de interesse social voltada para a baixa renda, o Comitê Intersecretarial propõe introduzir um pagamento de uma contrapartida de interesse social, fixada no valor de 4,5% do valor do empreendimento, que no processo de aprovação da lei na Câmara passa a ser 3,5%. Justificando essa proposta com a impossibilidade de controle do poder público sobre a demanda a ser atendida, considera que por meio desse artigo se estabelece “um mecanismo consistente, que garanta efetivamente também através da iniciativa privada a produção de habitação para a camada da população sem renda suficiente para adquiri-la no mercado”.⁹

Dessa forma, os chamados EHIS passam a ser empreendimentos voltados para qualquer faixa de renda, em qualquer lugar do município, produzido pela iniciativa privada,

desde que essa doe um recurso como contrapartida de interesse social para o poder público, distorcendo totalmente os princípios para os quais a lei foi criada originalmente.

A versão final da lei de EHS, aprovada em 2000, resulta de uma discussão mais restrita entre setores empresariais e administração. Além de reduzir exigências documentais, diluiu os aspectos tipológicos e de configuração da versão anterior. Vale dizer que admite como de interesse social condomínios residenciais, loteamentos sem edificações, com infra-estrutura normal e retira as referências a custo final no capítulo de comercialização das unidades (Fernandes & Alfonsin, 2003).

A Tabela 1 apresenta a comparação entre alguns parâmetros das duas leis.

Tabela 1 – Quadro comparativo das leis de EHS de Campinas

	LEI N. 9.342 – 22.12.1997	LEI N. 10.410 – 17.1.2000
Lotes urbanizados	Área mínima de 126 m ² e máxima de 200 m ² , permite desdobro de loteamentos já existentes em lotes de 125 m ²	Área mínima de 126 m ² e máxima de 250 m ²
Parâmetros gerais das unidades acabadas	Ocupação máxima de 50%, podendo chegar a 65% nos casos de ampliação	Taxa máxima de ocupação de 65%
	Área construída com no mínimo 34 m ² construídos	Área construída com no mínimo 34 m ² e máximo 80 m ²
Unidades acabadas multifamiliares agrupadas verticalmente	Lote mínimo de 250 m ² Fração ideal mínima de 125 m ² e máxima de 200 m ²	Fração ideal mínima de 125 m ² e máxima de 250 m ²
	Área máxima de construção 75% da área total do lote	Área máxima de construção 65% da área total do lote
	Destinação para guarda de veículos na proporção mínima de 0,5 por unidade habitacional	Área descoberta destinada ao lazer, na proporção de 7 m ² da unidade habitacional
	Número máximo de pavimentos: 2	Número máximo de pavimentos: 2
Das unidades acabadas multifamiliares agrupadas verticalmente	Lote mínimo de 500 m ² e máximo conforme legislação vigente	Lote mínimo de 500 m ² e máximo de 10.000 m ²
	Construção máxima de uma vez e meia a área do terreno	Coefficiente de aproveitamento igual a 1 ¹⁰ Área de lazer de 5% da área do lote, sendo no mínimo 2% coberta

Não se tem registro de aprovação de empreendimento pela primeira lei; já pela segunda lei foram aprovados diversos empreendimentos, como veremos nas tabelas adiante.

Na nova lei, novos itens merecem atenção: essa inclui o tema da regularização fundiária de empreendimentos já implantados e a já citada criação da contrapartida de interesse social.

Sobre a regularização, reza a lei que:

Art. 29 – quando houver viabilidade técnica, jurídica e registrária de se proceder a regularização de ocupações cadastradas na SEHAB até esta data, a dimensão dos lotes, das vias, o

percentual de áreas públicas destinadas ao sistema de lazer e a implantação de equipamentos públicos comunitários e urbanos, e a fixação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, poderão ser inferiores às previstas nesta lei, devendo ser estabelecidas por decreto, após estudo específicos da SEPLAMA, ouvido o colegiado do Sistema de Manejamento de Assentamento.

Isso quer dizer que a lei de EHIS também tem sido empregada para fins de regularização, sendo uma opção que pode viabilizar por intermédio do poder público a construção de moradias e/ou a implantação de infra-estrutura em loteamentos irregulares promovidos por empreendedores privados que por muitos anos ficaram abandonados.

