

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Rodrigo Mendes Pereira**

**DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ-SP:  
entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada**

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2015

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC-SP**

**Rodrigo Mendes Pereira**

**DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ-SP:  
entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada**

Tese apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof.<sup>ª</sup> Dr.<sup>ª</sup> Rosangela Dias Oliveira da Paz.

SÃO PAULO

2015

**Rodrigo Mendes Pereira**

**DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ-SP: entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada**

Tese apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Serviço Social, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosangela Dias Oliveira da Paz.

**BANCA EXAMINADORA**

---

---

---

---

---

## DEDICATÓRIA

Ao meu pai Antônio e à minha mãe Marly, que partiu.  
À minha esposa Patrícia Helena e aos nossos filhos Maria,  
Antônio, Francisco, Pedro, Beatriz e Felipe.  
Aos excluídos e injustiçados, pela vigília.

## AGRADECIMENTOS

Pela vida em abundância e pela gratuidade do amor, agradeço a Deus.

Pelo acolhimento, ensinamento e orientação, agradeço às Profas. Dras. Rosangela Dias Oliveira da Paz e Aldaíza de Oliveira Sposati. Por meio delas, agradeço aos professores, alunos e colaboradores do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social (PEPGSS) e da Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais (CEDEPE), ambos da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Pelas orientações na qualificação, agradeço à Dra. Eleusina Lavôr Holanda de Freitas.

Pela confiança e oportunidade de servir ao interesse público, agradeço ao Prefeito Pedro Bigardi.

Pela luta, partilha e solidariedade, agradeço aos companheiros na gestão da Política Habitacional de Jundiaí Tatiana, Gilberto, Lucelena, Lázaro, Solange, Fernanda e Pamela. Por meio deles, agradeço aos servidores e colaboradores da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS), da Prefeitura Municipal de Jundiaí, da CAIXA, do SENAC, da DEMACAMP e do Voto Consciente Jundiaí/CIDADONOS.

Pela bolsa de estudo, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Agradeço a muitos – conhecidos e desconhecidos – pela inspiração, pelas informações, pelas críticas, pelos incentivos, pela ajuda..., especialmente agradeço pelo amor e solidariedade.

Os equívocos desta tese são meus. Os acertos e as contribuições para a construção de uma sociedade livre, justa e solidária pertencem a todos nós.

*[...] Terra, casa e trabalho, aquilo pelo que lutais, são direitos sagrados. Exigi-lo não é estranho, é a doutrina social da Igreja.*

*[...] Digamos juntos de coração: nenhuma família sem casa, nenhum camponês sem terra, nenhum trabalhador sem direitos, nenhuma pessoa sem a dignidade que provém do trabalho.*

Papa Francisco aos movimentos populares.

PEREIRA, Rodrigo Mendes. Dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí-SP: entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

## RESUMO

O objetivo desta tese consiste em avaliar e refletir, sob a ótica do arranjo federativo, sobre o distanciamento, divergências e conflitos – até mesmo uma sobreposição – entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a política habitacional, que repercute na implementação e gestão da política municipal de habitação. O foco desta análise foi compreender os dilemas, desafios e oportunidades da gestão habitacional de Jundiaí-SP. A tese orienta-se pela pesquisa bibliográfica, envolvendo análise e incorporação de referenciais teóricos; pela pesquisa documental, consistente na coleta e análise de informações extraídas de documentos em nível municipal e em nível federal e estadual; pela análise de dados a partir de processos específicos em Jundiaí, instrumentalizados em documentos e nos quais houve a participação e observação do pesquisador, quais sejam: processo de mudança na gestão de Jundiaí-SP iniciado em 2013; processo de planejamento e de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); e processo de produção habitacional e urbanização dos assentamentos precários Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte. As análises sugerem que o PMCMV, com solução única e padronizada (construção de novas moradias) e sob forte lógica financeira e privada de produção, sobrepõe-se à arquitetura da política habitacional e seu arranjo federativo – sistema nacional integrado por fundos, conselhos e planos em nível federal, estadual e municipal – e restringe o papel da gestão pública municipal no campo da política social de habitação; como também sugerem que, na medida em que a política municipal de habitação esteja estruturada e seja efetiva, inclusive articulada com a política urbana e com a questão fundiária regulada por instrumentos urbanísticos aplicáveis e efetivos, a gestão pública municipal tem capacidade administrativa para minimizar os aspectos negativos do PMCMV e capacidade de desenvolver outras formas de atendimento e solução habitacional. As reflexões e análises desta tese contribuem ao indicar alguns desafios e oportunidades para a implantação de uma política habitacional mais ampla, sob um modelo descentralizado, articulado com as políticas urbanas e sociais e direcionado para a gestão habitacional democrática, justa e incluyente, e que, como consequência, coloquem o poder público municipal na posição de protagonista da política e dos programas habitacionais, inclusive do PMCMV, no espaço urbano cujo ordenamento lhe compete.

**Palavras-chave:** Habitação, Política Urbana, Gestão Pública, Política Habitacional

PEREIRA, Rodrigo Mendes. Dilemmas in housing public management in “Jundiaí-SP”: between democratic, fair and inclusive management and the private financial logic. 2015. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

## ABSTRACT

The objective of this thesis consists in evaluating and reflecting, upon the federal array view, about the distancing, divergences and conflicts – even an overlapping – between the “My house, my life” Brazilian program (PMCMV) and the housing policy, which affects the implementation and management of housing communal policy. The focus of this analysis was to comprehend the dilemmas, challenges and opportunities of housing management in “Jundiaí-SP”. The thesis is oriented by bibliographical research, involving analysis and incorporation of theoretical benchmarks; by documental research, consistent in the gathering and analysis of information extracted from documents at municipal, federal and state levels; by data analysis from specific processes in “Jundiaí”, exploited in documents and in which there was the researcher’s participation and observation, that is: changing process in management in “Jundiaí-SP”, started in 2013; planning and review process of the Brazilian “Local Plan of Social Interest Housing” (PLHIS); and housing production and precarious settlement urbanization in “Jardim São Camilo” and “Jardim Novo Horizonte” process. The analyses suggest that PMCMV, with a single solution and standardized (new homes construction) and under strong financial logic and private production, overlaps itself to the housing policy architecture and its federal array – national system integrated by funds, boards and plan at federal, state and municipal levels – and restricts the municipal public management role in the housing social policy field; as well as suggests that, as the housing municipal policy is structured and effective, inclusive articulated with urban policy and with the agrarian issue regulated by urban instruments applicable and effective, the municipal public management has the administrative capacity to minimize the negative aspects of PMCMV and capacity to develop other service methods and housing solution. The reflections and analyses of this thesis contribute by indicating some challenges and opportunities to the implementation of a broader housing policy, under a decentralized model, articulated with urban and social policies and directed to democratic, fair and inclusive housing management, and, as a consequence, put the municipal public power at the leading actor position in politics and housing programs, including PMCMV, in the urban space whose its planning belongs to.

**Keywords:** Housing, Urban Policy, Public Management, Housing Policy.

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Reformas da política habitacional no período FHC.	<b>31</b>
<b>Quadro 2</b> – Reformas da política habitacional no período Lula.	<b>32</b>
<b>Quadro 3</b> – Objetivos e princípios da Política Nacional de Habitação (PNH).	<b>37</b>
<b>Quadro 4</b> – Objetivos, finalidade, princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS - Lei nº 11.124/2005).	<b>38</b>
<b>Quadro 5</b> – Objetivos e estratégias dos eixos “arranjos institucionais” e “estratégias urbanas e fundiárias” do PlanHab.	<b>40</b>
<b>Quadro 6</b> – Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana do PlanHab.	<b>41</b>
<b>Quadro 7</b> – PMCMV: Evolução em subsídios e vantagens.	<b>45</b>
<b>Quadro 8</b> – Comparação entre modalidades do MCMV que atendem famílias com renda de até três SMs.	<b>46</b>
<b>Quadro 9</b> – Atribuições dos agentes do PNHU – PMCMV.	<b>48</b>
<b>Quadro 10</b> – Tetos dos valores financiados por unidade habitacional (em reais).	<b>49</b>
<b>Quadro 11</b> – Metas quantitativas (unidades e investimento) por fases, faixas de renda e modalidades.	<b>49</b>
<b>Quadro 12</b> – Política habitacional e urbana X atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana.	<b>72</b>
<b>Quadro 13</b> – Fatores da escolha do PMCMV.	<b>83</b>
<b>Quadro 14</b> – Modelos de concepção e lógicas de gestão da política habitacional.	<b>91</b>
<b>Quadro 15</b> – Referenciais do processo de conexão entre gestão regional e gestão central.	<b>92</b>
<b>Quadro 16</b> – Dados gerais de Jundiaí: território, população, saúde e educação.	<b>104</b>
<b>Quadro 17</b> – Projetos de loteamentos aprovados no GRAPROHAB – 2010 a 2014.	<b>121</b>
<b>Quadro 18</b> – Condições de vida e habitação e infraestrutura urbana.	<b>138</b>
<b>Quadro 19</b> – Indicadores do IPRS, categoria e posição de Jundiaí – 2008-2010.	<b>140</b>
<b>Quadro 20</b> – Variáveis do IDH-M de Jundiaí – 1991, 2000 e 2010.	<b>140</b>
<b>Quadro 21</b> – PIB <i>per capita</i> e PIB total - 2011.	<b>141</b>
<b>Quadro 22</b> – Jundiaí - pobreza, concentração e desigualdade – 2010.	<b>142</b>
<b>Quadro 23</b> – Aglomerado Urbano - pobreza, concentração e desigualdade – 2010.	<b>142</b>
<b>Quadro 24</b> – Número de assentamentos precários em áreas urbanas dos municípios da AU de Jundiaí – 2000 / 2010.	<b>158</b>

<b>Quadro 25</b> – Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas dos municípios da AU de Jundiaí – 2000/ 2010.	<b>158</b>
<b>Quadro 26</b> – Lista de assentamentos precários – Jundiaí-SP.	<b>162</b>
<b>Quadro 27</b> – Assentamento precário por grau de consolidação, tipo de intervenção e número de remoções.	<b>166</b>
<b>Quadro 28</b> – Comparação entre os componentes da metodologia de cálculo do déficit e da inadequação - Fundação João Pinheiro - 2007 e 2011-2012.	<b>168</b>
<b>Quadro 29</b> – Domicílios em assentamentos precários 2015 – Jundiaí-SP.	<b>169</b>
<b>Quadro 30</b> – Déficit Habitacional Básico 2010 (quantitativo) – Jundiaí-SP.	<b>170</b>
<b>Quadro 31</b> – Estimativa do Déficit Habitacional Básico 2010 para 2015 – Jundiaí-SP.	<b>170</b>
<b>Quadro 32</b> – Déficit habitacional consolidado - 2015 – Jundiaí-SP.	<b>170</b>
<b>Quadro 33</b> – Inadequação habitacional 2010 (qualitativo) – Jundiaí- SP.	<b>171</b>
<b>Quadro 34</b> – Projeção do total de domicílios - Jundiaí (2015-2025).	<b>172</b>
<b>Quadro 35</b> – Projeção de novos domicílios - Jundiaí (2015-2025).	<b>173</b>
<b>Quadro 36</b> – Demanda por novas unidades habitacionais (uhs) – enfrentamento do déficit quantitativo.	<b>174</b>
<b>Quadro 37</b> – Empreendimentos promovidos por associações e cooperativas em parceria com a FUMAS.	<b>197</b>
<b>Quadro 38</b> – Empreendimentos de interesse social com a participação da iniciativa privada, em parceria com a FUMAS.	<b>199</b>
<b>Quadro 39</b> – Relação de empreendimentos promovidos pela CDHU.	<b>201</b>
<b>Quadro 40</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos próprios.	<b>202</b>
<b>Quadro 41</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Programa Habitar Brasil.	<b>203</b>
<b>Quadro 42</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Pró-Moradia.	<b>203</b>
<b>Quadro 43</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Programa de Arrendamento Residencial – PAR.	<b>203</b>
<b>Quadro 44</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do FNHIS.	<b>203</b>
<b>Quadro 45</b> – Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do PMCMV (Faixa 1 – FAR).	<b>204</b>
<b>Quadro 46</b> – Empreendimentos previstos pela FUMAS com recursos do FNHIS (em execução).	<b>204</b>

<b>Quadro 47</b> – Empreendimentos previstos pela FUMAS com recursos do PMCMV (em execução).	<b>204</b>
<b>Quadro 48</b> – Habitação popular produzida em Jundiaí de 1980 a 2014 (unidades construídas e entregues).	<b>205</b>
<b>Quadro 49</b> – Habitação popular prevista / em produção em Jundiaí a partir de 2013 (obras em execução).	<b>205</b>
<b>Quadro 50</b> – Projetos habitacionais em estudo: oportunidades e necessidades de ampliação de diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV – Faixa 1 - FAR).	<b>221</b>
<b>Quadro 51</b> – Síntese das situações encontradas e das ações realizadas pela Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS.	<b>225</b>
<b>Quadro 52</b> – Problemas habitacionais e territoriais de Jundiaí– correlação entre as respostas do Conselho de Habitação e os demais “atores sociais coletivos”.	<b>229</b>
<b>Quadro 53</b> – Respostas do Conselho Municipal de Habitação: vantagens, expectativas e linhas/ações concretas.	<b>233</b>
<b>Quadro 54</b> – Demonstrativo de despesas na função habitação (Jundiaí, 2010-2013).	<b>248</b>
<b>Quadro 55</b> – Despesas previstas para ações habitacionais sob a responsabilidade da FUMAS, 2014 (Lei Orçamentária Anual de Jundiaí).	<b>249</b>
<b>Quadro 56</b> – Área de urbanização do Jardim São Camilo.	<b>261</b>
<b>Quadro 57</b> – Projeto de urbanização do Jardim São Camilo.	<b>261</b>
<b>Quadro 58</b> – Área do reassentamento do Jardim São Camilo.	<b>261</b>
<b>Quadro 59</b> – Projeto do reassentamento do Jardim São Camilo.	<b>261</b>
<b>Quadro 60</b> – Área de urbanização do Jardim Novo Horizonte.	<b>272</b>
<b>Quadro 61</b> – Projeto de urbanização do Jardim Novo Horizonte.	<b>272</b>
<b>Quadro 62</b> – Área de reassentamento do Jardim Novo Horizonte.	<b>272</b>
<b>Quadro 63</b> – Projeto de reassentamento do Jardim Novo Horizonte.	<b>272</b>

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Plano Diretor, instrumentos da política urbana e função social da propriedade e da cidade.	<b>64</b>
<b>Figura 2</b> – Mancha urbana da Aglomeração Urbana de Jundiaí – 2015.	<b>105</b>
<b>Figura 3</b> – Grandes desafios do PLHIS.	<b>194</b>
<b>Figura 4</b> – Alojamento Pozzani - Vila Graff (situação encontrada).	<b>210</b>
<b>Figura 5</b> – Alojamento Pozzani - Vila Graff (ação realizada - desocupação).	<b>210</b>
<b>Figura 6</b> – Jardim Tamoio (situação encontrada).	<b>211</b>
<b>Figura 7</b> – Jardim Tamoio (ações realizadas – demolições, remoção de entulho e desocupação da área).	<b>211</b>
<b>Figura 8</b> – O Superintendente da FUMAS apresentando à Secretária Nacional de Habitação o panorama habitacional de Jundiaí, em 19/04/2013.	<b>214</b>
<b>Figura 9</b> – Processo de capacitação em trabalho social e habitação de interesse social.	<b>215</b>
<b>Figura 10</b> – Processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).	<b>215</b>
<b>Figura 11</b> – Processo de desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Local do Jardim São Camilo.	<b>215</b>
<b>Figura 12</b> – Jardim São Camilo (reassentamento – 400 unidades).	<b>219</b>
<b>Figura 13</b> – Jardim Novo Horizonte (reassentamento – 1.088 unidades e 2 unidades de educação).	<b>219</b>
<b>Figura 14</b> – Vila Ana (108 unidades habitacionais).	<b>220</b>
<b>Figura 15</b> – Audiência pública na Câmara Municipal de Jundiaí, realizada em 14/05/14.	<b>222</b>
<b>Figura 16</b> – Planta conceitual do projeto habitacional (bairro com justiça social – aproximadamente 1.000 unidades – PMCMV-Faixa 1 - FAR).	<b>244</b>
<b>Figura 17</b> – Região do Jardim São Camilo – urbanização e produção habitacional.	<b>252</b>
<b>Figura 18</b> – Projeto originário (inviável e revisado) do Jardim São Camilo.	<b>253</b>
<b>Figura 19</b> – Jardim São Camilo.	<b>254</b>
<b>Figura 20</b> – Jardim São Camilo.	<b>254</b>
<b>Figura 21</b> – Jardim São Camilo (parte alta).	<b>255</b>
<b>Figura 22</b> – Jardim São Camilo (parte baixa).	<b>255</b>
<b>Figura 23</b> – Jardim São Camilo (reassentamento – 400 unidades).	<b>258</b>
<b>Figura 24</b> – Banner do novo projeto de urbanização do Jardim São Camilo.	<b>259</b>

<b>Figura 25</b> – Região do Jardim Novo Horizonte - urbanização e produção Habitacional.	<b>262</b>
<b>Figura 26</b> – Empreendimento habitacional que seria implementado pela CDHU no Jardim Novo Horizonte.	<b>264</b>
<b>Figura 27</b> – Jardim Novo Horizonte (figura mais antiga, mostrando a configuração do assentamento; figuras recentes).	<b>265</b>
<b>Figura 28</b> – Jardim Novo Horizonte.	<b>265</b>
<b>Figura 29</b> – Banner do projeto de urbanização do Jardim Novo Horizonte.	<b>266</b>
<b>Figura 30</b> – Jardim Novo Horizonte (1.088 unidades – reassentamento e demanda geral).	<b>271</b>
<b>Figura 31</b> – Jardim Novo Horizonte (1.088 unidades – reassentamento e demanda geral).	<b>271</b>