Quanto à doação da contrapartida, essa pode ser feita em lotes ou em espécie ao Fundo de Apoio à População de Sub-Habitação Urbana (Fundap). Sendo obrigatória somente para empreendimentos particulares, os empreendimentos por meio de parceria com o Programa Arrendamento Residencial (PAR) são isentos de contrapartida, pois atendem à demanda indicada pela Secretaria de Habitação.

O Fundap foi criado em 8 de maio de 1980, portanto anteriormente à legislação citada antes, fazendo parte inicialmente da Secretaria de Promoção Social. Com a criação da Secretaria de Habitação em 1993, o Fundap passou a fazer parte da Sehab. Sua estrutura administrativa é composta por três diretores, sendo o presidente o secretário municipal de Habitação, o tesoureiro, o secretário municipal de Finanças e o secretário municipal de Negócios Jurídicos que atua como secretário do Fundap.

Quando se iniciou a aprovação dos empreendimentos por essa nova lei, foram detectados dois entraves para sua implementação: o primeiro se refere ao cálculo do valor da contrapartida quando repassado em espécie, uma vez que não havia critério e método estabelecidos para parametrizar esse cálculo, propiciando assim que a doação fosse calculada sobre o valor da gleba e não do empreendimento. A segunda dificuldade ocorria quando a contrapartida era feita sob a forma de doação em lotes ao Fundap, uma vez que o fundo não tem estrutura jurídica e comercial para promover venda de lotes, impossibilitando seu repasse imediato para construção definitiva por parte das famílias, que ficavam aguardando em moradias provisórias, até que o processo de comercialização fosse realizado pela Cohab.

Para corrigir esses problemas, foi aprovada em janeiro de 2004 a Lei n. 11.890 que dá nova redação ao artigo 23 da Lei n. 10.410/00. A partir da Lei n. 11.890, o cálculo da doação ao Fundap quando em espécie passou a ser sobre o valor total de venda estimado para o empreendimento. Também a doação em lotes passa a se dar de outra forma: esses passam a ser doados diretamente para a Cohab e devem ser utilizados prioritariamente:

para remoção de famílias em área de risco e desocupação de área pública, para regularização e urbanização de áreas ocupadas e para produção de habitação para famílias com renda

inferior a cinco salários mínimos, sendo que quando houver a comercialização dos lotes, o produto será destinado ao FUNDAP, descontadas as despesas realizadas pela Cohab. (Lei n. 11.890/04)

A seguir, demonstramos por meio de tabelas os empreendimentos aprovados por intermédio da lei de EHS, que foram produzidos pela própria Sehab/Cohab, pela Caixa e por empreendedores privados.

Tabela 2 – Relação de EHS da Sehab/Cohab com unidades construídas

EMPREENDIMENTO	ANO	LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE UNIDADES	TERRENO OU FRAÇÃO IDEAL	ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR DA UNIDADE, REFERÊNCIA ANO DE APROVAÇÃO
Residencial Vila Olímpia	2004	Amarais	80	125,08	50,06	19.000,00
Residencial Vila Olímpia	2004	Amarais	537	125,08	41,98	18.000,00
Vila Esperança	2004	Rua Kiyô Higa, 41	18	86,37	46,72	11.900,00
Vila Esperança	2004	Rua Kiyô Higa, 58	86	102,45	46,72	11.900,00
Nova Bandeirante Residencial *	2004	Santos Dumont	31	126,00	29,00	14.000,00
Total de unidades			752			

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. *Empreendimento realizado com lotes doados de empreendimento de iniciativa privada.