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1</b> – Macrozoneamento – Plano Diretor de Jundiaí – 2012.	<b>107</b>
<b>Mapa 2</b> – Comparativo entre evolução do perímetro e área urbanizada.	<b>116</b>
<b>Mapa 3</b> – Evolução do perímetro urbano de Jundiaí – 1940 a 2012.	<b>117</b>
<b>Mapa 4</b> – Distribuição dos imóveis lançados, por tipologia (vertical/horizontal).	<b>120</b>
<b>Mapa 5</b> – ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.	<b>126</b>
<b>Mapa 6</b> – Instrumentos Indutores do Uso Social da Propriedade.	<b>128</b>
<b>Mapa 7</b> – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas da Macrometrópole Paulista.	<b>130</b>
<b>Mapa 8</b> – Mapa de Vulnerabilidade Social (IPVS) do município de Jundiaí – 2010.	<b>146</b>
<b>Mapa 9</b> – Avaliação da “oferta de moradias” por bairro.	<b>149</b>
<b>Mapa 10</b> – Aglomerado Urbano de Jundiaí: setores censitários 2010 agrupados conforme a precariedade habitacional.	<b>159</b>
<b>Mapa 11</b> – Aglomerado Urbano de Jundiaí: municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista.	<b>160</b>
<b>Mapa 12</b> – Assentamentos precários em Jundiaí – 2015.	<b>163</b>
<b>Mapa 13</b> – Promoção municipal de habitação – 2015.	<b>206</b>
<b>Mapa 14</b> – 340 loteamentos irregulares cadastrados em 2008 (ZRFIE), com identificação das regiões das áreas ressetorizadas (ZEIS) e desapropriadas.	<b>242</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b> – Evolução Urbana Habitacional de Jundiaí.	<b>110</b>
<b>Gráfico 2</b> – Participação nas unidades habitacionais lançadas, por número de dormitórios.	<b>120</b>
<b>Gráfico 3</b> – Distribuição da População, segundo Grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS 2010 - Estado de São Paulo e Município de Jundiaí.	<b>145</b>
<b>Gráfico 4</b> – Destaques negativos.	<b>148</b>
<b>Gráfico 5</b> – Destaques positivos.	<b>150</b>
<b>Gráfico 6</b> – Grau de satisfação sobre a oferta de moradias.	<b>151</b>
<b>Gráfico 7</b> – Percepção sobre o déficit de moradia.	<b>151</b>
<b>Gráfico 8</b> – Principais problemas da cidade (problemas mais críticos).	<b>152</b>
<b>Gráfico 9</b> – Prioridades.	<b>153</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>AEJ:</b>	Associação dos Engenheiros de Jundiaí
<b>AU:</b>	Aglomeração Urbana
<b>AUJ:</b>	Aglomerado Urbano de Jundiaí
<b>ATLAS:</b>	Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil
<b>BNH:</b>	Banco Nacional de Habitação
<b>CADÚNICO:</b>	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
<b>CAIXA:</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CAO:</b>	Comissão de Acompanhamento de Obras
<b>Casa Paulista:</b>	Agência Paulista de Habitação Social
<b>CBIC:</b>	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
<b>CCFDS:</b>	Conselho Curador do Fundo de Desenvolvimento Social
<b>CCFGTS:</b>	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>CDHU:</b>	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
<b>CEBRAP:</b>	Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
<b>CEDEPE:</b>	Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais
<b>CEF:</b>	Caixa Econômica Federal
<b>CEM:</b>	Centro de Estudos da Metrópole
<b>CETESB:</b>	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
<b>CMA:</b>	Conselho Municipal de Habitação
<b>CMN:</b>	Conselho Monetário Nacional
<b>CGFNHIS:</b>	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>ConCidades:</b>	Conselho das Cidades
<b>CRECI:</b>	Conselho Regional dos Corretores de Imóveis
<b>CRI:</b>	Certificado de Recebíveis Imobiliários
<b>CTPM:</b>	Cia Paulista de Trens Metropolitanos
<b>DAE – DAE S/A:</b>	Água e Esgoto
<b>DEPRN:</b>	Departamento Estadual de Proteção aos Recursos Naturais
<b>EMPLASA:</b>	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A
<b>FAR:</b>	Fundo de Arrendamento Residencial
<b>FCVS:</b>	Fundo de Compensação de Variações Salariais
<b>FDS:</b>	Fundo de Desenvolvimento Social
<b>FGHAB:</b>	Fundo Garantidor de Habitação Popular

<b>FGTS:</b>	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
<b>FHC:</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FIESP/CIESP:</b>	Federação e Centro das Indústrias de São Paulo
<b>FJP:</b>	Fundação João Pinheiro
<b>FMH:</b>	Fundo Municipal de Habitação
<b>FNHIS:</b>	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>FNMP:</b>	Fundo Nacional de Moradia Popular
<b>FNRU:</b>	Fórum Nacional da Reforma Urbana
<b>FUMAS:</b>	Fundação Municipal de Ação Social
<b>Fundação SEADE:</b>	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
<b>FUNDAP:</b>	Fundação de Desenvolvimento Administrativo
<b>GP:</b>	Gabinete do Prefeito
<b>GRAPROHAB:</b>	Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo
<b>HIS:</b>	Habitação de Interesse Social
<b>IAB:</b>	Instituto dos Arquitetos do Brasil
<b>IBGE:</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH:</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>IDH-M:</b>	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
<b>IPEA:</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>IPRS:</b>	Índice Paulista de Responsabilidade Social
<b>IPVS:</b>	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
<b>JNH:</b>	Jardim Novo Horizonte
<b>JSC:</b>	Jardim São Camilo
<b>LOM:</b>	Lei Orgânica do Município
<b>LUOPS:</b>	Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo
<b>MCidades:</b>	Ministério das Cidades
<b>MCMV:</b>	Minha Casa Minha Vida
<b>MDS:</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>NBR 9050:</b>	Norma Brasileira de Acessibilidade
<b>OGU:</b>	Orçamento Geral da União
<b>ONG:</b>	Organização Não Governamental
<b>POR:</b>	Oferta Pública de Recursos
<b>PAAP:</b>	Programa de Atendimento, Auxílio e Prevenção

<b>PAC:</b>	Programa de Aceleração do Crescimento
<b>PAC:</b>	Programa de Atendimento a Calamidades
<b>PAR:</b>	Programa de Arrendamento Residencial
<b>PBF:</b>	Programa Bolsa Família
<b>PC do B:</b>	Partido Comunista do Brasil
<b>PCS:</b>	Programa Crédito Solidário
<b>PDP:</b>	Plano Diretor Participativo
<b>PEUC:</b>	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
<b>PIB:</b>	Produto Interno Bruto
<b>PlanHab:</b>	Plano Nacional de Habitação
<b>PEHIS:</b>	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
<b>PLHIS:</b>	Plano Local de Habitação de Interesse Social
<b>PMCMV:</b>	Programa Minha Casa Minha Vida
<b>PMDB:</b>	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
<b>PNH:</b>	Política Nacional de Habitação
<b>PNHR:</b>	Programa Nacional de Habitação Rural
<b>PNHU:</b>	Programa Nacional de Habitação Urbana
<b>PNUD:</b>	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
<b>PROEMPI:</b>	Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e Região
<b>PROER:</b>	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
<b>PROS:</b>	Partido Republicano da Ordem Social
<b>PSA:</b>	Programa de Suplementação Alimentar
<b>PSDB:</b>	Partido da Social Democracia do Brasil
<b>PSH:</b>	Programa de Subsídio Habitacional
<b>PT:</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PUCSP:</b>	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
<b>SAGI:</b>	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<b>SECOVI-SP:</b>	Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
<b>SBPE:</b>	Sistema Brasileiro de Poupança de Empréstimo
<b>SEHAB:</b>	Secretaria Estadual da Habitação de São Paulo
<b>SEMADS:</b>	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
<b>SEPURB:</b>	Secretaria de Política Urbana

<b>SFH:</b>	Sistema Financeiro de Habitação
<b>SFI:</b>	Sistema Financeiro Imobiliário
<b>SFM:</b>	Serviço Funerário Municipal
<b>SGP:</b>	Secretaria Geral da Presidência
<b>SICONFI:</b>	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
<b>SIMIH:</b>	Sistema Municipal de Informações Habitacionais
<b>SMNJ:</b>	Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos
<b>SMO:</b>	Secretaria Municipal de Obras
<b>SMPMA:</b>	Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente
<b>SMSP:</b>	Secretaria Municipal de Serviços Públicos
<b>SNH:</b>	Secretaria Nacional de Habitação
<b>SNHIS:</b>	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
<b>STN:</b>	Secretaria do Tesouro Nacional
<b>UGRHI:</b>	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
<b>UH:</b>	Unidade Habitacional
<b>ZEIS:</b>	Zona Especial de Interesse Social
<b>ZRFIE:</b>	Zona de Regularização Fundiária de Interesse Específico

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	21
<b>CAPÍTULO 1 POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA E O AMBÍGUO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)</b> .....	28
<b>1.1 Marco legal e arranjo federativo da política e do programa</b> .....	28
<b>1.2 Questão fundiária, função social e os instrumentos urbanísticos</b> .....	55
<b>1.3 Avanços, retrocessos e ambiguidades na política e no programa</b> .....	70
<b>1.4 Desafios da gestão da política habitacional e urbana: concepções, lógicas e perspectivas</b> .....	89
<b>CAPÍTULO 2 CONHECENDO JUNDIAÍ NA PERSPECTIVA HABITACIONAL E URBANA</b> .....	103
<b>2.1 Caracterização da cidade e expansão urbana: o caminho da exclusão</b> .....	103
<b>2.2 Inserção e dinâmica regional</b> .....	130
<b>2.3 A próspera e desigual Jundiaí</b> .....	135
<b>2.4 Perspectiva da população sobre a cidade e seus problemas habitacionais</b> .....	147
<b>2.5 Precariedade e necessidades habitacionais</b> .....	154
2.5.1 Precariedade habitacional: identificação e intervenções nos assentamentos precários .....	156
2.5.2 Necessidades habitacionais: déficit, inadequações e demanda futura .....	167
<b>CAPÍTULO 3 PANORAMA E ESTRUTURA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO</b> .....	176
<b>3.1 A Política Municipal de Habitação: arquitetura legal e seus entraves</b> .....	176
<b>3.2 A Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS): estrutura, ambiguidades e opções da gestão</b> .....	185
<b>3.3 Histórico e opções da produção habitacional: erradicação e periferização ou direito à cidade?</b> .....	195
<b>3.4 Cenário, dilemas e mudanças na gestão habitacional de Jundiaí: situações encontradas e ações     realizadas</b> .....	207
<b>3.5 Percepções do Conselho Municipal de Habitação e da sociedade civil sobre os problemas     habitacionais e urbanos</b> .....	227
<b>CAPÍTULO 4 DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ: GESTÃO DE POLÍTICA OU ADESÃO À PROGRAMA?</b> .....	234
<b>4.1 Situações relacionadas ao planejamento habitacional que potencializam a força do programa</b> .....	235
4.1.1 Evidências da sobreposição do programa à política .....	236
4.1.2 Omissões do planejamento urbano indutoras de ações habitacionais pontuais .....	239
4.1.3 Cidade dependente e a acomodação do município .....	246
<b>4.2 Evidências da lógica financeira e privada do programa nos processos de produção habitacional e     urbanização</b> .....	251

4.2.1 Jardim São Camilo: “o papel aceita tudo” .....	252
4.2.2 Jardim Novo Horizonte: “promessas e armadilhas” .....	262
<b>4.3 Dilemas, desafios e oportunidades da gestão habitacional de Jundiaí .....</b>	<b>273</b>
<b>COSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>301</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>308</b>
<b>ANEXO A – Jundiaí - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – 2010 .....</b>	<b>320</b>
<b>ANEXO B – Indicadores de Jundiaí que compõem o indicador sintético IPVS – 2010 .....</b>	<b>321</b>
<b>APÊNDICE A - Síntese das normas da política municipal e da habitação de interesse social (Lei Municipal nº 7.016/2008) .....</b>	<b>322</b>

## INTRODUÇÃO

A tese de doutorado “Dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí-SP: entre a gestão democrática, justa e incluyente e a lógica financeira e privada”, tem como objeto os dilemas da gestão da política habitacional em Jundiaí-SP, no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), a partir do processo de mudança na gestão, do processo de planejamento e de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do processo de produção habitacional e urbanização do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte. No aspecto temporal, esta tese envolve o período de 1º de janeiro de 2013 a junho de 2015.

A cidade de Jundiaí possui 386.677 habitantes (2014) e localiza-se a 49 km de distância da cidade de São Paulo e 37 km de Campinas, apresentando uma área total de 431 km<sup>2</sup>, sendo 191 km<sup>2</sup> em área urbana, que corresponde a 44,31% do território, e 240 km<sup>2</sup> em área rural (55,69% da área total), dos quais 23,02% constituem Área de Conservação Rural, e 32,67% Território de Gestão da Serra do Japi. Ela pertence e é a principal cidade de uma Aglomeração Urbana (AU), formada por 7 (sete) cidades: Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Louveira, Várzea Paulista e Jundiaí.

Por localizar-se em um nó de sistemas e fluxos rodoviários, ferroviários e aeroviários que conecta o Aglomerado Urbano de Jundiaí (AUJ) às Regiões Metropolitanas de São Paulo e Campinas, ao Aglomerado Urbano de Sorocaba e à Microrregião Bragantina, e aos aeroportos de Cumbica, Congonhas e Viracopos, a “posição estratégica do AUJ nas conexões intrametropolitanas potencializa a nova unidade regional como localização para moradia, como ponto estratégico para centros logísticos e como local ideal para indústrias de nova geração” (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 479), bem como a configuração urbana da AU-Jundiaí promove deslocamentos populacionais pendulares entre municípios, o que ocasiona o estreitamento de suas relações socioeconômicas (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 473-474).

Embora rica e próspera – a cidade possui um “nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais” (Fundação SEADE, 2015) –, em Jundiaí existe desigualdade e elevada concentração de renda e nela reside uma parcela significativa de pessoas e famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, urbana e habitacional.

Os dados sobre a precariedade e as necessidades habitacionais também evidenciam a situação de injustiça e desigualdade socioterritorial de Jundiaí, assim como indicam que existe na cidade um grave problema referente à oferta de novas moradias (déficit

e demanda futura) e à melhoria de moradias do ponto de vista urbanístico e regularização fundiária (inadequação), destinadas à população de baixa renda e aos residentes em assentamentos precários.

Esta tese dialoga profundamente com a experiência vivenciada pelo pesquisador, que exerceu o cargo de Superintendente da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS) - com *status* de Secretário Municipal da Habitação de Jundiáí – nesta atual gestão, durante o período de 1º de janeiro de 2013 a 19 de março de 2015 (aproximadamente 2 anos e 3 meses). Dessa forma, o próprio pesquisador se caracteriza como sujeito da pesquisa na condição de agente público participante dos processos decisórios de gestão em nível de planejamento e execução da política municipal de habitação de Jundiáí. Também o pesquisador, enquanto Superintendente, foi membro nato do Conselho Municipal de Habitação (CMH) de Jundiáí.

O problema central do qual partimos e que motivou nosso projeto de pesquisa foi o seguinte: o Programa Minha Casa Minha Vida (Faixa 1, com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial -FAR)<sup>1</sup>, com sua forte lógica financeira e privada de produção, facilita e em que aspecto dificulta (Quais os limites? Quais os dilemas? Quais os conflitos? Quais os desafios?) a implantação e a gestão da política municipal de habitação democrática, justa e incluyente e, ainda, articulada às políticas sociais e ao planejamento territorial urbano?

Entretanto, dentro do processo de pesquisa, de reflexão e de redação do primeiro capítulo, surgiram várias outras perguntas – elas serão explicitadas em seu conjunto no final desta introdução –, que provocam e orientam esta tese e direcionam o estudo empírico desenvolvido no quarto capítulo.

O objetivo geral desta tese consiste em avaliar e refletir, sob a ótica do arranjo federativo, sobre o distanciamento, divergências e conflitos – até mesmo uma sobreposição – entre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a política habitacional, que repercute na implementação e gestão da política municipal de habitação, visando evidenciar e demonstrar as seguintes hipóteses:

a) Embora, como inclusive a Política e o Plano Nacional de Habitação propunham, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) tenha ampliado por meio de significativos subsídios o acesso à moradia à população de menor renda, esse programa

---

<sup>1</sup> A produção habitacional com a utilização de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para a faixa 1 do PMCMV (em sua etapa/fase 2) contempla as famílias com rendimentos de até R\$ 1.600,00 (o denominado Faixa 1 – FAR - 0 a 3 salários). Entretanto, no caso da produção habitacional estar vinculada a projeto de urbanização de assentamento precário, ela passa a contemplar as famílias dos assentamentos com rendimento de até R\$ 3.200,00 (o denominado Faixa 1 – FAR – Urbanização).

habitacional, com solução única e padronizada (construção de novas moradias) e sob forte lógica financeira e privada de produção, sobrepõe-se à arquitetura da política habitacional e seu arranjo federativo – sistema nacional integrado por fundos, conselhos e planos em nível federal, estadual e municipal – e restringe o papel da gestão pública municipal no campo da política social de habitação;

b) Na medida em que a política municipal de habitação esteja estruturada e seja efetiva (com plano, conselho e fundo operantes), inclusive articulada com a política urbana e com a questão fundiária regulada por instrumentos urbanísticos aplicáveis e efetivos, a gestão pública municipal tem capacidade administrativa para minimizar os aspectos negativos do PMCMV (como a baixa qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos habitacionais, segregação, periferização, exclusão socioterritorial, especulação imobiliária etc), assim como capacidade de desenvolver outras formas de atendimento e solução habitacional, tais como urbanização de assentamentos precários; melhorias e reformas habitacionais; construção em autogestão com assessoria; regularização fundiária; ocupação de áreas vazias e subutilizadas centrais ou bem localizadas para a produção de lotes, casas e apartamentos; recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social; programa de locação social para famílias de menor renda etc.

A tese orienta-se pela pesquisa bibliográfica, envolvendo análise e incorporação de referenciais teóricos extraídos de artigos, dissertações, teses e livros de autoria de conceituados acadêmicos de várias áreas do conhecimento; pela pesquisa documental, consistente na coleta e análise de informações extraídas de documentos em nível municipal<sup>2</sup> e em nível federal e estadual<sup>3</sup>; pela análise de dados a partir de processos específicos em Jundiaí, instrumentalizados em documentos e nos quais houve a participação e observação do pesquisador, quais sejam: a) revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no contexto do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo, b) discussões e deliberações do Conselho Municipal de Habitação (CMH); c) processos de viabilização da produção habitacional e de revisão e implantação de projetos de urbanização em assentamentos precários.

---

<sup>2</sup> São eles: documentos oficiais da FUMAS, da Prefeitura Municipal de Jundiaí e do Conselho Municipal de Habitação; legislação municipal etc.

<sup>3</sup> São eles: documentos oficiais do Ministério das Cidades, da Secretaria Nacional de Habitação, da Secretaria Estadual da Habitação, da CDHU; legislação federal e estadual; estudos e pesquisas já consolidados e divulgados: IBGE, IPEA, PNUD, Ministério das Cidades, CEM, CEBRAP, EMPLASA, Fundação SEADE, Fundação João Pinheiro etc.

As pesquisas bibliográfica e documental e a análise dos processos específicos instrumentalizam e convergem para a análise crítica sobre os problemas, dilemas, desafios e oportunidades da gestão habitacional de Jundiaí, no âmbito do PMCMV.

No primeiro capítulo “Política habitacional e urbana e o ambíguo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)”, com base em pesquisa bibliográfica, construímos os referenciais teóricos, sempre em tom crítico, para a compreensão do complexo e ambíguo cenário envolvendo as políticas habitacional e urbana, no contexto do PMCMV.

Neste capítulo 1, tratamos da seguinte temática: marco legal, arranjo federativo e avanços, retrocessos e ambiguidades da política habitacional e urbana e do PMCMV; questão fundiária, função social da propriedade e da cidade e instrumentos da política urbana; concepções, lógicas, perspectivas e desafios da gestão da política habitacional e urbana.

Nesta caminhada, os seguintes conceitos e perspectivas merecem destaque: valor de uso e valor de troca da moradia; direito social à moradia; direito à cidade; habitação de interesse social; dimensão pública da habitação; construção do espaço urbano; especulação imobiliária; periferação, segregação e exclusão territorial; instrumentos da política urbana e fundiária; inclusão territorial e justiça social; programas sociais e políticas públicas; hegemonia ou sobreposição do programa à política; lógica financeira e privada do programa; acumulação e legitimação; gestão democrática, justa e incluyente; concepção democrático-popular; princípio republicano; vulnerabilidade, territorialidade, intersectorialidade, descentralização e participação e controle social.

No segundo e terceiro capítulos, respectivamente, “Conhecendo Jundiaí na perspectiva habitacional e urbana” e “Panorama e estrutura da política municipal de habitação”, com base em pesquisa documental e também em tom crítico, mergulhamos na realidade de Jundiaí-SP sob a ótica habitacional e urbana e com ênfase na política municipal de habitação e em sua gestão.

No capítulo 2, caracterizamos Jundiaí e sua dinâmica socioeconômica e urbana como principal cidade do Aglomerado Urbano de Jundiaí, localizado entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas; assim como percorremos os processos de formação e expansão urbana, aumento do preço da terra, especulação imobiliária para e como consequência da substancial produção habitacional para a média e alta renda, no contexto da não aplicação de instrumentos da política urbana e fundiária destinados à democratização do acesso à terra, à justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização e à produção habitacional para a população de menor renda. Por meio dos indicadores econômicos e sociais, demonstramos tanto a riqueza da cidade quanto seus problemas e vulnerabilidades

sociais, urbanas e habitacionais, decorrentes da desigualdade e concentração de renda; como também, considerando as informações do diagnóstico do processo de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), indicamos a precariedade habitacional decorrente dos assentamentos precários e as necessidades habitacionais (déficit, inadequações e demanda futura) para a população de menor renda de Jundiaí.

Já no capítulo 3, tratamos da arquitetura legal da Política, do Fundo e do Conselho Municipal de Habitação, de seus obstáculos ou entraves que demonstram que a política habitacional de Jundiaí avançou mais “no papel” (na lei) do que na realidade e, ainda, descrevemos o histórico e a estrutura da Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS) – com *status* de Secretaria Municipal de Habitação -, inclusive mostrando suas ambiguidades ao gerir programas e serviços alheios (apartados) à política habitacional. Com base nas informações do diagnóstico do processo de revisão do PLHIS, apresentamos o histórico e as opções da produção habitacional de interesse social de Jundiaí, demonstrando sua desvinculação com um projeto de cidade. Por fim, na esfera das percepções do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e da sociedade civil sobre os problemas habitacionais e urbanos, relatamos criticamente o cenário, dilemas e mudanças na gestão habitacional de Jundiaí, evidenciando as situações encontradas em 1º de janeiro de 2013 e as ações realizadas até junho de 2015.

No quarto capítulo, “Dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí: gestão de política ou adesão a programa?”, aprofundamos nossa análise crítica sobre os problemas, dilemas, desafios e oportunidades da gestão da política habitacional de Jundiaí-SP, no contexto do PMCMV – ela se soma a outras reflexões críticas realizadas nos capítulos anteriores -, levando em conta nosso objeto empírico que envolve dois processos específicos de Jundiaí, nos quais houve a participação e observação do pesquisador como Superintendente da FUMAS e membro do CMH:

1º) processo de planejamento e elaboração (revisão) – em execução – do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), na esfera dos processos de mudança de rota na gestão municipal, de revisão do Plano Diretor e de participação do Conselho Municipal de Habitação (CMH);

2º) processos de viabilização e implantação – em execução – de dois empreendimentos habitacionais pelo PMCMV – faixa 1 – FAR, vinculados aos projetos de urbanização do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte.

Abaixo, indicamos as perguntas construídas dentro do processo de pesquisa, reflexão e redação da tese, que orientam nossa caminhada. Elas são nossas fontes de

inspiração e nossas setas de indicação nos tortuosos e complexos caminhos desta experiência transformada em pesquisa. Enfatizamos, também, que não temos a pretensão de responder todas elas, muito menos com a profundidade exigida.

- O Programa Minha Casa Minha sobrepõe-se e contrapõe-se à arquitetura legal e ao arranjo federativo das políticas habitacional e urbana?
- Os arranjos financeiros e institucionais do PMCMV, com sua forte lógica financeira e privada, não acabam induzindo o município a não exercer de forma ampla suas competências legais referentes às políticas habitacional e urbana?
- Quais as consequências para a gestão pública habitacional da sobreposição e contraposição do PMCMV e do não exercício de modo amplo das competências municipais?
- Até que ponto as oportunidades de investimentos para o desenvolvimento da política pública social de habitação não se transformaram em competição entre municípios para atrair investimentos a qualquer custo, inclusive sob a pressão das metas do governo federal e estadual, da CAIXA (e Banco do Brasil) e das empresas do setor da construção civil?
- Nos governos dos presidentes Lula e Dilma, especialmente após o lançamento do PMCMV, houve acomodação e desmobilização dos movimentos sociais de reforma urbana e de moradia e dos governos municipais progressistas e democrático-populares no tocante à configuração e implementação de uma política habitacional justa, inclusiva e democrática, articulada às políticas sociais e ao planejamento territorial-urbano?
- Movimentos de moradia e os governos municipais progressistas estão mais preocupados em fomentar e viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social pelo PMCMV (em produzir habitação) do que agir, mobilizar, pressionar e implementar a política habitacional, normatizada pelo Sistema, Fundo e Plano Nacional de Habitação (SNHIS, FNHIS e PlanHab)?
- Os movimentos de moradia e os governos municipais progressistas “reproduzem a ideologia da casa própria ou se contrapõe à concepção da casa como mercadoria?” (FERREIRA, 2014, p. 33).
- Considerando que o PMCMV é um programa em larga escala:  
 [...] em que medida as especificidades do público-alvo e das localidades são respeitadas por tais programas? Quais os critérios considerados como mais relevantes para a tomada de decisão quando o objetivo é a entrega em massa de algum produto? As soluções padronizadas e massificadas atingem

determinadas metas, mas com quais impactos, desejáveis ou não? (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45)

- O PMCMV é um instrumento de dominação social do capital imobiliário, do capital financeiro e da indústria da construção?
- O PMCMV dificulta a adoção de uma gestão habitacional e territorial sob a concepção democrático-popular direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente?
- O PMCMV e sua lógica financeira e privada não se contrapõem ao princípio republicano?
- No contexto da hegemonia do PMCMV e de sua lógica financeira e privada no campo da política habitacional, quais são as dificuldades e desafios para a efetivação da gestão municipal habitacional democrática, justa e incluyente e para a adoção das perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social inerentes à concepção democrático-popular?

Essas questões foram suscitadas durante o processo de leituras, estudos, debates e pesquisa. Como dissemos não temos a pretensão de respondê-las, inclusive porque muitas delas extrapolam o escopo dessa tese, mas contribuem com nossas reflexões e análises.

Por fim, entendemos que o projeto de pesquisa tem relevância acadêmica, tanto com relação a seus aspectos teóricos quanto no tocante a sua função social, inclusive porque sua metodologia de pesquisa, sua análise crítica e seus referenciais teóricos, ainda que direcionados para a realidade da cidade de Jundiaí-SP, extrapolam essa territorialidade e indicam eixos e chaves interpretativas que podem contribuir para a compreensão da problemática habitacional de nosso país e de seus arranjos político-institucionais, envolvendo os dilemas da gestão municipal, os conflitos entre política e programa e os desafios e limites para a necessária articulação entre a política de habitação, o planejamento territorial urbano e as políticas sociais.

## CAPÍTULO 1 POLÍTICA HABITACIONAL E URBANA E O AMBÍGUO PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA (PMCMV)

### 1.1 Marco legal e arranjo federativo da política e do programa

O Programa Minha Casa Minha (PMCMV) sobrepõe-se e contrapõe-se à arquitetura legal e ao arranjo federativo das políticas habitacional e urbana? Os arranjos financeiros e institucionais do PMCMV, com sua forte lógica financeira e privada, não acabam induzindo o município a não exercer de forma ampla suas competências legais referentes às políticas habitacional e urbana? Quais as consequências para a gestão pública habitacional da sobreposição e contraposição do PMCMV e do não exercício de modo amplo das competências municipais? Buscaremos a seguir referenciais que nos ajudem a compreender e a responder esses questionamentos.

Consideramos, inclusive em nossa caminhada na busca de referenciais e respostas, que a percepção de que a relação entre a pressão para o atendimento das necessidades habitacionais e o potencial de transferência de recursos federais e estaduais aos municípios, caso eles adiram e sigam a “cartilha” do programa, fazem com que os municípios tenham papel instrumental e secundário, deixando de ser protagonistas na gestão da política pública habitacional. Essa situação se agrava na medida em que o programa é padronizado e tem forte lógica financeira e de mercado.

Outro aspecto a ser refletido, nesse contexto, é o processo de fluxo e refluxo entre os papéis, de um lado, dos entes políticos federais e estaduais e, de outro, dos entes municipais. O protagonismo político, financeiro e administrativo das esferas federal e estaduais preenche espaços que competiriam aos municípios. Por sua vez, quando o protagonismo federal e estadual cessa, ocorre um vácuo a ser preenchido pelos municípios que, ao não investirem no aprimoramento de suas capacidades administrativa e financeira, enfrentam dificuldades para retomar seu papel de protagonista na gestão de políticas públicas.

Preliminarmente, destacamos as seguintes disposições de nossa Constituição Federal de 1988<sup>4</sup> sobre o direito social à moradia, que está em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas de 1948 que, por sua vez, afirma a habitação como necessidade básica e direito fundamental (artigo 25, I), como também as

---

<sup>4</sup> Os grifos são nossos. Também esclarecemos que aspectos referentes à função social da propriedade urbana e da cidade são tratados em item específico desta tese.

disposições constitucionais sobre as competências municipais e o arranjo federativo no tocante às políticas habitacional e urbana.

**Art. 6º - 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.

---

**Art. 23. É competência comum** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...] **IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...] Parágrafo único** - Leis complementares fixarão **normas para a cooperação** entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

---

**Art. 30 - Compete aos Municípios:** [...] **VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]**

---

**Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.** [...] § 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § [...]. § 4º - **É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.** (Constituição Federal do Brasil).

Na sequência, partilhamos a preocupação e a constatação de vários pesquisadores sobre a restrição do exercício das competências municipais potencializada pelo PMCMV ao se sobrepor e contrapor à arquitetura legal e ao arranjo federativo das políticas habitacional e urbana.

Maricato (2012) faz um prognóstico no sentido de que a localização das moradias do PMCMV será definida pela lógica de mercado, uma vez que “dificilmente as prefeituras e câmaras municipais, além da própria Caixa Econômica Federal, o grande agente

unificador da aprovação dos projetos, deixarão de atender apelos para a aprovação de uma construção de porte” (MARICATO, 2012, p. 69).

Decorridos alguns anos, a realidade demonstra que Maricato (2012) estava correta, conforme avaliado e apontado pelos pesquisadores e militantes da Rede Cidade e Moradia em sua Nota Pública, no tocante ao PMCMV – Faixa 1 – FAR (Fundo de Arrendamento Residencial): “os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos perímetros urbanos” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014).

Conforme indicado por Ferreira (2014), tal situação deve-se ao fato de que o PMCMV pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) / Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação (PlanHab), de que o programa responde a demanda dos empresários da construção civil, “desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla” (FERREIRA, 2014, p. 110), assim como de que o PMCMV “deslocou o foco da atuação do Estado (governo federal e, logo em seguida, conseqüentemente, governos estaduais e municipais) da política para o programa” (FERREIRA, 2014, p. 194).

Bonduki (2014) também constata que os programas federais padronizados desprezam a arquitetura e arranjos legais e federativos da política urbana e habitacional e, dessa forma, induzem os municípios a não exercerem suas competências referentes a essas políticas: “Embora os marcos regulatórios urbanos aprovados pelo Congresso exijam planos municipais, as intervenções patrocinadas pela União desprezaram esses instrumentos e não induziram os municípios a combater a especulação e a articular os investimentos” (BONDUKI, 2014).

Em seguida, apresentamos dois quadros elaborados por Dias (2012) que descrevem de forma cronológica os marcos legais da política habitacional e seus arranjos nos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995 a 2002 – e Lula – 2003 a 2010.

Os quadros nos auxiliam na compreensão de que “programas sociais instituídos no governo peessedebista tiveram continuidade e ganharam dimensão no governo petista – o que também ocorreu com programas de moradia social. Assim, não é inapropriado afirmar que, também na habitação, FHC preparou terreno para Lula.” (DIAS, 2012, p. 40).

Nesse sentido, eles também contribuem para visualizarmos o momento e o cenário no qual a opção pelo PMCMV prevaleceu à opção pela política habitacional construída pelos movimentos sociais e configurada pelo Sistema, Fundo e Plano – SNHIS/FNHIS e PlanHab.

Quadro 1 – Reformas da política habitacional no período FHC

Cronologias de medidas	Caracterização institucional
<p><b>1994</b> – O <b>Plano Real</b> é lançado pelo governo Itamar Franco para debelar a hiperinflação, a qual impactava fortemente a produção habitacional e o crédito imobiliário. FHC, ministro da Fazenda de Itamar, foi eleito presidente com base no sucesso do plano e sua reeleição, em 1998, tinha como principal bandeira a consolidação da estabilidade.</p>	<p>O Plano Real implicou renegociações redistributivas em diversos setores da economia. Os fundos habitacionais foram sacrificados com isso, sofrendo drenagens de recursos. Inovações institucionais seriam posteriormente incorporadas para preservar a estabilização, como o regime de metas inflacionárias e o câmbio flutuante.</p>
<p><b>1997</b> – A Lei nº 9.514 institui o <b>Sistema de Financiamento Imobiliário (SFI)</b>, uma demanda histórica das instituições de crédito e do mercado imobiliário, com o objetivo de ligar o mercado de capitais e o negócio imobiliário. Foram criadas as companhias de securitização de créditos imobiliários e instituídos os Certificados de Recebíveis Imobiliários (CRIs).</p>	<p>O SFI foi uma inovação institucional adicionada ao ordenamento vigente sem alteração de seu arranjo original. Não teve, no entanto, efeitos importantes sobre a produção habitacional no período analisado. As condições de mercado, regulatórias e de remuneração, não foram favoráveis à securitização – para análise detalhada, ver Royer (2009).</p>
<p><b>1999</b> – O <b>Programa de Arrendamento Residencial (PAR)</b>, criado pela medida provisória nº 1.823 (depois Lei nº 10.188, de 2001, sofrendo regulamentações no governo Lula), concedia um arrendamento social – com a possibilidade de o arrendatário adquirir o imóvel após 15 anos. No arrendamento, o imóvel era de propriedade do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), composto de recursos onerosos e não onerosos.</p>	<p>O PAR é uma inovação institucional que estabeleceu mecanismos de repasse de recursos usados posteriormente no PMCMV, que suprimiu o arrendamento. As empresas de construção que operavam com o sistema PAR foram importadas para que o PMCMV cumprisse suas metas iniciais em um tempo relativamente curto, uma vez que já tinham experiência na produção habitacional para o atendimento das necessidades de famílias de baixa renda.</p>
<p><b>2001</b> – A Lei nº 10.257 (<b>Estatuto da Cidade</b>) regulamentou o capítulo de política urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal. Definiu a função social da cidade e da propriedade urbana e delegou tarefa para os municípios, oferecendo a estes um conjunto de instrumentos de intervenção sobre seus territórios. Estabelece formas participativas de discussão das políticas, com órgãos colegiados nos níveis nacional, estadual e municipal.</p>	<p>Dada sua abrangência, a materialização do estatuto é lenta, pois envolve desenvolvimento de capacidades e mobilização de atores locais. O estatuto pautou iniciativas do governo Lula, como o SNHIS e o PlanHab. Ao governo federal, segundo o estatuto, cabe definir as diretrizes da política urbana, inclusive de habitação, e promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados e/ou os municípios, programas de construção e melhoria de moradias.</p>
<p><b>2001</b> – O <b>Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)</b> foi criado pela medida provisória 2.212, regulamentada em 2004 pela lei nº 10.931 [10.998], já no governo Lula. O programa destina subsídios diretamente à complementação de financiamento de famílias de baixa renda.</p>	<p>O PSH conjuga subsídios diretos ao financiamento habitacional – as famílias são beneficiadas em grupos organizados pelos governos dos Estados ou municípios. É operado com recursos provenientes do OGU e com contrapartidas dos Estados e municípios.</p>

<p><b>2002</b> – A <b>resolução 3.005</b> do Banco Central determinou alterações na contabilização do FCVS, aumentando o volume de recursos ao financiamento habitacional do SBPE.</p>	<p>A resolução, de julho de 2002, promoveu a recomposição gradual do SBPE, cujos recursos haviam sido drenados no programa de reestruturação bancária (Proer), em 1995.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: DIAS, 2012, p. 38