Como podemos observar na Tabela 2, no ano de 2004 foram realizados seis empreendimentos pela Sehab mediante recursos do PSH e da Fundap, destinados a 752 famílias moradoras de áreas de risco. A produção habitacional por intermédio do poder público estava estagnada desde 1996 – na década de 1990 haviam sido entregues 6.072 lotes urbanizados pela Sehab/Cohab, e somente em 2004 a Secretaria de Habitação junto à Cohab Campinas passa a produzir novamente. Se é verdade que a contrapartida permitiu a produção de unidades – o que não ocorria por quase dez anos –,

Tabela 3 – PAR-Caixa

EMPREENDIMENTO	ANO	LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE UNIDADES	ÁREA UNIDADE CONSTRUÍDA	VALOR DA UNIDADE*
Conj. Residencial Santos Dumont I	2003	Rua Ruth Pereira Astolfi, 300	140	50,89	35.000,00
Conj. Residencial Santos Dumont II	2003	Rua 1, 250	160	50,73	35.000,00
Conj. Residencial Samambaia	2003	Rua Itapicuru, 250	180	50,92	35.000,00
Conj. Residencial Villa Colorado I	2004	Rua 1, s/n Gl 170A Qt 30.028	192	49,00	40.000,00
Conj. Residencial Villa Colorado II	2004	Rua 2, s/n Gl 170 B Qt 30.028	144	49,32	40.000,00
Conj. Residencial Villa Colorado III	2004	Rua 2, s/n Gl 170 C Qt 30.028	112	49,43	40.000,00
Total unidades			928		

Fonte: Caixa Econômica Federal (CEF) * Esse valor foi calculado sob o valor total de investimentos; como é um programa de arrendamento e em Campinas são conjuntos novos, ainda não houve comercialização concluída.

é importante comparar esses números com as vantagens comparativas que a lei permitiu aos empreendedores que a geraram, assim como com os ônus de sua aprovação para a cidade.

Além, da produção dessas 752 unidades, a lei também permitiu a aprovação de empreendimentos construídos por intermédio do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) voltados para famílias com rendimentos mensais de três a seis salários mínimos.

A Tabela 3 demonstra que o PAR, num curto espaço de tempo, aprovou vários empreendimentos, e, como atendem ao cadastro da prefeitura, esses conjuntos têm papel importante na redução do déficit habitacional, observando que essas unidades são destinadas a famílias com renda de três a seis salários mínimos, que também fazem parte do déficit habitacional, apesar de não compor sua maioria.

A Tabela 4 traz o levantamento dos loteamentos e dos conjuntos particulares aprovados pela lei de EHIS, destinados para várias faixas de renda.

Tabela 4 – Loteamentos particulares

EMPREENDIMENTO	ANO	NÚMERO DE UNIDADES	TERRENO OU FRAÇÃO IDEAL	DOAÇÃO AO FUNDAP	VALOR DA COMERCIALIZAÇÃO
Parque Residencial Caiapó	2001	200	126 m ²	7 lotes	7.000,00
Residencial Terras de Barão	2001	680	200 m ²	R\$ 190.965,71	20.000,00
Jardim Ouro Preto	2001	514	175 a 250 m ²	18 lotes de 250 m ²	8.050,00*
Parque Eldorado	2003	457	126 a 175 m ²	16 lotes	9.625,00*
Jardim Mirassol	2005	784	140 m ²	22 lotes	14.000,00
Total unidades		2.635			

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. * Valor calculado sob o lote de 175 m².

A Tabela 5 traz o levantamento de conjuntos particulares aprovados pela lei de EHIS.

Tabela 5 – Conjuntos habitacionais particulares

EMPREENDIMENTO	ANO	NÚMERO DE UNIDADES	TERRENO IDEAL OU FRAÇÃO	ÁREA CONSTRUÍDA	DOAÇÃO AO FUNDAP	R\$ COMERCIALIZAÇÃO
Nova Bandeirante Residencial	2000	749	126 m ²	42 m ²	31 lotes	23.000,00
Residencial Eldorado*	2005	148	126 m ²	47,35 m ²	*	43.222,00
Residencial Eldorado*	2005	53	153 a 175 m ²	59,06 m ²	*16	51.453,00 2 dorm. e 58.459,00 3 dorm.
Residencial Carrara	2005	37	126 m ²	79 m ²	74.982,75	134.748,00
Condomínio Santa		24	90 m ²	76 m ²		87.050,00
Felicidade Ouro Verde	2005	24	70 m ²	63 m ²	127.243,13	69.700,00
		40	Apto.	47 m ²		55.000,00
Total unidades		1.075				

Fonte: Secretaria Municipal de Habitação – Sehab/Cohab. *O loteamento foi aprovado com 457 unidades, sendo doados dezesseis lotes ao Fundap. Na primeira etapa, está em aprovação a construção de um conjunto residencial com 201 unidades.