Quadro 2 – Reformas da política habitacional no período Lula

<b>Cronologias de medidas</b>	<b>Natureza institucional</b>
<p>2003 – Criação do <b>Ministério das Cidades</b> marca a articulação organizacional da política habitacional e de infraestrutura urbana.</p>	<p>O Ministério das Cidades constava do programa de governo petista e se insere na estratégia de articulação nacional da política pública.</p>
<p>2003 e 2004 – O <b>Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH)</b>, criado e regulado no governo FHC, é regulamentado pela lei nº 10.988 [10.998] e pelo decreto nº 5.247.</p>	<p>É exemplo de iniciativa mantida e aperfeiçoada na gestão Lula. Concede subsídios a operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social.</p>
<p>2004 e 2005 – A resolução 3.177 do CMN, de 2004, amplia e acelera as determinações da resolução 3.005, de 2002, <b>de recomposição de recursos à habitação do SBPE</b>. A resolução 3.259 de 2005 tornou desvantajosa para os bancos a retenção de recursos da poupança no Banco Central.</p>	<p>As resoluções representaram um forte impacto na disponibilidade de recursos, pois diminuiu o prazo de vigência do FCVS virtual, que drenava aplicações em habitação. A última resolução complementa as anteriores ao induzir o uso dos recursos da habitação.</p>
<p>2004 – A lei nº 10.931 atendeu as expectativas de <b>segurança jurídica</b> reclamadas pelo mercado imobiliário. O patrimônio de afetação, nessa lei, visou proteger o adquirente de imóveis em caso de insolvência ou negligência do incorporador, evitando-se a perda de recursos pagos. A lei também possibilitou a continuidade de pagamento do valor incontroverso das obrigações decorrentes de operações imobiliárias e facilitou a recuperação de imóveis em alienação fiduciária em caso de atraso nas prestações.</p>	<p>A lei é apontada como o marco regulatório do mercado imobiliário, abalado por casos como o da falência da construtora Encol. O patrimônio de afetação, por exemplo, é de alta importância. Antes da lei, ao questionar judicialmente o valor das prestações, o mutuário deixava de pagar ao credor todo o valor da prestação, depositando-a integralmente em juízo, gerando um empecilho econômico grave. Com a lei, o mutuário passou a pagar o que não é objeto de questionamento.</p>
<p>A <b>resolução 460 do FGTS</b>, de dezembro de 2004, permitiu que o fundo concedesse subsídios diretos à prestação nos financiamentos a famílias com renda mensal de até R\$ 1.500,00, implicando direcionar o crédito para ampla parcela do grupo de baixa renda. Esse subsídio (chamado de desconto) não precisa retornar ao fundo, pois é parte dos resultados em aplicações financeiras.</p>	<p>Essa resolução representa uma inovação histórica, pois o subsídio do FGTS só contemplava a taxa de juros, comparativamente mais baixa em relação ao SBPE. É importante lembrar que a incorporação de subsídios diretos no financiamento era uma reivindicação dos críticos da arquitetura original do fundo.</p>
<p>2005 – O <b>Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS)</b> foram criados pela lei nº 11.124 com o objetivo de integrar todos os programas destinados à habitação social de todas as esferas de governo.</p>	<p>Uma reivindicação histórica da comunidade da política habitacional. Envolve, no entanto, dificuldades de implantação. No período pesquisado, conseguiu ampla adesão dos municípios, mas movimentou poucos recursos.</p>
<p>2008 – O Plano Nacional de Habitação (<b>PlanHab</b>) estabeleceu as diretrizes da política habitacional.</p>	<p>Documento amplo de planejamento e de integração da habitação com a política urbana.</p>

2009 e 2010 – O <b>Programa Minha Casa, Minha Vida</b> (fases 1 e 2) conta com meta total de 3 milhões de moradias até 2014 em uma cobertura de subsídios que ultrapassa 90% do valor da prestação da casa própria para famílias com renda de até 3 salários mínimos.	Representa o maior aporte de subsídios na trajetória da política habitacional brasileira. Em sua fase 1, embutia mais de R\$ 34 bilhões em subsídios. Este montante mais do que dobrou na fase 2, chegando R\$ 72, 6 bilhões.
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: DIAS, 2012, p. 45

Embora nossa investigação refira-se a marcos recentes das políticas habitacional e urbana, ofertaremos a argumentação de Ferreira (2014), referenciada por conceituados pesquisadores, sobre alguns aspectos e análises envolvendo cinco momentos ou marcos históricos do campo habitacional que dizem respeito a questões atuais de nossa análise acerca dos dilemas da gestão habitacional municipal, no contexto e decorrentes do PMCMV.

Para melhor compreensão da argumentação de Ferreira (2014), destacamos os assuntos tratados em cinco subitens:

1º) início do mercado imobiliário, no final do século XIX, relacionado, inclusive, com o período das reformas urbanas e com o processo de exclusão territorial:

A partir do final do século XIX, já no período republicano, o Estado passa a incidir diretamente na questão habitacional através da legislação urbanística, visando – sob o discurso da ordem e da higiene – regular a localização das atividades nas cidades e garantir a “ordem” no mercado imobiliário, reservando as áreas nobres das cidades para uso residencial das classes de maior poder aquisitivo e segregando para as periferias afastadas as classes populares, prática que se mantém até os dias atuais.

Maricato (1996) destaca que foi este aparato legal urbano, fundiário e imobiliário, que forneceu a base para o início do mercado imobiliário fundado em relações capitalistas e também para a exclusão territorial. As exigências da propriedade legal do terreno, plantas, responsável pela obra, tudo obedecendo às normas dos códigos, afastou a maior parte da massa pobre do mercado formal. O início do ciclo ferroviário, na segunda metade do século XIX, promoveu a expansão da cidade, com a construção de novos bairros (empreendimentos imobiliários) que vieram junto com as linhas e estações de trem.

O início do período republicano é marcado também pela necessidade de afirmação do Brasil enquanto uma nação moderna, progressista, o que levou o Estado a incentivar uma sucessão de reformas urbanas nas cidades do Rio de Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre, inspiradas na reforma de Paris, realizada por Haussmann. Assim, “as cidades adquiriram uma importância que nunca tiveram antes, enquanto lugar da crescente produção industrial e enquanto mercadoria, elas próprias, através de um mercado imobiliário crescentemente importante” (MARICATO, p.18, 1996). Os pobres, nas reformas urbanísticas, não tiveram lugar: foram expulsos da área central. Sem uma política que os realocasse, foram ocupar os morros, originando as favelas (o Morro da Providência, no Rio de Janeiro, foi a primeira favela do Rio de Janeiro) e os subúrbios distantes, sem infraestrutura urbana. (FERREIRA, 2014, p. 48-49)

2º) problema habitacional passa a ser encarado como problema de Estado, a partir de 1930, no período do governo Getúlio Vargas:

A partir de 1930, o período getulista modificará profundamente a estrutura das cidades brasileiras ao dar início a uma grande industrialização (pela substituição das importações) e, conseqüentemente, à urbanização do país. A questão social vai assumir uma dimensão política efetiva (1930-1946), em função, principalmente, dos conflitos sociais iniciados a partir da organização dos operários e sua manifestação através de greves. Na República Velha, o Estado limitara-se a reprimir as situações calamitosas quanto à precariedade das habitações. A partir da Revolução de 30, sob o governo de Vargas, o problema habitacional será encarado como um problema de Estado, carecendo de sua intervenção, de forma a garantir as condições básicas de sobrevivência dos trabalhadores (BONDUKI, 1988 [1998]) [...] (FERREIRA, 2014, p. 49-50)

3º) entrada do capital financeiro no setor da moradia, decorrente da associação do capital industrial com o capital bancário, em função da criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), respectivamente em 1964 e 1966:

Para isto, foi criado o Banco Nacional de Habitação, que sucedeu a Fundação da Casa Popular, em 1964, e, em 1966, foi criado o Sistema Financeiro da Habitação. Com a criação do BNH e do SFH, esperava-se estimular o desenvolvimento econômico, já que a indústria da construção é forte geradora de empregos. A criação do BNH e do SFH, destaca Taschner (1997), obedeceu uma estratégia do governo militar de canalizar as poupanças compulsórias (FGTS) e voluntárias (caderneta de poupança) numa atividade que gerasse empregos e amenizasse os conflitos de classe e a concentração de renda. O BNH, para Villaça (1986), marcou o início de uma nova etapa na história da habitação e da economia no país, caracterizada pela entrada do capital financeiro no setor da moradia, com a associação do capital industrial com o capital bancário. O BNH operou como órgão regulador e garantidor das operações de produção privada voltada ao mercado de renda média e alta e como órgão gestor do FGTS destinado à produção pública voltada para o mercado de baixa renda. As COHABs (Companhias de Habitação), Prefeituras Municipais e agências de nível regional ou estadual atuaram como órgãos executores dos programas habitacionais voltados para a baixa renda. (FERREIRA, 2014, p. 52)

Oportuno destacar que a análise de Bolaffi (BOLAFFI, 1979 apud FERREIRA, 2014, p. 53) sobre a lógica do BNH continuam bastante atuais e nos ajudam a compreender a lógica e algumas questões envolvendo o PMCMV. O autor indica o enfrentamento de um problema econômico conjuntural como objetivo do BNH e sua tendência de transferir à iniciativa privada decisões sobre localização e construção de habitações, ocasionando problemas urbanos e favorecendo os mecanismos de acumulação e concentração de renda.

Bolaffi, na sua análise, constatou que o BNH, ao limitar-se a arrecadar os recursos financeiros para transferi-los em seguida para uma variedade de

agentes privados intermediários, transferiu para a iniciativa privada todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações que financiava, o que contribuiu tão somente para agravar os problemas urbanos e alimentar o mecanismo da acumulação e da concentração de renda, distanciando-se do objetivo manifesto de promover a construção e aquisição da casa própria, especialmente, pelas classes de menor renda. [...] (FERREIRA, 2014, p. 53)

4º) protagonismo das escalas subnacionais (prefeituras e governos estaduais) no campo da política habitacional, no período de redemocratização da década de 1980, no vácuo do BNH (extinto em 1986) e de uma política nacional de habitação e no contexto de uma nova Constituição Federal de 1988:

A década de 80 foi, assim, marcada pela confusão institucional provocada por reformulações constantes nos órgãos responsáveis pela questão urbana em geral e pelo setor habitacional: “no vácuo deixado pelo BNH, prevaleceu a inconstância administrativa, com tudo o que ela acarreta: interrupções de políticas, programas e projetos; indefinições de objetivos e metas; mudanças no corpo técnico” (RIBEIRO, s/d, p.8). Nas palavras de Bonduki [2008?, p. 75], “na redemocratização, ao invés de uma transformação, ocorreu um esvaziamento e pode-se dizer que deixou propriamente de existir uma política nacional de habitação”.

A ausência de um comando nacional e a indefinição da política oficial de provisão de habitação, associado a um ambiente de abertura política e de uma nova Constituição (1988), que considerou a política habitacional responsabilidade dos três entes federados, acarretou um maior protagonismo nas escalas subnacionais, ou seja, nas prefeituras e nos governos estaduais, que passaram a formular suas próprias propostas, pressionados pelas demandas da população sem moradia. (FERREIRA, 2014, p. 54-56)

5º) emergência dos movimentos de moradia, período de redemocratização e década de 1990:

Do lado da sociedade civil, a redemocratização, a crise econômica e o agravamento das condições habitacionais concretas fizeram emergir, nesta década, os movimentos de moradia com forte atuação na ocupação de terras e na reivindicação por melhorias nas condições de vida. O processo de redemocratização e a crise urbana fizeram emergir também o Movimento Nacional de Reforma Urbana, que retomou o debate sobre a reforma urbana (interrompido com o golpe militar) formulando, em 1987, uma proposta para a Constituinte, a Emenda Popular de Reforma Urbana, centrada na função social da propriedade e da cidade.

A forte organização conduzirá, em 1990, os movimentos de moradia a elaborarem sua própria proposta para o Sistema e o Fundo Nacional de Moradia Popular, proposta esta que será entregue ao Congresso como um projeto de iniciativa popular, subscrito por mais de 800.000 eleitores. Entre as numerosas propostas visando à reformulação do SFH, Maricato (1995) destacou como as mais importantes em função da representatividade de seus signatários: a da CBIC, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, do Fórum dos Secretários Estaduais de Habitação, da Caixa Econômica Federal (CEF) e dos movimentos de moradia. (FERREIRA, 2014, p. 56)

Em nossa discussão sobre federalismo e a política de habitação, em especial envolvendo a sobreposição e contraposição do PMCMV à arquitetura legal e ao arranjo federativo das políticas habitacional e urbana, faz-se necessário descrevermos a arquitetura e configuração tanto da política, instrumentalizada no Sistema, no Fundo e no Plano, quanto do PMCMV.

Segundo Krause; Balbim; Lima Neto (2013), o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) foi criado pela Lei nº 11.124/2005, prevendo a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab) e reunindo todos os recursos para habitação de interesse social (HIS) no Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), bem como da maioria dos programas habitacionais. Também o SNHIS apresenta os meios para a sua descentralização federativa: a adesão de municípios e Unidades da Federação (UFs) ao SNHIS, seguida da elaboração dos instrumentos locais de planejamento e gestão habitacional. Em suma, o SNHIS se apresenta como a estrutura de uma efetiva política habitacional, ao menos no que tange às questões normativas, instrumentais e programáticas.

A Lei nº 11.124/2005 previu que os recursos do FNHIS fossem aplicados de forma descentralizada, devendo os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios, após celebrarem termo de adesão voluntária ao sistema, observarem as exigências de constituírem fundos e conselhos locais de habitação, com participação de, no mínimo, um quarto de representantes da sociedade civil, e apresentarem Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

A definição e a priorização de investimentos em habitação de interesse social aconteceriam, dessa forma, na escala local e com participação social, sendo a consolidação desse sistema dependente da constituição de instrumentos de planejamento não só da União, mas dos demais entes federados que a ele viessem a aderir.

Observa-se que, ao menos na arquitetura legal, o planejamento participativo passa a ter papel central na definição das políticas de habitação de interesse social a partir de 2005, ao contrário dos momentos anteriores marcados pela ausência de planejamento ou por um processo altamente centralizado e tecnocrático. Como as normas dispõem que os PLHIS sejam elaborados utilizando-se metodologia participativa, seria de se esperar que os conselhos locais de habitação tivessem destaque em sua elaboração. Além disso, com os PLHIS elaborados, também seria esperado que os conselhos se capacitassem, ou fossem capacitados, para as tarefas relativas à gestão da política e dos instrumentos habitacionais locais, de modo a zelar pela implementação dos PLHIS. É o que se esperaria com a instituição do SNHIS como efetiva política habitacional. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 11-12).

No âmbito da descrição da arquitetura da política habitacional, apresentamos nos dois quadros abaixo os princípios, objetivos e diretrizes extraídos do texto da Política Nacional de Habitação (PNH), aprovado pelo Conselho das Cidades em 2004, como também aqueles extraídos da Lei nº 11.124/2005, que configurou juridicamente a política ao instituir e criar o SNHIS-FNHIS:

Quadro 3 – Objetivos e princípios da Política Nacional de Habitação (PNH)

**Objetivos Gerais da PNH:**

- universalizar o acesso à moradia digna em um prazo a ser definido no Plano Nacional de Habitação, levando-se em conta a disponibilidade de recursos existentes no sistema, a capacidade operacional do setor produtivo e da construção, e dos agentes envolvidos na implementação da PNH;
- promover a urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade;
- fortalecer o papel do Estado na gestão da Política e na regulação dos agentes privados;
- tornar a questão habitacional uma prioridade nacional, integrando, articulando e mobilizando os diferentes níveis de governo e fontes, objetivando potencializar a capacidade de investimentos com vistas a viabilizar recursos para sustentabilidade da PNH;
- democratizar o acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis;
- ampliar a produtividade e melhorar a qualidade na produção habitacional; e
- incentivar a geração de empregos e renda dinamizando a economia, apoiando-se na capacidade que a indústria da construção apresenta em mobilizar mão de obra, utilizar insumos nacionais sem a necessidade de importação de materiais e equipamentos e contribuir com parcela significativa do Produto Interno Bruto (PIB).

**Princípios da PNH:**

- direito à moradia, enquanto um direito humano, individual e coletivo, previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Constituição Brasileira de 1988. O direito à moradia deve ter destaque na elaboração dos planos, programas e ações, colocando os direitos humanos mais próximos do centro das preocupações de nossas cidades;
- moradia digna como direito e vetor de inclusão social garantindo padrão mínimo de habitabilidade, infraestrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais;
- função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada;
- questão habitacional como uma política de Estado, uma vez que o poder público é agente indispensável na regulação urbana e do mercado imobiliário, na provisão da moradia e na regularização de assentamentos precários, devendo ser, ainda, uma política pactuada com a sociedade e que extrapole um só governo;
- gestão democrática com participação dos diferentes segmentos da sociedade, possibilitando controle social e transparência nas decisões e procedimentos; e
- articulação das ações de habitação à política urbana de modo integrado com as demais políticas sociais e ambientais.

Fonte: Elaborado a partir de BRASIL, 2004, p. 30-31

Quadro 4 – Objetivos, finalidade, princípios e diretrizes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS-Lei nº 11.124/2005)

<p><b>Objetivos e Finalidade do SNHIS:</b>  2º - Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, com o objetivo de:  I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;  II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e  III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.</p> <p>Art. 3º - O SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica.</p>
<p><b>Princípios e Diretrizes do SNHIS:</b>  Art. 4º - A estruturação, a organização e a atuação do SNHIS devem observar:  I – os seguintes <u>princípios</u>:  a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;  b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;  c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;  d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;</p> <p>II – as seguintes <u>diretrizes</u>:  a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;  b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;  c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;  d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;  e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;  f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;  g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e  h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.</p>

Fonte: Elaborado a partir de Lei nº 11.124/2005

Os quadros acima mostram que a arquitetura da política nacional de habitação, configurada em sistema e fundo, prevê um modelo descentralizado, articulado com as políticas urbanas e sociais e direcionado para a gestão habitacional municipal democrática, justa e incluyente, pautada na “função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” (Lei nº 11.124/05 – art. 4º).

Entretanto, o sistema e o fundo não avançaram. Com fundamento em informações extraídas do Relatório de Gestão de 2009 do FNHIS, Krause; Balbim; Lima Neto (2013) indicam a destinação de recursos do FNHIS para a complementação de obras do PAC

e apontam a afirmação no sentido de que o PMCMV passa “a concentrar e priorizar a aplicação de recursos para a provisão habitacional” (MINISTÉRIO DAS CIDADES apud KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13), como:

[...] o ponto de inflexão a partir do qual o MCMV ganhou hegemonia e passou a exercer o papel designado à política habitacional, ainda em consolidação, representada pelo próprio SNHIS. E, ao mesmo tempo o FNHIS foi “esvaziado” com a “drenagem” de parcela relevante de seus recursos também para o PAC Urbanização de Favelas. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13).

Sobre o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), noticiamos que suas estratégias foram divididas em quatro eixos: “financiamento e subsídio”; “arranjos institucionais”; “estratégias urbanas e fundiárias”; “cadeia produtiva da construção civil”.

Por um lado, através de seus substanciais subsídios, o PMCMV viabiliza com escala o acesso à moradia à população de menor renda e, dessa maneira, efetiva em grande medida os objetivos gerais dos seguintes eixos do PlanHab:

Financiamento e subsídio: criar um novo modelo de financiamento e subsídios, capaz de garantir recursos para a urbanização de assentamentos precários e para uma produção massiva de unidades novas, com foco nas faixas de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais;

Cadeia produtiva da construção civil: ampliar a produção e estimular a modernização da cadeia produtiva da construção civil voltada à produção de HIS e à habitação do mercado popular, buscando obter qualidade, menor custo, ganho de escala e agilidade. (BRASIL, 2010a, p. 84 e 138)

Por outro lado, entretanto, o PMCMV possui uma arquitetura própria e autônoma, alicerçada em uma lógica financeira e privada, que não considera os arranjos institucionais e as estratégias urbano-fundiárias do PlanHab.

Desse modo, evidenciaremos abaixo os eixos “arranjos institucionais” e “estratégias urbanas e fundiárias”, uma vez que deles “saltam aos olhos” o papel, as oportunidades e os desafios do município na configuração e implantação da política habitacional.

Quadro 5 – Objetivos e estratégias dos eixos “arranjos institucionais” e “estratégias urbanas e fundiárias” do PlanHab

<b>Eixo: Arranjos Institucionais</b>	<b>Eixo: Estratégias Urbano-Fundiárias</b>
<p><b>Objetivo Geral:</b> - Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social.</p>	<p><b>Objetivos Gerais:</b> - Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de HIS (unidades prontas ou lotes) na escala exigida pelas metas do PlanHab. - Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores de baixa renda.</p>
<p><b>Estratégias:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer o setor público e explicitar os papéis de cada nível de governo no SNHIS;</li> <li>2. Fortalecer os agentes não estatais para exercerem seu papel no SNHIS;</li> <li>3. Garantir o controle social e participação da sociedade na implementação da política e dos planos nas três esferas federativas;</li> <li>4. Criar o Índice de Capacidade Institucional e de Gestão Urbana para bonificar com mais acesso aos recursos federais os entes federativos que se qualificarem para gerir adequadamente o setor habitacional;</li> <li>5. Capacitar os vários agentes do SNHIS para garantir repertório comum, agilidade e qualidade na implementação do PlanHab;</li> <li>6. Instituir o Sistema de Informações da Habitação a partir de cadastro nacional CadÚnico, completado com informações para a gestão e avaliação da política habitacional;</li> <li>7. Criar um sistema de monitoramento e avaliação que permita o controle dos resultados e a revisão periódica do PlanHab.</li> </ol>	<p><b>Estratégias:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Incorporar instrumentos de manejo do solo urbano e de regularização fundiária de assentamentos precários e informais no PL 3.057/2000;</li> <li>2. Estimular os municípios a adotarem instrumentos para facilitar o acesso à terra urbanizada, utilizando o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana;</li> <li>3. Dimensionar a terra necessária para a produção de HIS e integrar a regularização fundiária nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social;</li> <li>4. Produzir e regularizar a habitação de interesse social nos imóveis da União;</li> <li>5. Criar o Subsídio Localização para viabilizar a produção e a reabilitação de HIS em áreas históricas, centrais e consolidadas;</li> <li>6. Aplicar os instrumentos de regularização fundiária previstos no Estatuto da Cidade e na Medida Provisória 2.220/2001.</li> </ol>

Fonte: Elaborado a partir do PlanHab (BRASIL, 2010a, p. 108 e 120)

Como os dois eixos acima fazem expressa referência ao Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana, também caracterizamos esse índice que seria um relevante instrumento para a descentralização federativa da política habitacional e que tem como objetivo “avaliar a capacidade institucional e eficiência na implementação da política pelos agentes executores locais do SNHIS e sua descentralização federativa” (BRASIL, 2010a, p. 116).

Quadro 6 – Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana do PlanHab

<p><b>Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana</b></p> <p>Tem como objetivo avaliar a capacidade institucional e eficiência na implementação da política pelos agentes executores locais do SNHIS. Inicialmente, tem a função de pontuar e criar uma sistemática para a alocação de recursos de subsídios. Em um segundo momento, permitirá graduar a descentralização de recursos e projetos.</p> <p>A pontuação é resultado de um índice composto por dois grupos de indicadores. Os que avaliam as condições de gestão do ente federado e os que avaliam a política habitacional, a existência e aplicação de instrumentos voltados à regularização fundiária e destinados a ampliar a terra para habitação de interesse social.</p>
<p><b>Indicadores que avaliam a institucionalização do setor de habitação.</b></p> <p>Verifica-se a existência de órgão responsável pela formulação, gestão e coordenação da Política Habitacional Local. Existência de programas, projetos ou ações específicas de HIS. Existência de pessoal técnico qualificado e infraestrutura tecnológica do órgão responsável pelo setor habitacional. Existência de cadastro de beneficiários e qualidade da informação.</p>
<p><b>Indicadores que aferem o campo de atuação dos conselhos locais gestores do fundo de HIS.</b></p> <p>Avalia-se a composição do conselho; a frequência de sua convocação, conteúdos de deliberação, tais como fixação de critérios para a priorização de linhas de ação; alocação de recursos e atendimento dos beneficiários; aprovação de orçamentos e planos de aplicação de recursos; entre outros.</p>
<p><b>Indicadores que avaliam a política habitacional e gestão do plano local.</b></p> <p>Avalia-se a existência de diagnóstico habitacional; estágio de implementação da política de habitação; existência de contratos e convênios com MCidades; execução e avaliação de projetos e articulação com as demais políticas sociais nas estratégias de atendimento aos grupos mais vulneráveis.</p>
<p><b>Indicadores de Gestão de Política Urbana e Fundiária.</b></p> <p>Avalia-se no PLHIS os instrumentos de política urbana e fundiária, tais como ZEIS, dimensionamento da quantidade de terra para atender a demanda habitacional no PLHIS, instrumentos de regularização fundiária.</p>
<p><b>Indicadores que medem a capacidade de financiamento local.</b></p> <p>Afere-se a existência de recursos captados localmente: cobrança de IPTU; relação entre PIB e arrecadação própria e execução na despesa com habitação.</p>

Fonte: Elaborado a partir do PlanHab (BRASIL, 2010a, p. 116)

Na esfera das disposições constitucionais e dos objetivos e estratégias do PlanHab referentes às competências e ao papel dos município na política habitacional, explicitamos alguns problemas, desafios e possibilidades, apontados por Royer (2014b), relacionados ao federalismo brasileiro e à política habitacional. São eles:

- Frágil articulação da política urbana e habitacional;
- Continuidade do processo de periferização da população de menor renda e de construção de habitações em áreas distantes ou com urbanização inadequada ou ainda muito distantes dos centros de trabalho;

- Aumento de investimento e atendimento para baixa renda;
- Consolidar o SNH – Sistema Nacional de Habitação;
- Garantir maior aderência dos investimentos ao déficit habitacional;
- Articular a política habitacional com a política urbano-fundiária;
- Eleger e executar projetos que dialogam com o planejamento do setor e estratégia de ação pactuada com atores sociais (PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social – PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social);
- Alavancar processo de inclusão social;
- Oportunidade de avaliar e aprimorar a política habitacional estadual;
- Identificar as necessidades habitacionais (déficit e precariedade) por tipologias de regiões ou municípios;
  - Definir programas e estratégias de forma que a produção (ou atendimento) habitacional tenha aderência com o déficit;
  - Definir mecanismos de gestão participativa;
  - Criar mecanismos de apoio aos municípios e induzir a articulação da política habitacional e urbana;
  - Definir ou rever modelagem de financiamento, utilizando os mecanismos existentes. (ROYER, 2014b)

Royer (2014b) também aponta os desafios do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) que dizem respeito ao papel e competência dos municípios – o arranjo institucional - na política de habitação, o que se torna muito relevante em decorrência da escala e impacto desse programa na política habitacional. Porém, antes de explicitarmos os referidos desafios, pensamos ser oportuno fazermos algumas colocações sobre a arquitetura desse programa, tendo em vista que o PMCMV “é um conjunto de programas habitacionais do governo federal, com diferentes fontes de recursos e faixas de renda atendidas. Encontram-se diferentes tipos de produção habitacional, sob a etiqueta” (RODRIGUES, 2013, p. 55).

Sinteticamente, o quadro abaixo proposto por Royer (2014b) nos ajudará nesta tarefa; o PMCMV pode ser dividido em duas etapas: a primeira (**PMCMV 1**) foi instituída e regulamentada pela Medida Provisória nº 459, de 25 de março de 2009, convertida na Lei nº

11.977/09, compreendendo o período de abril de 2009 a junho de 2011; a segunda (**PMCMV 2**), iniciada em junho de 2011 e regulamentada pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011<sup>5</sup> (esta lei altera os dispositivos da Lei nº 11.977/09), e com término em dezembro de 2014<sup>6</sup>.

Também o programa, com sua característica de “guarda-chuva” de programas, no tocante ao Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU) – este é o que nos interessa nesta tese, em especial o Faixa 1<sup>7</sup> – FAR –, é configurado em três faixas salariais, quais sejam: “faixa 1, denominada de ‘interesse social’, que corresponde a famílias com rendimentos equivalentes a até 3 salários mínimos; faixa 2, rendimentos acima de 3 e até 6 salários; faixa 3, rendimentos acima de 6 até 10 salários. Estas últimas são denominadas de ‘mercado popular’” (CUNHA, 2014, p. 118). Na sequência, destacamos as características principais das referidas faixas de renda do PMCMV:

**Faixa 1** (“interesse social”): atinge a população com renda familiar de **até R\$ 1.600,00**<sup>8</sup>, e a produção habitacional decorre de amplo subsídio governamental para habitação por meio de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) – no Estado de São Paulo também existe a possibilidade do aporte complementar de recurso da Secretaria Estadual da Habitação (Casa Paulista) - nas seguintes proporções (limites) por unidade habitacional: R\$ 76.000,00 (governo federal) e R\$ 20.000,00 (governo estadual de São Paulo). Em decorrência do substancial subsídio, a família beneficiada paga, parceladamente,

<sup>5</sup> Além das referidas leis, o PMCMV é normatizado por decretos que a regulamentam, bem como por inúmeras portarias, instruções normativas e orientações operacionais.

<sup>6</sup> A produção de unidades habitacionais em execução decorre da contratação e de recursos do PMCMV 2. Novas contratações, que seriam realizadas a partir de 1º de janeiro de 2015, aguardam o lançamento do PMCMV 3 (fase 3 do programa).

<sup>7</sup> Cunha (2014) presta os seguintes esclarecimentos sobre os 4 “produtos” para a Faixa 1 da linha de financiamento da Caixa Econômica Federal (CAIXA): “1. **Produto 1 – FAR/Alienação:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, com utilização do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) que operam na forma jurídica da alienação fiduciária, voltados às empresas de construção civil (setor privado), com a demanda organizada e garantida pelas prefeituras municipais; 2. **Produto 2 – FAR/Urbanização:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, também com a utilização do FAR. A diferença aqui é que operam em obras vinculadas à urbanização de assentamentos precários, saneamento integrado, manejo de águas pluviais e prevenção de deslizamento de encostas e não se baseiam da figura jurídica da alienação fiduciária; 3. **Produto 3 – FDS.** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, com a utilização do Fundo de Desenvolvimento Social, como vimos voltados às entidades sem fins lucrativos do PMCMV- Entidades; 4. **Produto 4 – Imóvel Rural:** Trata-se de financiamentos vinculados ao PNHU, voltados a habitações localizadas nas áreas rurais dos municípios.” (CUNHA, 2014, p. 163). Neste contexto, também elucidamos que para a faixa 1 temos a Oferta Pública de Recursos (OPR) para o município de até 50 mil habitantes: “Assim, a faixa que concentra a maior parte do déficit, de famílias que têm renda mensal de até três salários mínimos (SMs), corresponde no MCMV, *grosso modo*, à Faixa I, de renda familiar de até R\$ 1.600, atendida conjuntamente pelo FAR, que atua principalmente nas cidades médias e grandes, e pela Oferta Pública de Recursos (OPR) a instituições financeiras autorizadas pelo Banco Central do Brasil (BCB) e a agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), de modo a operacionalizar a subvenção econômica do programa em municípios com população de até 50 mil habitantes. O MCMV tem, ainda, uma modalidade voltada a cooperativas e associações habitacionais, o chamado Programa Habitacional Popular-Entidades (PHPE), e outra à habitação rural [...]” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 17).

<sup>8</sup> Na fase 1 era até R\$ 1.395,00.

apenas uma pequena parte do valor da unidade (o subsídio pode chegar a até 96% do valor da casa ou apartamento), uma vez que o pagamento mensal equivale a 5% da renda familiar em 10 anos (não sendo menor do que R\$ 25,00 por mês)<sup>9</sup>. Para a viabilização do empreendimento é necessário a existência de infraestrutura adequada e, após diagnóstico, o município responsabiliza-se pela implantação dos equipamentos públicos essenciais, destacando-se que, atualmente, o programa financia a fundo perdido equipamentos de educação e/ou saúde considerando o número de unidades produzidas por empreendimento. Ainda para viabilização dos empreendimentos, os municípios também são chamados a doar áreas públicas e a executar obras de infraestrutura;

**Faixa 2** (“mercado popular”): atinge a população com renda familiar de **R\$ 1.600,01 até R\$ 3.100,00**<sup>10</sup>, com várias linhas de financiamento para aquisição de moradia com recursos do FGTS e com subsídio governamental em financiamento e, ainda, com o benefício do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB);

**Faixa 3** (“mercado popular”)<sup>11</sup>: atinge a população com renda familiar **de R\$ 3.100,01 até R\$ 5.000,00**<sup>12</sup>, com várias linhas de financiamento para aquisição de moradia com recursos do FGTS e com o benefício do Fundo Garantidor da Habitação Popular (FGHAB).

---

<sup>9</sup> Sobre a natureza e os efeitos do subsídio, inclusive referentes à ideia de provisão pública de habitação, ofertamos os seguintes comentários de Cunha (2014): “No caso da Faixa 1, o subsídio acaba cobrindo a maior parte do custo de moradia. Desta forma, os reajustes do valor do imóvel acabam recaindo sobre o subsídio do que sobre o bolso do beneficiário. Desta forma, o PMCMV define que o beneficiário deve arcar com 120 parcelas com valores referentes a 10% da renda familiar, com valor mínimo de R\$ 50,00, na fase 1 do programa e R\$ 25,00, na fase 2.” (CUNHA, 2014, p. 147); “O entendimento que o Programa e a política habitacional trazem em relação à ideia de provisão pública de habitação está vinculado à questão do subsídio, a uma dotação orçamentária a fundo perdido. Ou seja, o entendimento passa pela linguagem financeira, pela aplicação e destinação do fundo público. Juridicamente falando, trata-se de uma cessão e não de um empréstimo a juros. Isto quer dizer que a impossibilidade de acesso financeiro de uma família à mercadoria habitação faz com que esta moradia, subsidiada com recursos públicos, seja considerada provisão pública. Aquela moradia destinada a aqueles que podem pagar por ela, com pouco ou sem subsídio, é considerada privada, ou, mais precisamente “mercado popular”. (Ibid., p. 326).

<sup>10</sup> Na fase 1 era de R\$ 1.395,01 até R\$ 2.790,00.

<sup>11</sup> De acordo com Amore (2015): “Nas Faixas 2 e 3, o financiamento se dá com recursos do FGTS, que se constitui como um ‘dinheiro mais caro’, que exige retorno e cobra juros. Os níveis de subsídio nos financiamentos operados por esse, que é o principal fundo da política habitacional desde sua criação em 1966, vinham sendo aumentados desde 2004, com a aprovação da resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, mediante aportes orçamentários aplicados à Faixa 2 de forma inversamente proporcional à renda familiar: quanto menor a renda, maior o subsídio, até o limite da Faixa 2, considerando ainda os subsídios “indiretos” que decorrem de uma variação nas taxas de juros.” (AMORE, 2015, p. 21).

<sup>12</sup> Na fase 1 era de R\$ 2.790,01 até R\$ 4.650,00.

Quadro 7 – PMCMV: evolução em subsídios e vantagens

<b>Evolução: do MCMV 1 para o MCMV 2</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mais subsídio para baixa renda</li> <li>- Maior acesso ao financiamento pelo FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</li> <li>- Redução de risco do financiamento</li> <li>- Redução de prêmio do seguro – MIP – morte e invalidez permanente – e DIP – dano físico no imóvel</li> </ul>		
<b>RENDA (Subsídio e Vantagens)</b>	<b>FAIXA 1 até R\$ 1.600,00</b>	<b>FAIXA 2 R\$ 1.600,01 até R\$ 3.100,00</b>	<b>FAIXA 3 R\$ 3.100,01 até R\$ 5.000,00</b>
<b>Subsídio para habitação de interesse social</b>	<b>X</b>		
<b>Subsídios em financiamento</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>Fundo Garantidor*</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Barateamento do Seguro**</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<p>* A cobertura do Fundo Garantidor é somente para operações de financiamento com recurso FGTS.</p> <p>** Para a FAIXA 1 – Recurso OGU – Orçamento Geral da União – e FAR – Fundo de Arrendamento Residencial -, não há cobrança de seguro, no entanto, há coberturas do MIP e DFI.</p>			

Fonte: Elaborado a partir de ROYER, 2014b

Devemos considerar que a evolução dos subsídios e vantagens da fase 1 para a fase 2 é um dos vários elementos dos ajustes do PMCMV, um programa em permanente construção:

Ajustes sistemáticos dos níveis de financiamento para cada fundo utilizado vêm sendo realizados, autorizou-se a produção em municípios com menos de 50 mil habitantes – o que não era previsto inicialmente –, incorporaram-se especificações mínimas para os projetos e para as construções, estabeleceram-se parâmetros para o trabalho social, e definiram-se metas e responsabilidades federativas para a implantação dos equipamentos públicos que deveriam acompanhar os empreendimentos. Organizaram-se critérios públicos para habilitação de entidades populares que tivessem interesse (experiência e condições técnicas) em produzir habitação, autorizaram-nas a comprar a terra antes que todo o empreendimento estivesse viabilizado e devidamente licenciado. É um programa em permanente construção e que, no momento de disputa eleitoral do fim do ano de 2014, teve sua continuidade garantida nos discursos e plataformas de todos os candidatos à Presidência da República, sendo que a presidenta reeleita já tinha se adiantado no compromisso com uma nova fase a partir de 2015. (AMORE, 2015, p. 18)

No contexto de discussão sobre o arranjo federativo da política e do programa e sobre a hegemonia PMCMV acerca da política habitacional, explicitamos as funções do

poder público, em nosso caso do município, indicadas por Krause; Balbim; Lima Neto (2013), referentes ao PMCMV – Faixa 1 –, dando ênfase ao FAR, que diz respeito às cidades do porte de Jundiáí.

Nas duas modalidades do MCMV voltadas às famílias de mais baixa renda (FAR e OPR), as funções que cabem ao poder público (municípios, estados e DF) incluem a seleção e o cadastramento dos beneficiários e a realização do “trabalho social”. O poder público deve também engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), e realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), as quais contam pontos na seleção das propostas. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse social (Zeis) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos. Os projetos, tanto para o FAR como para a OPR, devem seguir ‘especificações mínimas’, válidas para todo o Brasil, e mais simplificadas no caso da OPR. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 18).

Os autores também discutem a operacionalização dessas duas modalidades do PMCMV. Elucidamos que, além da CAIXA, a partir de 2012 o Banco do Brasil (BB) também passou a atender a Faixa 1 – FAR.