A iniciativa privada por intermédio da lei de EHIS aprovou empreendimentos voltados a diferentes faixas de renda. Verificamos que a produção de lotes urbanizados de 126 m² na periferia do município atendeu famílias de baixa renda, exceto o loteamento Terras de Barão, em razão de seu valor e forma de pagamento. Já a produção de conjuntos habitacionais em sua maioria não atende famílias com renda de um a cinco salários mínimos, são na maioria condomínios localizados próximo ao centro que atendem famílias com renda acima de dez salários mínimos.

Examinamos a seguir a produção da CDHU lançada a partir da 2000.

Tabela 6 – Produção CDHU – 2000-2005

EMPREENDIMENTO	ANO	LOCALIZAÇÃO	NÚMERO DE UNIDADES	TIPO	ÁREA CONSTRUÍDA	VALOR DO CUSTO DA UNIDADE (R\$)
Campinas C3	2000	Distrito Industrial	96	Apto.	65,39	25.838,60
Campinas I	2001	Amarais	160	Apto.	42,62	16.031,91*
Campinas E 18	2003	Amarais	380	Apto.	45,46	19.134,56
Campinas E 17	2003	Amarais	380	Apto.	45,46	19.190,41
Campinas E 16	2003	Amarais	400	Apto.	45,46	20.978,14
Campinas E 15	2003	Amarais	380	Apto.	45,46	19.241,21
Campinas E 14	2003	Amarais	400	Apto.	45,46	18.737,33
Campinas E13	2003	Amarais	400	Apto.	45,46	20.424,07
Campinas J	2004	Amarais	100	Apto.	42,62	29.791,33
Campinas F 3	2005	Padre Anchieta	400	Apto.	45,46	29.831,40
Campinas F2	2005	Padre Anchieta	400	Apto.	45,46	29.158,43
Campinas F1	2005	Padre Anchieta	360	Apto.	45,46	29.994,96
Campinas M	2005	Campo Grande	160	Casa	43,18	35.275,43
Campinas L	2005	Campo Grande	159	Casa	43,18	35.375,69
Total unidades			4.175			

A CDHU é quem teve a atuação mais expressiva em termos de oferta de novas moradias nos últimos anos, atendendo a população de baixa renda, apesar de seus conjuntos habitacionais serem implementados na extrema periferia do município, dificultando o acesso dos moradores a transporte, saúde, educação, lazer etc.

Apresentamos a seguir, na Tabela 7, um quadro resumido dos empreendimentos executados em Campinas no período de 2000 a 2005.

Tabela 7 – Resumo dos empreendimentos

INICIATIVA	TIPOLOGIA	NÚMERO DE UNIDADES
Governo municipal	Casa/Apto.	752
	Regularização fundiária	442
Convênio PAR	Apto.	928
	Apto. em construção	768
Subtotal		2.890
Governo estadual CDHU	Casa/Apto.	4.175
Privada	Lotes	2.635
	Casa/Apto.	1.075
Subtotal		7.885
Total		10.775

REFLEXÕES SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA LEI DE EMPREENDIMENTOS HABITACIONAIS DE INTERESSE SOCIAL

A trajetória da lei de EHIS em Campinas demonstra que essa não tem sido uma estratégia eficaz para ampliar a oferta de habitação de interesse social para os setores de menor renda, especialmente para as faixas de renda em que se concentra o déficit – de zero a três ou de zero a cinco salários mínimos, pois a produção de empreendimentos por meio da iniciativa privada voltada para essa demanda não atende às expectativas de rápida diminuição do déficit habitacional, considerando que de 2000 a 2005 foram produzidos 1.955 lotes urbanizados e 749 unidades habitacionais acessíveis à faixa de renda de um a três salários mínimos.

A primeira lei que foi aprovada com a finalidade de obter recursos do PAIH não atingiu os objetivos propostos, pois foi aplicada somente para os seis projetos aprovados pelo PAIH; a segunda lei de EHIS, que abriu a possibilidade de participação da iniciativa privada, não “pegou”, principalmente porque definia a demanda a ser atendida fixando a faixa de renda e outros requisitos para a comercialização dos EHIS. Regras a que o mercado imobiliário não aderiu. Assim, a iniciativa privada não se interessou, e mesmo o poder público, por meio da Sehab/Cohab, não aprovou projetos por intermédio da lei de EHIS.¹¹

Sob pressão do setor privado que não produziu EHIS a partir da lei aprovada em 1997, o governo municipal (Chico Amaral, 1997-2000) propôs a atual lei, no fim de seu mandato e acatando as sugestões da iniciativa privada.

Com a lei de EHIS foram aprovados alguns empreendimentos por meio da iniciativa privada que atenderam à demanda dos mais pobres, mas quem ganhou com a lei foram os empreendedores que, por meio dela, dobraram o número de unidades em uma gleba, cobrando valores acima de mercado, além de produzir condomínios voltados para a classe média, condomínios de médio padrão com medidas reduzidas.

A Lei n. 10.410/2000, que revogou a Lei n. 9342/97, manteve a redação em diversos pontos e alterou alguns parâmetros, incluiu o tema da regularização fundiária e a questão do pagamento de contrapartida de interesse social.

A contrapartida é encarada, mesmo por representantes do movimento popular, como a questão fundamental da lei, pois é por meio dela que a Sehab/Cohab vai produzindo habitação de interesse social, não importando se ela é fruto de EHIS voltados para a classe média. O que ainda não se parou para avaliar é que a produção habitacional para baixa renda, fruto dessa contrapartida, é insignificante diante do número de unidades produzidas e comercializadas por meio da iniciativa privada, para aqueles que podem pagar independentemente da renda. De todos os empreendimentos particulares aprovados de 2000 a 2005, a contrapartida resultou na doação de 63 lotes, e mais R\$ 190.965,71 ao Fundap. Com essas doações, é possível atender 63 famílias com lotes urbanizados, e aproximadamente dez famílias com uma pequena unidade habitacional. Assim se atendem 73 famílias, contra 3.710 unidades ofertadas no mercado, em empreendimentos aprovados pela lei de EHIS.

Os padrões do EHIS permitem desde a construção de unidades habitacionais evolutivas de 15 m² em lotes de 125 m² até unidades habitacionais de 162,5 m², em lotes ou frações ideais de 250 m², permitindo dois pavimentos. No caso de unidades acabadas agrupadas verticalmente, a área máxima da unidade não pode exceder 60 m².

Por meio desses parâmetros, o poder público tem construído habitações que atendem às dimensões mínimas, conjuntos semelhantes aos já produzidos antes da lei, enquanto a iniciativa privada produz empreendimentos buscando aproveitar todas as dimensões permitidas pela lei.

Observa-se que nos condomínios horizontais a fração ideal de EHIS aprovados até o momento chega a 175 m², e a área construída da unidade chega a 79 m², não se explorando até o momento os parâmetros máximos da lei de EHIS. Nos loteamentos particulares prevalecem grandes glebas, com a maioria dos lotes de 126 m², exceto o Terras de Barão com 680 unidades de 200 m². Quanto à produção de EHIS na tipologia de unidades acabadas agrupadas verticalmente, não interessou à iniciativa privada, tendo apenas uma tímida iniciativa de quarenta apartamentos dentro do condomínio Santa Felicidade aprovado em 2005.

Do ponto de vista urbanístico, porém, a produção dessas unidades reitera o padrão de construção em terras baratas para produção de moradias, sendo essas logicamente as mais afastadas das regiões urbanas consolidadas. Assim sendo, a regulação do solo urbano, em vez de intervir sobre o mercado de terra urbanizada, ampliando o acesso aos setores de menor renda, repete o modelo clássico de exclusão territorial: a construção de conjuntos habitacionais na periferia e com infra-estrutura mínima. Exatamente os que mais precisam estão excluídos da cidade. Um dos maiores problemas que a população pobre de Campinas enfrenta é o transporte, e as dificuldades de deslocamento para locais de emprego, lazer, serviços etc. Trata-se evidentemente de uma perda não apenas para os que mais necessitam do acesso à cidade, como também de um padrão que gera permanentemente

custos adicionais para o poder público. Todos os empreendimentos aprovados pela lei de EHIS a partir de 2000 estão localizados na franja exterior da mancha urbana, e a Região Sudeste concentra quase 50% dos empreendimentos aprovados, região onde se localiza o distrito industrial de Campinas – o aeroporto de Viracopos é a grande concentração de população de baixa renda na cidade.