Quadro 8 – Comparação entre modalidades do MCMV que atendem famílias com renda de até três SMs

	<b>FAR</b>	<b>OPR</b>
Apresentação de propostas de produção habitacional	Por construtoras, com análise de risco feita pela CAIXA	Pelo poder público (prefeituras e governo do estado)
Seleção de propostas	Pela CAIXA, em fluxo contínuo	Pelo MCidades, por ocasião das OPRs
Contratação do financiamento com os beneficiários	Pela CAIXA (adquire as UHs produzidas em nome do FAR e as aliena aos beneficiários)	Por instituições financeiras autorizadas pelo BCB e agentes financeiros do SFH, selecionados nas OPRs
Execução das obras	Por construtoras	Indefinido
Acompanhamento da execução das obras	Pela CAIXA	Por instituições e agentes financeiros, que enviam relatórios ao MCidades

Fonte: KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 18

Uma vez que o objeto empírico desta tese, tanto com relação ao planejamento habitacional quanto com relação à produção habitacional vinculada à urbanização de assentamentos precários, envolve o Faixa 1 – FAR - do PMCMV, optamos pela transcrição na íntegra dos esclarecimentos e comentários de Amore (2015) sobre a operacionalização,

seleção de beneficiários e tipos de projetos (de iniciativa das prefeituras ou das construtoras, vinculados ou não a projetos de urbanização) dessa faixa 1 de renda:

Para a Faixa 1 de renda, são mobilizados os “dinheiros baratos”, que não exigem retorno, sobre os quais não se aplicam juros, admitindo subsídio quase integral para as famílias com renda mais baixa. As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor, que é lastreado por recursos da União e permite a eliminação dos seguros no custo do financiamento. O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é utilizado em operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre estes agentes. A construtora pode apresentar ao órgão financiador a operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A prefeitura pode disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras. Esses empreendimentos, quando concluídos, são ocupados pelas famílias que atendam aos requisitos de corte do programa (renda máxima, não ser proprietária de outro imóvel, não ter sido atendida em outro programa habitacional, não ter restrições cadastrais); e também que “pontuem” segundo critérios nacionais (mulher chefe de família, presença de deficientes físicos na família, estar em área de risco) e adicionais, definidos por cada município, seguindo parâmetros próprios de vulnerabilidade e territorialidade. É o município, portanto, que hierarquiza a demanda do empreendimento uma vez concluído. Há ainda os empreendimentos que têm “demanda fechada”, ou seja, que estão vinculados a reassentamento de famílias decorrentes de obras de urbanização de assentamentos precários, projetos de infraestrutura que geram remoções assim como estratégias de eliminação de riscos. O Minha Casa Minha Vida, na Fase 2, acabou tornando-se o meio para a produção de habitações novas nos contextos das urbanizações de favelas executadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), justificada em função de sua maior agilidade na elaboração de projetos e realização das licitações de obras. A Faixa 1 também é atendida por intermédio do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) em operações contratadas com Entidades, associações e cooperativas de natureza diversa que tenham se habilitado junto ao Ministério das Cidades e que se disponham a fazer a gestão (direta ou indireta) dos empreendimentos. Trata-se de uma modalidade que incorpora discursos e práticas da produção habitacional autogestionária promovida por governos locais ao longo dos anos 1990 e início dos 2000. (AMORE, 2015, p. 20-21).<sup>13</sup>

Importante também é a contribuição de Cunha (2014) sobre as funções e atribuições dos agentes do PMCMV, quais sejam: Ministério das Cidades; Caixa Econômica Federal (CAIXA) / Banco do Brasil (BB); Instituições Financeiras Oficiais Federais; Estados, Municípios e Distrito Federal; Empresas do Setor da Construção Civil. Observe-se que “até o ano de 2011, apenas a CEF [CAIXA] operava o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). A partir de 2012, o Banco do Brasil (BB) passou também a atender a faixa 1, como mandatário do FAR” (CUNHA, 2014, p. 162).

---

<sup>13</sup> Os grifos são nossos.

Destacamos e ratificamos - tais informações nos ajudam a compreender o cenário e a interpretar a quadro abaixo -, que a CAIXA (e também o BB) tem relevante papel de articulador entre município e setor empresarial, assim como que o FAR envolve operações realizadas diretamente pelas prefeituras, pelas construtoras ou em parceria entre ambas, podendo as prefeituras disponibilizar terra e promover “chamamentos” para que construtoras apresentem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras (AMORE, 2015, p. 20).

Quadro 9 - Atribuições dos agentes do PNHU – PMCMV

<b>Agente do Programa</b>	<b>Função Principal</b>	<b>Atribuições</b>
Ministério das Cidades	Gestor do PNHU (Programa Nacional de Habitação Urbana)	O Ministério das Cidades tem como atribuições o estabelecimento de regras, condições, critérios e parâmetros para os projetos e empreendimentos, para os beneficiários, para os financiamentos e para os agentes do PNHU, além de ser o órgão que deve acompanhar e avaliar o seu desempenho.
Caixa Econômica Federal – CEF	Gestor do FAR (Fundo de Arrendamento Residencial)	A CEF cuida da parte financeira e operacional do PNHU, expedindo os atos necessários à atuação das Instituições Financeiras Oficiais Federais, atos normativos e instrumentos para a execução do Programa.
Instituições Financeiras Oficiais Federais	Executores do Programa	As Instituições Financeiras Oficiais Federais (IFOF) cuidam dos contratos de aquisição alienação de imóveis e de execução das obras dos empreendimentos e a sua viabilidade técnica e jurídica e providencia o cadastramento dos beneficiários no Cadastro Nacional de Mutuários – CADMUT. O cadastramento no Cadastro Único para Programas Sociais – CADÚNICO não é feito pelas IFOF, mas pelo poder público, principalmente o municipal no setor ou órgão gestor do Programa Bolsa Família.
Distrito Federal, Estados e Municípios	Apoio aos executores do Programa	A função de apoio ou suporte aos executores por parte dos Estados, municípios e Distrito Federal contempla a seleção e o trabalho social junto aos beneficiários, a ampliação dos equipamentos e serviços sociais, a formação de um Grupo de análise de empreendimentos com representantes do município nas áreas habitação, assistência social, educação, saúde, planejamento e transporte e o estabelecimento de zona especial de interesse social – ZEIS para o empreendimento. O apoio também deve se materializar sob a forma de contrapartidas, como doação de terras públicas, instalação de equipamentos urbanos, execução de creches, escolas, postos de saúde etc.
Empresas do Setor da Construção Civil	Apresentação, execução e responsabilidade técnica pelos projetos e obras	De todos os agentes do programa, no total dos cinco, o único que tem claramente atribuições de enviar propostas e projetos de conjuntos habitacionais é o representado pelas empresas do setor da Construção Civil. Justamente o único agente oriundo da sociedade civil, que não se vincula direta ou indiretamente à sociedade política ou Estado. Este dado não é banal, ele revela uma das características centrais do programa que temos ressaltado neste trabalho, isto é, seu caráter privado de provisão de moradias.

Fonte: Elaborado a partir de CUNHA, 2014, p. 137-139

Também apresentamos dois quadros sobre o PMCMV elaborados por Amore (2015) e que integram o Capítulo 1 do livro “Minha casa... e a cidade?”, que tem como origem e retrata o resultado das pesquisas da Rede Cidade e Moradia.

Quadro 10 - Tetos dos valores financiados por unidade habitacional (em reais)

Tipo de Município*	Faixa 1		Faixas 2 e 3	
	Fase 1	Fase 2	Fase 1	Fase 2
	Valores de 2009	Valores de 2012	Valores de 2009	Valores de 2012
Capitais e municípios das Regiões Metropolitanas de SP <sup>14</sup> , RJ e DF	52.000,00	76.000,00	130.000,00	190.000,00
Mais de 1 milhão de habitantes, demais capitais	46.000,00	76.000,00	130.000,00	170.000,00
Entre 250 mil e 1 milhão de habitantes, Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), demais municípios de Regiões Metropolitanas	46.000,00	76.000,00	100.000,00	145.000,00
Entre 50 e 250 mil habitantes	46.000,00	76.000,00	80.000,00	115.000,00
Até 50 mil habitantes	Não se aplica	70.000,00	Não se aplica	90.000,00

\*Estão aqui especificados os tetos válidos para o estado de São Paulo e Distrito Federal. Para os demais estados, os valores são menores e variados.

Fonte: AMORE, 2015, p. 22

Quadro 11 – Metas quantitativas (unidades e investimento) por fases, faixas de renda e modalidades

Fase	Faixa	Modalidade	Unidades Hab.	%	Investimento	
Fase 1	Faixa 1	FAR	Não especificada			
		FDS (Entidades)	30.000	3%		
		Rural (PNHR)	s/ esp.			
	<b>Faixa 1 – total</b>			400.000	40%	
	Faixa 2	FGTS	400.000	40%		
	Faixa 3	FGTS	200.000	20%		
<b>Fase 1 – totais</b>			1.000.000	100%	28 bilhões de reais	
Fase 2	Faixa 1	FAR	860.000	43%		
		FDS (Entidades)	60.000	3%		
		Rural (PNHR)	60.000	3%		
		Oferta pública	220.000	11%		
	<b>Faixa 1 – total</b>			1.200.000	60%	
	Fase 2	FGTS	600.000	30%		
Fase 3	FGTS	200.000	10%			
<b>Fase 2 – totais</b>			2.000.000	100%	125 bilhões de reais	

Fonte: AMORE, 2015, p. 22.

<sup>14</sup> No Estado de São Paulo existe a possibilidade de aporte complementar de recurso da Secretaria Estadual da Habitação (Casa Paulista) nas seguintes proporções (limites) por unidade habitacional: R\$ 76.000,00 (governo federal) e R\$ 20.000,00 (governo estadual de São Paulo).

Considerando as metas e tetos dos valores do programa, aproveitamos para referendar a discussão envolvendo o conflitos, que se evidenciam no Faixa 1 – FAR – PMCMV, entre a moradia como direito social e objeto de uma política pública e a moradia como mercadoria e objeto de um programa fortemente impregnado pela lógica financeira e privada, visando dinamizar a economia, ou seja, aumentar o investimento na construção civil e a geração de emprego. Para tanto, nos fundamentamos na argumentação de Rodrigues (2013), no sentido de que “a questão em pauta é a habitação considerada como mercadoria, o que, segundo Ortiz (2011, p. 17), privilegia seu valor de troca em detrimento de seu valor de uso ou sua noção de direito social (RODRIGUES, 2014, p. 60), como também no sentido de que “sem uma política explícita para o tema, a lógica do menor preço de terreno para impactar menos no valor da obra torna-se regra. “A fórmula é clara: quanto menor o custo do terreno, maior a possibilidade de lucro da construtora, já que o teto do programa é prefixado” (RODRIGUES, 2014, p. 134-135). Continua a autora, enfatizando ainda mais a questão:

Para o Faixa 1, as construtoras praticam o limite mínimo aceitável, de acordo com as regras do programa, já que contam com demanda cativa, sempre muito maior do que o volume produzido, e previamente selecionado e organizado pelo poder público. Para essa faixa, sobram os terrenos ainda mais distantes e de custo mais baixo, não raras vezes com o apoio do município na alteração da legislação e/ou implantação de infraestrutura requerida pelo programa. (RODRIGUES, 2014, p. 135)

Também no âmbito da caracterização do maior programa em escala de produção e investimento da história de nosso país, explicitamos os desafios do PMCMV apontados por Royer (2014b). São eles:

- Atrair novos interlocutores para a produção e financiamento de uh – unidades habitacionais;
- Aumentar e otimizar a participação dos governos estaduais e municipais, movimentos e associações comunitárias;
- Aumentar e otimizar a participação dos governos locais: avaliação e aprovação dos projetos; manutenção e operação de infraestrutura e serviços públicos; realização e acompanhamento de trabalho social;
- Aumentar a qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos;
- Promover adoção de tecnologias e soluções inovadoras para qualificação das unidades;
- Fomentar o desenvolvimento de soluções técnicas que minimizem os custos de manutenção dos edifícios;
- Incentivar a realização de projetos na mancha urbana existentes, garantindo o acesso à infraestrutura e aos serviços existentes. (ROYER, 2014b)

Direcionemos nosso foco para os seguintes temas referentes aos arranjos institucionais: Estado federativo, descentralização das políticas sociais e estratégias de indução capazes de obter a adesão de governos locais, que, relacionados com o PMCMV, em especial o Faixa 1 - FAR, e sob a ótica das competências e papel do município na política habitacional, nos ajudarão a compreender e analisar de forma crítica os conflitos e dilemas da gestão da política habitacional, no contexto do PMCMV.

Inicialmente, duas abordagens – mais especificamente duas respostas - contribuirão para nossas reflexões. Elas discutem, em síntese, na esfera da implementação do PMCMV, se existe ou não eficiência na capacidade administrativa (de gestão) dos municípios, assim como se as estratégias do governo federal objetivam fortalecer a capacidade dos governos locais ou prescindir da atuação da gestão pública municipal, “colocando as fichas” na iniciativa privada e tratando os municípios como meros aderentes subordinados ao governo federal e aos interesses das construtoras.

A primeira argumentação consiste em resposta de Dias e Fusaro (2011), desenvolvida no artigo “O papel dos municípios na política habitacional brasileira: atribuições, práticas e cooperação”, à seguinte pergunta, também formulada no referido artigo, qual seja: “Tendo em perspectiva *apenas* o arranjo federativo vigente no Brasil, quais as condições para que o governo federal pudesse lançar um programa de habitação social de larga escala, como o Minha Casa, Minha Vida?” (DIAS e FUSARO, 2011, p. 3).

Referenciados por argumentação de Arretche (1999)<sup>15</sup>, os autores respondem à pergunta da seguinte forma:

---

<sup>15</sup> Para melhor compreensão, transcrevemos trecho no qual Arretche (1999) sintetiza importantes aspectos sobre a temática ora discutida: “Em Estados federativos, estados e municípios - porque dotados de autonomia política fiscal - assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal. Isto significa que as agências federais já não dispõem dos mecanismos de alinhamento dos governos locais – autoridade política delegada pelo centro e centralização fiscal de que dispunham sob o regime militar. Assim, no Estado federativo, tornam-se essenciais estratégias de indução capazes de obter a adesão dos governos locais. Ou, dito de outro modo, as dificuldades para que a União – ou um governo estadual – delegue funções a um nível de governo menos abrangente são maiores hoje do que sob o regime militar. [...] Assim, nas condições brasileiras atuais, a adesão dos governos locais à transferência de atribuições depende diretamente de um cálculo no qual são considerados, de um lado, os custos e benefícios fiscais e políticos da decisão de assumir a gestão de uma dada política e, de outro, os próprios recursos fiscais e administrativos com os quais cada administração conta para desempenhar tal tarefa.” (ARRETICHE, 1999, p. 114-115).

Com relação à pergunta proposta no início do artigo, sobre o papel do fortalecimento da cooperação no contexto do lançamento de um plano de larga escala de construção de moradias, a análise sugere que o aumento de iniciativas conjuntas, bem como a política de incentivos à capacitação administrativa dos municípios, criaram as precondições para que um plano dessa magnitude fosse lançado de forma consequente.

Um programa dessa natureza fortalece o papel do governo federal na provisão de moradia social e, ao mesmo tempo, reforça as tendências de indução vertical de capacitação para a política dos entes federativos. Exemplo disso é a forma de atuação da Caixa Econômica Federal junto aos municípios e aos governos estaduais, fornecendo condições favoráveis para o desenvolvimento de projetos e para a interação dos governos estaduais e municipais com o setor empresarial da construção. Esse tipo de atuação fortalece o governo federal como coordenador da política, uma vez que os níveis subnacionais são, paradoxalmente, induzidos de forma irresistível a se tornarem beneficiários, em uma condição em dada medida subordinada ao poder central. (DIAS e FUSARO, 2011, p. 3)

Para melhor compreensão do conteúdo da resposta e abordagem de Dias e Fusaro (2011), devemos considerar que eles enfatizam em sua resposta o papel do agente financeiro – CAIXA – no processo de indução e capacitação, inclusive destacando seu papel de articulador entre município e setor empresarial, bem como devemos levar em conta que o principal aspecto por eles indicado no texto, que caracteriza o processo de indução vertical à capacitação administrativa, decorre da adesão ao SNHIS-FNHIS que exige Conselho e Fundo Municipais e o PLHIS.

A adesão ao SNHIS é de crucial importância para que Estados e municípios recebam recursos federais. Para estar em conformidade, é necessário que, após a adesão, os municípios tenham estabelecido um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor do Fundo e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). O governo, com esse sistema, passou a induzir de forma mais intensa a capacitação dos municípios [...] (DIAS e FUSARO, 2011, p. 10).

Também antecipamos – este referencial é desenvolvido no item sobre o PMCMV e suas ambiguidades - que nas conclusões de sua dissertação de mestrado “Do plano real ao programa minha casa, minha vida: negócios, votos e as reformas da habitação”, Dias (2012) contrasta a arquitetura institucional da política habitacional do SNHIS / FNHIS – com relevância e em conformidade com o arranjo federativo, porém despersonalizada e não necessariamente com viabilidade – com a opção pelo programa Minha Casa Minha Vida – ela tem cara, é identificável, é bandeira de governo (DIAS, 2012, p. 143-144).

Já a segunda argumentação consiste em resposta de Fix e Arantes (2009), desenvolvida no artigo “Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação:

alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida”<sup>16</sup>, à seguinte pergunta também formulada no mencionado texto, qual seja: “Qual é o modelo de provisão habitacional que o pacote favorece?” (FIX; ARANTES, 2009, p. 2).

Respondem os autores da seguinte maneira:

Esse perfil de investimento já indica qual o modelo claramente dominante no pacote habitacional e a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo. A justificativa é a dificuldade do poder público (sobretudo municipal) na aplicação de recursos e a lentidão na execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o que acabou induzindo o Governo Federal e a Casa Civil a optarem por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública. Ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização (tribunais de contas e controladorias) são, efetivamente, fatores que contribuem para a lentidão e a baixa efetividade da administração pública, que sucumbe diante da solicitação de rapidez operacional exigida pela situação emergencial de reversão da crise (e das eleições no ano que vem). De outro lado, os movimentos populares e seus mutirões ou cooperativas teriam pouca capacidade de resposta a uma demanda em grande escala, além de apresentarem dificuldades e atrasos na execução das suas obras. Desse modo, o governo federal ao invés de atuar para reverter esse quadro de entraves à gestão pública e de fragilidade do associativismo popular, reconhece que a eficiência, enfim, está mesmo do lado das empresas privadas. (FIX; ARANTES, 2009, p. 2-3)

Uma terceira argumentação que muito nos ajuda a compreender o arranjo institucional do PMCMV e o papel dos municípios, diz respeito aos mecanismos das esferas federal e estadual de incentivar a concorrência (a competição) entre cidades para atrair investimentos a todo custo, o que potencializa os impactos negativos do referido programa.