O empreendimento que se destaca pelo padrão é o Terras de Barão, implantado no distrito de Barão Geraldo, região onde está instalada a Unicamp e que concentra vários condomínios de classe média alta e alta. Além desses, dois outros condomínios localizados na periferia oferecem belas casas, segurança e rica área de lazer.

A lei de EHIS tem sido utilizada para aprovar três tipos de empreendimentos:

- Os empreendimentos da Sehab que por meio do PSH requalificam moradias em loteamentos antigos já ocupados com moradias precárias; assim como para aprovação de novos loteamentos para população removida de áreas de risco (caso da Vila Olímpia que atendeu oitocentas famílias das 5.228 que vivem em área de risco), atendendo à faixa de renda de um a cinco salários mínimos.
- Empreendimentos privados em regiões periféricas e outros menores em regiões de melhor localização, atendendo à renda acima de cinco salários mínimos (3.710 unidades de 2000 a 2005).
- Empreendimentos da iniciativa privada por meio do PAR, atendendo à renda de cinco a seis salários mínimos.

Dos empreendimentos da Sehab, os que se mostram acessíveis à baixa renda são os construídos com recursos do PSH, complementados com empréstimos do Fundap; porém, essa modalidade tem sido aplicada a loteamentos já existentes e com moradias precárias. Novas unidades são construídas somente quando há doação de lotes para o Fundap (que tem sido insignificante). Já a Secretaria alega não haver recursos disponíveis para compra de terras.

Boa parte dos empreendimentos privados é de grandes loteamentos em áreas periféricas para além da mancha urbana. São glebas que se valorizaram em razão de diferentes fatores, como a construção de terminais de ônibus e a conurbação com as cidades vizinhas. A aprovação desses projetos via EHIS serve em muitos casos para que o loteador possa ter maior número de lotes em sua terra, aumentando assim significativamente seu potencial de aproveitamento econômico.

Os empreendimentos por meio do PAR têm atendido a uma demanda do município, mas não atingem a população com renda de um a três salários mínimos, que é a maioria do déficit habitacional calculado em 35.626 famílias, número que não considera o cadastro de moradores de favela. Esses empreendimentos começaram a ser construídos a partir de 2003, mas já entregaram um número significativo de unidades (928).

Também verificamos que todos os empreendimentos aprovados, incluindo os empreendidos pelo poder público, foram em curto prazo comercializados, e todos tiveram valorização no mercado também no mesmo período. Por exemplo, o Terras de Barão onde

os lotes foram vendidos a R\$ 20 mil em 2001 e atualmente estão sendo comercializados a R\$ 30 mil. O Ouro Preto no lançamento em 2001, os lotes de 175 m² foram vendidos a R\$ 8 mil e hoje estão sendo vendidos a R\$ 13 mil.

Ao refletirmos sobre essa lei, notamos que ela foi aprovada em um momento de grande pressão dos movimentos organizados, que por meio das ocupações reivindicavam moradia, e depois foi sendo alterada sob pressão do mercado imobiliário e dos proprietários de terras. O que era uma lei que deveria garantir o acesso dos mais pobres à moradia passou a ser uma redução de padrões construtivos, que podem também ser aplicados pela iniciativa privada para atender ao mercado.

LEGISLAÇÃO ESPECIAL: POR QUE E PARA QUÊ

A discussão sobre habitação de interesse social não é nova, já se falou em moradia econômica, habitação mínima, habitação popular; atualmente os termos mais usados são habitação de interesse social e habitação adequada.

A estratégia para se promover habitação social tem sido a de minimizar os parâmetros construtivos e de parcelamento do solo, para prover habitação com menores custos, com o objetivo de atender à demanda que não tem acesso ao mercado formal, em razão de sua renda. Também por meio de legislação especial têm-se criado normas especiais para regularização de habitação já produzida.

A necessidade de se criar uma legislação especial vem da configuração territorial produzida pelas leis (parcelamento, código de obras, zoneamento, lei de uso e ocupação do solo). A ordem urbanística gerada pelo conjunto dessas leis se mostra excludente e perversa, fazendo que a maioria da população esteja na ilegalidade. Na verdade, trata-se de um sistema que tem legalidade inacessível, que não dialoga com a produção do espaço, com seus conflitos, produzindo um território ambíguo.

Seguindo a lógica da legislação, por essa maioria não ter acesso à moradia sob as formas consideradas legítimas pela ordem urbanística, não é considerada cidadã, assim também é criado outro patamar de legislação voltado a essa população, ou seja, cria-se a exceção. A legislação especial, portanto, não rompe com essa concepção urbanística excludente, legitimando a existência de tipos de cidadãos, o normal e o “subnormal”, tratado como exceção, embora se constituindo em maioria.

Essa questão da flexibilização de parâmetros para inclusão dos mais pobres é um debate complexo, pois leva a pensar se o pobre tem necessidades espaciais, residencial e urbana, diferentes do rico. Por sua vez, o discurso da legislação é que ela foi criada exatamente para combater a exclusão social e proporcionar a moradia digna aos menos abastados.

A leis urbanísticas, ao invés de se pautarem por critérios que expressem as possibilidades e necessidades da maioria da população, se pautam por critérios ideais e abrem em seguida o espaço para exceção, pela introdução das categorias do interesse social, onde pouco se exige, agravada pelas práticas sistemática das anistias urbanísticas. (Fernandes & Alfonsin, 2005)

As experiências de aplicação da legislação de interesse social em alguns municípios mostram que junto à definição dos padrões vem a definição de onde poderão ser implementados, gerando as construções dos já tradicionais conjuntos habitacionais caracterizados pelo alto número de unidades produzidas, e em regiões periféricas, produzindo novos guetos de pobreza.

Diante da atual situação a que chegou a habitação no Brasil, faz-se imprescindível que o debate consiga romper a dualidade em que se estabeleceu para enfrentar o cerne da questão, que é o estabelecimento de uma regulação urbanística voltada para implementar a função social da propriedade, buscando formas de fazer que ela quebre os princípios da segregação socioespacial. E que almeje o acesso à cidade, por meio da regularização fundiária da habitação já produzida, de produção habitacional em áreas centrais e estímulo para a produção pulverizada de imóveis destinados à venda ou locação para baixa renda (Moretti, 2005).

Dessa forma, a revisão das regras de jogo da produção da urbanização sai do círculo dos regimes de exceção para entrar diretamente na direção da inclusão territorial e construção de cidades para todos.

NOTAS

1. Atual Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano de São Paulo.
2. Dados apresentados na 2ª Conferência Municipal de Habitação de Campinas, 31 de julho e 1º de agosto de 2004.
3. Cadastro de Interessados em Moradia, realizado em 2001.
4. A lei foi aprovada de forma emergencial, sem audiência pública, pois o município havia tido seis projetos selecionados pelo então PAIH, que definia valores máximos a serem aplicados por unidade, e na época a legislação do município não permitia a construção de embriões, necessitando da aprovação da lei para o repasse de recursos.
5. Governo Chico Amaral (1997-2000).
6. Associação Regional de Habitação (Habicamp) – reúne as empresas e os fornecedores de produtos e serviços nas áreas imobiliária e da construção civil. Representante de construtoras, imobiliárias, administradoras de condomínios, loteadores, incorporadoras e condomínios de Campinas e região.
7. Constituído por representantes das secretarias de Habitação, Planejamentos, Obras, Jurídico.
8. Proposta de Alteração ao Projeto de Lei n.628/99 dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social e estabelece outras normas sobre habitação popular (Comitê Intersecretarial do Projeto).
9. Proposta de Alteração ao Projeto de Lei n.628/99, que dispõe sobre empreendimentos habitacionais de interesse social e estabelece outras normas sobre habitação popular (Campinas, 24 de junho de 1997).
10. O coeficiente de aproveitamento poderá sofrer acréscimo para os empreendimentos que destinarem 40% das unidades aos cadastrados da Cohab com renda abaixo de 700 Ufir, o coeficiente sofrerá acréscimo de 0,3 (três décimos). Para os empreendimentos que destinarem 40% das unidades aos cadastrados da Cohab com renda acima de 700 Ufir e abaixo de 1.400 Ufir, o coeficiente terá um acréscimo de 0,2 (dois décimos).
11. Não encontramos registros no Departamento de Urbanismo de projetos aprovados pela Lei de EHS n.9.342/97, nem da iniciativa privada nem da Sehab/Cohab.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, M. *Estado e mercado na provisão habitacional: três modelos de política*. Campinas, 1990. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas.
- AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- BONDUKI, N. *Origem da habitação social no Brasil*. São Paulo, 1994. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura, Universidade de São Paulo.
- CARVALHO, E. *Crise urbana e habitação popular em Campinas, 1870-1956*. Campinas, 1991. 111p. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas.