Segundo Cunha (2014):

Esta questão do apoio à execução do Programa remete diretamente a um assunto [...]: a competição entre as cidades. Mencionou-se que as esferas de poder público superiores como a federal e a estadual criam mecanismos institucionais para incentivar a concorrência entre municípios. O PMCMV não foge à regra: os municípios são convocados pelo governo federal a oferecer contrapartidas, como “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos. Aqueles municípios que mais oferecem contrapartida são priorizados. Isto acaba por incentivar e acentuar uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. Estes municípios precisam estar preparados para lidar também com outros custos que muitas vezes podem não estar previstos na contrapartida tais como o aumento com gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos em função das urbanizações periféricas que eles mesmos favorecem. Além disso, os municípios de médio e pequeno porte, sobretudo aqueles acima de 50 mil

<sup>16</sup> Esclarecemos que este artigo e suas respostas foram elaborados quando do lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em 2009. Assim, 6 anos já passaram e vários ajustes no PMCMV foram realizados, pois estamos passando por sua segunda fase ou etapa (PMCMV 2) e estamos aguardando o lançamento de sua terceira fase.

habitantes, acabam recebendo condomínios periféricos que representam um crescimento demográfico desequilibrado, muitas vezes ambientalmente agressivo. (CUNHA, 2014, p. 138-139).

Ora, essa argumentação nos leva a mais uma pergunta: até que ponto as oportunidades de investimentos para o desenvolvimento da política pública social de habitação não se transformaram em competição entre municípios para atrair investimentos a qualquer custo, inclusive sob a pressão das metas do governo federal e estadual, da CAIXA (e Banco do Brasil) e das empresas do setor da construção civil?

Assim, destacando a irresistível força política, econômica e social do Programa Minha Casa Minha Vida, convidamos a uma releitura dos questionamentos (perguntas) que iniciaram essa discussão.

Nossas respostas serão dadas em momento oportuno...

## 1.2 Questão fundiária, função social e os instrumentos urbanísticos

Conforme constatado, vivenciado e manifestado por pesquisadores e militantes dos movimentos de moradia e reforma urbana, além de financiamento e subsídio é necessário uma política fundiária que democratize o acesso à terra urbanizada e que enfrente a especulação imobiliária para o desenvolvimento de uma efetiva política habitacional que trate a moradia como direito social e com ênfase no valor de uso (não como mercadoria, onde prevalece o valor de troca), que produza moradias para a baixa renda em regiões bem localizadas (invertendo da tendência à periferização<sup>17</sup>) e que respeite o direito à cidade (cidades urbana e socialmente justas, includentes e democráticas). A discussão sobre a precária articulação entre política habitacional e política fundiária ganha relevância na perspectiva da escala, recursos e impactos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), somado ao fato de que os textos legais - em especial a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) – avançaram muito pouco na realidade concreta no tocante à efetivação da função social da propriedade<sup>18</sup> e da cidade e do direito social à moradia.

Maricato (2012) relata que há quase quatro décadas são realizadas críticas sobre a má localização dos conjuntos habitacionais populares, ocasionada pela disputa de renda imobiliária, e neste período foram produzidos estudos e um sem-número de livros e teses sobre a injustiça urbana, segregação territorial, produção de moradia informal, especulação imobiliária, bem como que desses estudos e críticas nasceu a base legal para o enfrentamento desse problema e fazer as mudanças necessárias por meio da função social da propriedade expressamente reconhecida em nossa legislação constitucional e infraconstitucional. (MARICATO, 2012, p. 70)

<sup>17</sup> Entendemos por “periferização” o processo de produção de moradias com baixa qualidade urbanística e arquitetônica nas “franjas” ou fora da cidade (nas periferias, em locais distantes), em regiões com vínculos precários à malha urbana e carência de infraestrutura e equipamentos públicos. Tal processo decorre, geralmente, da expansão urbana sobre o solo rural, por meio da transformação do rural em urbano. Este compreensão é fundamentada em argumentação de Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011).

<sup>18</sup> Embora o princípio da “função social da propriedade” tenha uma concepção mais ampla no sentido de que o interesse social e público (o bem-estar de seus habitantes) deve prevalecer ao interesse particular dos proprietários no tocante ao ordenamento territorial das cidades expressos nos planos diretores, inclusive em função dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal (utilização, edificação e parcelamento compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação-sanção), da inclusão constitucional da moradia como direito social e, ainda, dos objetivos constitucionais fundamentais (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos), certamente a função social da propriedade é vinculada a combater a retenção especulativa e garantir o acesso a terra urbanizada (enfrentamento da questão fundiária). Conforme será detalhado neste item, essa vinculação é reconhecida pela Política Nacional de Habitação, pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, pelos doutrinadores e por aqueles que participaram da elaboração do Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014.

Mas apesar da base legal para fazer mudanças, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana. A geração e captação da renda fundiária e imobiliária continuam a orientar o crescimento urbano e a falta de controle sobre o uso e a ocupação do solo no Brasil. [...] O aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços de terras e imóveis desde o lançamento do PMCMV. (MARICATO, 2012, p. 70)

Bonduki (2014) é incisivo sobre o paradoxo entre os grandes investimentos decorrentes especialmente do PAC e do PMCMV e o agravamento da situação das cidades, tendo em vista que as cidades vão mal apesar dos significativos investimentos porque não houve a formulação pelo governo federal de uma política articulada de desenvolvimento urbano e os projetos governamentais foram concebidos de maneira setorial e fragmentada. (BONDUKI, 2014).

Mais especificamente no campo habitacional e inclusive indicando que os programas federais “desprezam” os instrumentos legais das políticas habitacional e urbana, o autor assim se manifesta:

Os resultados mostram o equívoco da forma como as intervenções foram feitas nas cidades. A ampliação do crédito e do investimento em habitação sem política fundiária geraram uma extraordinária valorização do preço dos imóveis, inviabilizando projetos de habitação social bem localizados. Em decorrência, eleva-se o custo da mobilidade, requerendo mais subsídios.

[...]

Não se observou um princípio elementar do urbanismo: a cidade não é uma somatória simples de projetos de habitação mais saneamento mais transportes urbanos mais programas urbanos. Exige uma estratégia articulada, incluindo política fundiária que regule o uso e a função social do solo e projetos setoriais que decorram do Plano Diretor.

Embora os marcos regulatórios urbanos aprovados pelo Congresso exijam planos municipais, as intervenções patrocinadas pela União desprezaram esses instrumentos e não induziram os municípios a combater a especulação e a articular os investimentos. (BONDUK, 2014)

Avançando em nossa discussão e reflexão, trazemos duas argumentações da líder de movimentos de moradia e também pesquisadora, Rodrigues (2013). A primeira envolve a discussão sobre a efetiva - ou ainda precária – utilização pelos municípios dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para a realização da função social da propriedade e da cidade. Observe-se que os municípios têm competência constitucional e, conseqüentemente, responsabilidade pública de implementar a função social da propriedade, promovendo o ordenamento territorial (planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano) e exigindo do proprietário do solo urbano seu adequado aproveitamento (artigos 30 e 182 da Constituição Federal).

Por isso, ainda que se reconheça que a configuração da propriedade da terra encontra-se num processo de internacionalização jamais visto, conforme argumentos anteriormente adotados, também é necessário reconhecer que o controle ou alteração desse quadro está no âmbito local. Das interpretações mais otimistas até as visões mais derrotistas em relação ao tema, ao menos uma questão parece ser comum a todos os que se dedicam ao tema: a maior ou menor aplicabilidade dos instrumentos e estratégias destinados a democratizar o uso do solo, depende a ação afirmativa do ente estatal. E o primeiro a ser chamado, nesse caso, é o ente municipal. [...]. (RODRIGUES, 2013, p. 110)

Já a segunda argumentação de Rodrigues (2013) aponta a falta de vigor dos entes públicos no enfrentamento da chamada “crise urbana”, representada especialmente pela dificuldade do acesso à terra urbanizada - provida de serviços, equipamentos e infraestrutura - pela população em situação de vulnerabilidade social. Nesse aspecto, é destacado pela autora - essa é a nossa leitura e interpretação extraída da referida argumentação – que os próprios programas habitacionais – damos ênfase no PMCMV e sua forte lógica financeira e privada – acabam deixando em segundo plano a questão fundiária, em função da priorização dos interesses financeiros das construtoras que determinam as áreas – em locais mais periféricos e mais baratos – nas quais produzirão habitação de interesse social.

A chamada crise urbana, representada pela falta de elementos básicos de urbanidade que afeta a maioria das pessoas que vive nas cidades brasileiras, é o território sobre o qual este trabalho está assentado. Aos números alarmantes do déficit habitacional, somam-se as carências de saneamento, mobilidade; de acesso aos serviços urbanos e bens culturais, às oportunidades de trabalho e educação, em suma, a negação do direito à cidade.

[...]

A disputa pela terra urbanizada, a especulação imobiliária e a exclusão territorial da população mais pobre compõem a face mais dura da crise urbana. As políticas públicas habitacionais poderiam ser um contraponto a esse modelo, mas, no entanto, [...] acabam por reproduzi-lo e, por que não, aprofundá-lo. [...]

[...]

Aspecto comum das políticas habitacionais é que **os arranjos financeiros e institucionais são priorizados e determinantes na concepção dos programas. O componente fundiário**, para as moradias a serem produzidas, sempre foi tratado como secundário, **ficando a cargo** dos municípios, das companhias de habitação e demais agentes promotores, **e especialmente, neste último período, das construtoras**<sup>19</sup>. (RODRIGUES, 2013, p. 116)

Para melhor compreensão do cenário que leva os municípios a construir os conjuntos habitacionais e a reflexão do que eles – e sua tipologia - representam ou podem

---

<sup>19</sup> Os grifos são nossos.

representar nas cidades e nas questões socioterritoriais urbanas, traremos alguns referenciais apontados e utilizados por Rodrigues (2013) em sua dissertação de mestrado. Por outras palavras, os argumentos da autora aguçam uma visão crítica – isto é relevante para a compreensão do cenário de Jundiaí no tocante aos empreendimentos habitacionais de interesse social, implantados de 1980 a 2012, e especialmente aos que estão sendo implantados pela nova gestão a partir de 2013 – sobre as causas, os resultados e as consequências do fato – e da tendência – de que “a maior parte da produção se dá através de conjuntos habitacionais construídos nas periferias da cidade, com baixa qualidade urbanística e arquitetônica e com vínculos precários à malha urbana”. (RODRIGUES, 2013, p. 201).

No contexto de que “na elaboração das políticas e programas habitacionais, as fontes de recursos e condições de financiamento determinam que produto, como e para quem a política será destinada, mesmo que contrarie, por exemplo, as próprias necessidades habitacionais” (RODRIGUES, 2013, p. 116), como também considerando que “as políticas habitacionais tem tratado a questão da terra como acessória estando focadas apenas no financiamento e estabelecidas a partir do objetivo da dinamização econômica, a partir da capacidade de geração de empregos na construção civil” (RODRIGUES, 2013, p. 201), a autora, inclusive nos trazendo o conceito de “déficit de localização” – por meio dele o “longe da cidade” (a distância) não é mensurado por metros e sim caracterizado pela precariedade do acesso a oportunidades, serviços públicos, direitos -, contribui para compreendermos as consequências que a tipologia de conjuntos ocasiona nas condições de morar e de viver:

O resultado dessas políticas tem sido, na maioria das vezes, a construção de conjuntos habitacionais distantes da malha urbana, sem acesso ou com precária infraestrutura.

[...]

Moradia popular produzida com financiamento público vira sinônimo de conjuntos habitacionais com baixa qualidade de projeto, construção e, principalmente, inserção urbana. Via de regra, conjunto habitacional fica “longe da cidade”, na expressão de seus moradores. Nahoum (2011, p.77) denomina esse fenômeno de “déficit de localização”. A distância, portanto, não é medida em metros, mas no que os afasta do acesso às oportunidades, aos serviços, enfim, dos direitos.

[...]

Essa tipologia de conjuntos, marcada pela mesmice arquitetônica e a lógica de que primeiro chegam as casas e depois chega a cidade, passa a ser adotada como modelo único.

[...]

A moradia, nesse contexto, restringe-se à sua função de abrigo e “reprodutiva da força de trabalho”, deixando de lado suas dimensões produtiva, social, cultural e espiritual, na expressão de Ortiz (2011, p. 21). (RODRIGUES, 2013, p. 119-120)

Damos a seguir mais um passo para a compreensão da dinâmica e das questões de fundo – problemas, limites e desafios - envolvendo a necessária articulação da política municipal de habitação de Jundiaí com o planejamento territorial urbano, objetivando assegurar e efetivar o direito social de moradia – moradia digna, com infraestrutura e com equipamentos e serviços públicos - prioritariamente à população em situação de maior vulnerabilidade social.

Para tanto, partimos das premissas de que a habitação é o pressuposto para construção das cidades, que a habitação de interesse social é pressuposto para justiça social e, ainda, que os instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade são pressupostos para função social da propriedade e da cidade.

O alerta de Sposati (2013b), ainda que dirigido à cidade de São Paulo, respeitadas suas particularidades e sua escala, também se aplica à cidade de Jundiaí e à sua aglomeração urbana:

A expansão da cidade nas diversas direções, embora seja essencial na busca de moradia para as famílias, tem consequências urbanas, culturais, sociais e econômicas particulares. Mais do que isso: o chão da cidade tem particularidades topográficas, hidrográficas e ambientais que distinguem a geografia das regiões e delineiam sua ocupação – ocupação essa que tem sido dirigida mais pela especulação imobiliária do que por regras urbanas e ambientais capazes de assegurar a todos que vivem em São Paulo condições dignas de morar e viver. (SPOSATI, 2003b, p. 169)

Outra argumentação que referencia nossa investigação sobre os dilemas da gestão da política habitacional em Jundiaí, no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), consiste nos posicionamentos de Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011) extraídos do artigo denominado “Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país”.

Numa primeira aproximação, destacamos os seguintes eixos estruturantes do conteúdo dos Planos Diretores Participativos explicitados pelos autores, que deveriam orientar e articular o planejamento habitacional com o planejamento territorial urbano. Estes “três eixos estruturam o conteúdo da Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos.” Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011, p. 134), disseminam e fomentam “a renovação conceitual e metodológica dos Planos, a partir do Estatuto da Cidade” e identificam-se com a agenda da reforma urbana na “busca por viabilizar melhor localização para os pobres nas cidades e melhorar suas condições de vida” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 134). São eles:

- Inclusão territorial: assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda;
- Justiça social: distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano;
- Gestão democrática: participação efetiva da população na política urbana (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 134).

Dando continuidade, os autores analisam e discutem os problemas, limites e desafios da necessária integração entre política habitacional e planejamento territorial urbano, objetivando a construção de cidades mais incluídas e equilibradas, rompendo-se, assim, com o modelo caracterizado pela segregação, exclusão socioterritorial e precariedade urbano-ambiental (ROLNIK, CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 153-155).

Para melhor compreensão da argumentação dos autores, destacamos os assuntos tratados em dois subitens que se inter-relacionam. O primeiro com foco na discussão da tendência de periferização e precarização dos empreendimentos habitacionais para a baixa renda e nos desafios de integrar política habitacional e política urbana. O segundo no qual são enfatizados os limites e fragilidades dos municípios na efetivação dos instrumentos urbanísticos e fundiários.

a) Tendência de periferização e precarização dos empreendimentos habitacionais de interesse social e os desafios dos municípios de integrar política habitacional e planejamento territorial urbano, com o enfrentamento da questão fundiária:

Desde as diferentes fases do período de atuação do BNH e do Sistema Financeiro da Habitação, as alternativas de moradia promovidas ou financiadas pelo setor público foram majoritariamente produzidas nas franjas ou fora das cidades, em situações muito próximas à produção do setor informal. Além de distantes e precárias, a abertura destas frentes de expansão urbana sobre solo rural tem sido um dos grandes indexadores dos mercados de terra nas cidades, encarecendo-a na medida em que é no processo de transformação do rural em urbano que reside um dos processos mais agudos de valorização imobiliária (SMOLKA, 2003; ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 153).

Apontando a utilização de recursos do Fundo de Habitação de Interesse Social (FNHIS), os investimentos em habitação e saneamento previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), os autores constatam que sem política fundiária, controle social e capacidade de gestão territorial do uso e ocupação do solo a aplicação desses recursos, que representam abundância de crédito imobiliário e fontes de financiamento para

habitação e desenvolvimento urbano, pode gerar a repetição de cenários já vividos em nossas cidades, qual seja: a produção de um modelo caracterizado pela segregação, exclusão socioterritorial e precariedade urbano-ambiental (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 155)<sup>20</sup>. Nesse sentido, somos alertados por eles que historicamente “tem sido limitada a capacidade dos municípios de estabelecer um planejamento e gestão de seu território em função de sua baixa capacidade política de impor limites para a ocupação urbana e captar a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos.” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 153).

Esclarecendo que a utilização de instrumentos de política fundiária, que articulam e entrelaçam a política habitacional à política urbana, é um desafio até maior do que a elaboração dos Planos Diretores Participativos e sua aprovação nas Câmaras Municipais, o autores indicam uma série de obstáculos que deverão ser enfrentados pelos municípios: “a fragilidade e baixa capacidade de gestão das secretarias e órgãos responsáveis; a resistência em mudar procedimentos de trabalho; as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura; a cultura política do acordo negociado fora de esfera pública.” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 154-155).

Outro aspecto explicitado pelos autores como obstáculo a ser superado, envolvendo a necessária intersetorialidade das políticas públicas, é a visão setorial das políticas que transforma, na maioria das vezes, os Planos Diretores Participativos em Planos “setoriais” das Secretarias de Urbanismo e Planejamento, ou seja: “a ação do município no território permanece dividida em componentes estanques – habitação, saneamento, mobilidade – que constroem seus processos de planejamento e gestão de forma independente [...], e não como Plano de articulação entre setores.” (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 155);

b) Limites e fragilidades dos municípios na efetivação de instrumentos urbanísticos e fundiários previstos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade que objetivam romper com o modelo extensivo e excludente de promoção de novas periferias: Considerando que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade apostaram na implementação de uma política fundiária que entrelaça planejamento territorial urbano à política habitacional

---

<sup>20</sup> Este artigo não foi escrito no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, assim, não o abordou. Entretanto, os argumentos, os alertas, as percepções e os prognósticos ganham evidência e relevância para a compreensão dos impactos nas cidades ocasionados pelo PMCMV, na medida em que esse programa de solução única e padronizada disponibiliza significativos recursos para a produção habitacional (subsídio e financiamento) e se sobrepõe à arquitetura legal da política habitacional (SNHIS-FMHIS).

objetivando ampliar o acesso à terra urbanizada e bem localizada para moradia, assim como destacando que os Planos Diretores Participativos (PDPs) representam um processo coletivo de reconhecimento do território, de seus limites e vulnerabilidades e dos interesses conflitantes e nos quais devem estar previstos, combinados e efetivados os instrumentos urbanísticos e fundiários para combate aos vazios urbanos e imóveis ociosos e para a ampliação do acesso ao solo para a produção de moradias populares – Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Desapropriação-sanção –, os autores alertam que em muitos casos os processos participativos dos planos reduziram-se a encenações burocráticas “para cumprir a lei”<sup>21</sup>, sem investimentos políticos por parte do governo ou da sociedade civil. (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 153-154).