EMILIANO, E. de O. *Legislação para habitação de interesse social* – Estudo de caso de Campinas. Campinas, 2006. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Pontifícia Universidade Católica.

FERNANDES, E. Edésio Fernandes: depoimento de 1º de fevereiro 2005. Entrevistado por Elisamara de Oliveira Emiliano. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 2006. (Gravador digital. Entrevista concedida à dissertação em Urbanismo, *Legislação para habitação de interesse social*).

FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GUALTIERI, B. R. *Legislação habitacional de Campinas, conversa e controvérsia*. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura, Pontifícia Universidade Católica.

MELO, M. A. B. C. Classe, burocracia e intermediação de interesses na formação da política de habitação. *Espaços e Debates*, n.24, 1988.

MORETTI, R. de S. *Leis e normas para habitação de interesse social*. Campinas: s.n., 2005.

ROLIM, E. Campinas no contexto da macrometrópole paulista. (Estudo da EMPLASA) In: Seminário Metrópoles Saudáveis. Campinas: Pontifícia Universidade Católica de Campinas/PROAM, 2005. 1 CD ROM.

ROLNIK, R.; CYMBALISTA, R. (Org.) Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. *Revista Polis*, São Paulo, n.29, 1997.

SEHAB. *Resoluções da Conferência Municipal de Habitação de Campinas*. Campinas: Sehab, Cohab, 2004.

DOCUMENTOS

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Habitação. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Brasília, novembro de 2004.

DOCUMENTO da 2ª Conferência Municipal de Habitação – 31 de julho e 1º de agosto de 2005, Campinas.

LEGISLAÇÃO

Lei Complementar n.4, de 17.1.1996 – Plano Diretor de Campinas.

Lei n.9.342 de 4.8.1997 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.9.581 de 22.12.1997 – Alterações Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.10.410 de 17.1.2000 – Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

Lei n.11.890 de 14.1.2004 – Alterações Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social.

RESUMO

Nos anos 1990, o município de Campinas implementou uma legislação especial para promover empreendimentos habitacionais de interesse social com o objetivo de promover o acesso dos pobres ao solo urbano. Essa legislação flexibilizava normas de parcelamento e uso do solo, acreditando ser essa uma forma que possibilitasse a redução do custo da moradia. Mediante o levantamento de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) aprovados e implementados no município a partir dessa lei, o artigo faz um balanço dessa experiência, apontando os ganhadores e os perdedores dessa iniciativa.

PALAVRAS-CHAVE: política habitacional, regulação urbanística, política urbana.

SPECIAL LEGISLATION OF SOCIAL INTEREST – WHO WINS? WHO LOSES? THE CASE OF THE EHIS LAW OF CAMPINAS

ABSTRACT

In the 90s Campinas city implemented special legislation to stimulate low income housing projects in order to provide the poor with access to urbanized land. This legislation made housing standards and development rules more flexible, assuming this would reduce housing production costs. By studying the projects which have been approved and implemented in the city under this law, the paper discusses the experiences, pointing out winners and losers of this initiative.

KEYWORDS: housing policy, urban regulation, urban policy.