Prosseguindo, os autores questionam a necessidade da verificação, por um lado, de quais Planos Diretores Participativos possuem normas que efetivamente buscam integrar as políticas urbana e habitacional e interferir na oferta de terras para os mais pobres e, por outro, de quais deles os instrumentos urbanísticos constam apenas para cumprir as obrigatoriedades da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional das Cidades. (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 154).

Nessa perspectiva, inclusive como subsídio para verificação se os Planos Diretores efetivamente estão objetivando e interferindo na inserção territorial e na inclusão social dos pobres e vulneráveis nas cidades, destacamos indicação dos autores sobre as oportunidades e os meios (instrumentos e mecanismos) para que esses objetivos sejam atingidos:

As oportunidades para que isso seja atingido por meio dos Planos Diretores Participativos são várias: a inclusão dos segmentos vulneráveis nos processos de discussão sobre as análises e propostas; a eleição da

---

<sup>21</sup> Embora os autores direcionem a expressão “encenação burocrática para ‘cumprir a lei’” aos processos participativos dos Planos Diretores, utilizaremos a expressão nesta tese para caracterizar e indicar que os últimos Planos Diretores de Jundiaí e a respectiva legislação de uso, ocupação e parcelamento do solo (LUOPS), não efetivam e aplicam os instrumentos da política urbana e fundiária necessários à função social da propriedade e da cidade vinculados ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social em Jundiaí (destinação de recursos para o Fundo de Habitação; acesso a terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social; combate à especulação imobiliária etc.). A expressão enfatiza que existe previsão desses instrumentos na legislação municipal, entretanto, por estarem em desconformidade com as normas e recomendações federais (não demarcação de áreas, por exemplo), eles não são aplicados e utilizados em Jundiaí. Por outras palavras, a previsão formal impressiona e ilude no sentido de que a cidade democratiza o acesso a terra urbanizada à população de baixa renda, distribui de forma justa os benefícios e ônus da urbanização e previne o uso especulativo da terra. Ora, conforme demonstraremos nesta tese, por meio de situações concretas que decorrem de omissões e ações do poder público municipal, historicamente Jundiaí vem optando por manter a dinâmica do mercado imobiliário e do ordenamento territorial sob o comando / domínio dos interesses dos mais ricos, que concentram as melhores áreas e as destinam a empreendimentos para a população de renda média e alta.

regularização fundiária e da oferta de terras urbanas infraestruturadas para os mais pobres como eixos dos PDPs; a inclusão de instrumentos de democratização do acesso a terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo; a integração da estratégia fundiária com as políticas habitacionais; a delimitação de perímetros urbanos procurando estancar a expansão periférica; entre outros. (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 134)<sup>22</sup>.

Da conclusão do artigo, abaixo transcrita, percebemos uma grande oportunidade no cenário habitacional atual para a construção de cidades includentes e equilibradas nos aspectos territoriais, urbanos, sociais e ambientais, caso ocorra uma gestão articulada entre políticas habitacional, urbana e social que oriente, direcione e integre a abundância de recursos e subsídios para as moradias de baixa renda aos instrumentos urbanos e fundiários, positivadas pela legislação constitucional e infraconstitucional. Porém, os autores também nos deixam uma indagação, uma vez que a oportunidade pode virar um problema.

E esta indagação é um fator relevante que justifica, fundamenta e motiva este projeto de pesquisa, que objetiva, sob a ótica da gestão municipal, observar, compreender e investigar os problemas, limites e desafios da necessária integração entre política habitacional e planejamento territorial urbano, como também, e especialmente, se a lógica financeira e privada do PMCMV – com sua abundância de recursos e subsídios – não está suplantando e substituindo uma política habitacional democrática, justa e includente, e articulada com o planejamento territorial urbano – com seus instrumentos urbanísticos e fundiários legislados e aptos a serem postos em prática.

Todos esses limites e desafios não significam, entretanto, que este texto deva ser encerrado em tom cético ou pessimista. Pelo contrário: é exatamente porque agora temos, por um lado, abundância de créditos e subsídios para que estes possam chegar a rendas mais baixas e, por outro lado, processos sociopolíticos que estabeleceram as bases para uma gestão territorial, que hoje é possível se falar em política de acesso ao solo urbanizado para a maioria da população em muitas cidades do Brasil. Particularmente, a implementação das ZEIS, seja para provisão seja para regularização fundiária plena, com os recursos disponíveis hoje para urbanizar favelas e construir moradias, pode ser uma aposta que, se bem-sucedida, ao mesmo tempo fortalecerá o planejamento e a implementação do Estatuto das Cidades. Se, e onde, essas novas apostas resultarão em novas cidades mais includentes e equilibradas é algo a ser observado com proximidade nos próximos anos. (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 154).

Avançando em nossas reflexões, Nakano (2015) nos apresenta um diagrama

---

<sup>22</sup> Os grifos são nossos.

que relaciona a efetivação da função social da cidade ao dever público do atendimento das necessidades da população por meio das políticas públicas, e que relaciona a efetivação da função social da propriedade urbana ao dever do proprietário de cumprir normas referentes ao ordenamento territorial (uso e ocupação do solo e instrumentos urbanísticos) planejado e implementado pela política pública urbana.

Nesse sentido, ressaltando que a função social da propriedade se realiza principalmente por meio de condutas positivas (obrigação de fazer) do proprietário, tal como a obrigação de parcelar sua gleba, Jelinek (2006) assim se manifesta:

A expressão função social passa por uma idéia operacional, impondo ao proprietário não somente condutas negativas (abstenções), mas também positivas (obrigações de fazer, como de parcelar gleba de sua propriedade).<sup>23</sup> A função social atua principalmente pela via de prestações positivas a cargo do proprietário. A função social reclama regras impositivas, que estabeleçam para o proprietário obrigações de agir, na forma de comportamentos ativos na direção do proveito social.

O art. 182, §4º, da CF, é exemplo típico que impõe aos proprietários a obrigação de construir ou aproveitar adequadamente a propriedade urbana, sob pena de parcelamento compulsório, imposto progressivo ou desapropriação. (JELINEK, 2006, p. 26)

Figura 1 – Plano Diretor, instrumentos da política urbana e função social da propriedade e da cidade



Fonte: NAKANO, 2015.

<sup>23</sup> De acordo com Jelinek (2006): “Alinhado com esta idéia, Álvaro Luiz Valery Mirra refere que a função sócio-ambiental não constitui um simples limite ao exercício do direito de propriedade, pelo qual o proprietário pode fazer tudo aquilo que não prejudique a coletividade e o meio ambiente. A função sócio-ambiental vai mais além e autoriza que se imponha ao proprietário comportamentos positivos, no exercício do seu direito, para que a sua propriedade concretamente se adeque à sua função [...]” (JELINEK, 2006, p. 26 – nota de rodapé).

Destacando que o princípio constitucional da função social dá uma nova visão – interpretação, integração, direção - sobre a propriedade, que orienta no sentido de que o interesse social deve prevalecer na resolução das demandas envolvendo diretamente a propriedade ou envolvendo habitação, urbanismo e preservação do meio ambiente (JELINEK, 2006, p. 26). Jelinek também nos alerta que “a concretização dessa nova visão jurídica sobre a propriedade é sempre dificultada pelas constantes controvérsias entre o anseio pelo uso (tantas vezes nocivo ou abusivo) da propriedade e a função social. Concretizá-la efetivamente é, ainda, tarefa em construção”. (JELINEK, 2006, p. 26)

Neste contexto e convictos de que a efetivação da função social da propriedade ainda é um processo em construção – por exemplo, a não efetivação pelos municípios dos instrumentos da política urbana para “combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada” (BRASIL, 2004, p. 31) é uma maneira de restringir e relativizar esse princípio constitucional -, a seguir transcreveremos as normas do texto constitucional de 1988 que “positivou a união indissolúvel entre a propriedade e a sua função social” (JELINEK, 2006, p. 26).

Porém, antes de o fazermos, torna-se oportuno noticiar os conflitos sobre o tema desde o processo constituinte. Souza Filho (2002 apud STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011).

[...] comenta que a propriedade e sua função social foi um dos temas mais polêmicos no processo constituinte de 1988, pois, de um lado, estava a questão social propugnando por uma propriedade relativizada e, de outro, a “velha propriedade do século XIX, absoluta, protegida a qualquer preço, como coisa sacrossanta, intocável, como se fosse o supremo direito de cada um e o paradigma único de liberdade” (SOUZA FILHO, 2002, p. 22 e 23). (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 73)

Prosseguindo, STEFANELLO; PAGLIARINI (2011) subsidiam-nos com a seguinte argumentação que nos auxilia na compreensão dos motivos e obstáculo para a concretização da legislação que relativiza o direito da propriedade privada e fundamenta o direito à cidade por meio da função social:

A concepção absolutista que permite usar, gozar e fruir da propriedade como um direito *erga omnes* traduz o individualismo que ainda permanece no ideário capitalista e econômico dominante, em que pesem os movimentos sociais e a legislação em sentido contrário.

[...]

Contemporaneamente, a nova exegese jurídica da propriedade imobiliária à luz da norma constitucional de 1988 irradiou seus efeitos para além da problemática da apropriação da terra, sendo aplicável em sua plenitude

também noutras formas de propriedade, como a propriedade urbana, abrindo espaço para se discutir a função social da cidade.

A propriedade, então, revista pelo texto constitucional, passou do campo privatista do Direito Civil para a seara constitucional do Direito Público, tendo um novo núcleo que lhe dá um significado diferente daquele originário do Direito Romano, da Revolução Francesa e dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789.

Assim emergiu do texto constitucional o artigo 182, o qual prevê que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A cidade, constitucionalmente, adquire um novo e relevante contorno social. (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 73-74)

Passamos, finalmente, às disposições sobre a função social da propriedade e da cidade<sup>24</sup> de nossa Constituição Federal de 1988<sup>25</sup>:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXII - é garantido o direito de propriedade; XXIII - **a propriedade atenderá a sua função social**; [...].

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] II - propriedade privada; III - **função social da propriedade**; [...]

**Art. 182 - A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal<sup>26</sup>, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [...] §2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. [...]. §4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo<sup>27</sup>; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em**

<sup>24</sup> Esclarecemos que não destacamos as normas constitucionais referentes à função social da propriedade rural, dispostas pelos artigos 184, 185 e 186 da CF.

<sup>25</sup> Os grifos são nossos.

<sup>26</sup> Sobre o tema, entendemos ser pertinente a indicação da seguinte norma constitucional: “Art. 30 - Compete aos Municípios: [...] VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; [...]” (Constituição Federal do Brasil).

<sup>27</sup> Sobre o assunto, entendemos ser pertinente a indicação da seguinte norma constitucional: “Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre: I - propriedade predial e territorial urbana; [...] § 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: I – ser progressivo em razão do valor do imóvel; e II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel; [...]” (Constituição Federal do Brasil).

parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Constituição Federal do Brasil).

Sobre o art. 182, §2º, da CF, Jelinek (2006) tece os seguintes comentários, que muito elucidam a questão envolvendo o papel do plano diretor na efetividade da função social da propriedade urbana. Segundo a autora:

Quanto à propriedade urbana, segundo o art. 182, §2º, da CF, cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. Este, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Assim, pode o Poder Público municipal conformar ou condicionar as propriedades urbanas, de modo que elas cumpram sua função social, por exemplo, dando destinação específica a determinadas zonas ou áreas do Município ou estabelecendo diretrizes para as construções. (JELINEK, 2006, p. 27-28)

Já sobre o art. 182, §4º, da Constituição Federal, Stefanello e Pagliarini (2011) são incisivos ao indicarem que os instrumentos urbanísticos nele previstos têm como finalidade “combater a especulação imobiliária<sup>28</sup> com o objetivo de ampliar a oferta e reduzir os preços dos imóveis, possibilitando maior acesso das populações mais pobres à moradia, com redução da exclusão territorial” (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 78). E assim, concluem os autores:

A intervenção do estado na propriedade urbana se faz necessária, em face do interesse público, pois a maioria das cidades possui grande parte de seus imóveis urbanos sem ocupação ou edificação, cujos proprietários os mantêm com a expectativa de valorização, dando origem a enormes vazios em áreas já urbanizadas, com a presença dos equipamentos públicos necessários à moradia.

Essa situação gera para o Poder Público a necessidade de novos investimentos, pois a cidade tende a expandir-se para áreas sem infraestrutura, visto que são as áreas menos valorizadas que permitem o

---

<sup>28</sup> Sobre o significado e o processo de especulação imobiliária, inclusive sua relação com a corrupção, Stefanello e Pagliarini (2011) prestam os seguintes esclarecimentos: “Especular significa ‘estocar algo na esperança de realizar uma transação vantajosa no futuro, quando, então, seu preço estaria superior ao preço atual’ (GASPARINI, 2002, p. 109). Para que um objeto seja alvo de especulação, é necessário que ele provoque nos agentes econômicos a sensação de que no futuro a sua oferta será inferior à demanda, fazendo com que os preços subam e os detentores desses ativos, caso os comercializem, tenham maiores lucros. Os terrenos urbanos são ativos sujeitos à especulação, pois sendo um ativo de quantidade fixa e com a crescente urbanização, há uma expectativa de disputa futura pelos mesmos. Há ainda situações em que determinadas áreas não valorizadas, após os investimentos públicos, ocasionam o aumento do preço dos terrenos beneficiados com os equipamentos públicos. Nesse sentido, a especulação se alia à corrupção, tanto no comércio de informações sobre onde serão feitas as melhorias públicas, como também direcionando a aplicação dos recursos públicos (GASPARINI, 2002, p. 110). Com efeito, é comum as cidades apresentarem verdadeiros vazios urbanos, cujas áreas são submetidas a valorizações constantes, em face dos investimentos públicos, sem uso ou ocupação em conformidade com a função social da propriedade urbana. Dessa forma, o parcelamento, a edificação e a utilização compulsórios são mecanismos destinados a impedir ou inibir a especulação imobiliária nas cidades, com a redução dos preços dos imóveis e ampliação do acesso ao espaço urbano.” (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 85).

acesso das populações de baixa renda, gerando uma segregação socioespacial. Já as áreas mais valorizadas acabam tendo coeficientes de edificação e de ocupação muito aquém de sua capacidade.

Nesse sentido, os instrumentos urbanísticos impõem ao particular a obrigação de dar às glebas, aos lotes e às edificações urbanas uso e ocupação, garantindo a efetividade do princípio da função social da propriedade urbana, que é o fundamento dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição e regulamentados pelo Estatuto da Cidade. (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 85)

Ratificando que embora o princípio da função social da propriedade tenha uma concepção mais ampla no sentido de que o interesse social e público (o bem-estar de seus habitantes) deve prevalecer ao interesse particular dos proprietários no tocante ao ordenamento territorial das cidades, inclusive em função dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal (parcelamento, edificação e utilização compulsórios - PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação-sanção), da inclusão constitucional da moradia como direito social e, ainda, dos objetivos constitucionais fundamentais (construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos), certamente a função social da propriedade fica vinculada à democratização do acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, à distribuição de forma justa dos benefícios e ônus da urbanização e à prevenção do uso especulativo da terra.

Nesse sentido, a Cartilha “Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo” nos mostra esta visão mais ampla, porém também vinculando a função social ao atendimento do déficit habitacional e ao enfrentamento da exclusão socioterritorial e da especulação:

A função social, presente na Constituição Federal de 1988, é princípio norteador do direito de propriedade no Brasil.

De acordo com ele, todo bem, seja móvel ou imóvel, rural ou urbano, deve ter um uso condizente com os interesses da sociedade, e não apenas com os interesses dos proprietários. No caso dos imóveis urbanos, os interesses da sociedade se refletem na ordenação da cidade, definida pelo Plano Diretor.

Assim, a propriedade urbana cumpre sua função social quando seu uso é compatível com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis, e simultaneamente colabora para a segurança, bem estar e desenvolvimento dos usuários, vizinhos e, por fim, da população como um todo. É, portanto, condição para efetivar o Direito à Cidade.

No Brasil, onde as cidades apresentam déficit habitacional e boa parte da população se vê obrigada a residir cada vez mais distante das áreas com oferta de serviços públicos, muitas vezes inclusive ocupando regiões ambientalmente sensíveis, uma propriedade ociosa não está cumprindo sua função social. (SÃO PAULO, 2015a, p. 5)<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Os grifos são nossos.

Nessa linha, com base na Cartilha “Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014: estratégias ilustradas”, destacamos que concretamente a efetivação do princípio da função social da propriedade envolve a aplicação de seus instrumentos em áreas estratégicas destinadas à produção de habitação de interesse social, ou seja, a conjugação do PEUC com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas ou imóveis vazios ou subutilizados ou não utilizados.

**Instrumentos da função social da propriedade** Combate à ociosidade dos imóveis que não cumpre sua função social por meio da aplicação de instrumentos como Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo.

**Áreas estratégicas para aplicação da função social da propriedade** Definição de áreas estratégicas para aplicação dos instrumentos da função social da propriedade: Área Central, ZEIS 2, 3 e 5<sup>30</sup>, áreas ao longo dos eixos de transporte público, Operações Urbanas Consorciadas, áreas consolidadas da cidade e grandes terrenos nas áreas de vulnerabilidade. (SÃO PAULO, 2015b, p. 11).

Finalmente, também ratificamos que a íntima relação entre a função social da propriedade e o acesso a moradias bem localizadas à população de menor renda é reconhecida pela Política Nacional de Habitação, ao determinar como um de seus princípios: “função social da propriedade urbana buscando implementar instrumentos de reforma urbana a fim de possibilitar melhor ordenamento e maior controle do uso do solo, de forma a combater a retenção especulativa e garantir acesso à terra urbanizada.” (BRASIL, 2004, p. 31). Já o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) também dispõe como objetivo (art. 2º, I) “viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável” (Lei nº 11.124/2005) e como princípio (art. 4º, d) a “função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade” (Lei nº 11.124/2005).

---

<sup>30</sup> “**ZEIS 2:** Áreas caracterizadas por glebas ou lotes não edificados ou subutilizados, adequados à urbanização e onde haja interesse público ou privado em produzir empreendimentos de habitação de interesse social. **ZEIS 3:** Áreas com imóveis ociosos, subutilizados, não utilizados, encortiçados ou deteriorados localizados em regiões dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, boa oferta de empregos, onde haja interesse público ou privado em promover empreendimentos de interesse social. **ZEIS 5:** Áreas com lotes ou conjunto de lotes vazios ou subutilizados, situados em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, onde haja interesse privado em produzir empreendimentos de habitação de mercado popular e de interesse social.” (SÃO PAULO, 2015a, p. 13)

### 1.3 Avanços, retrocessos e ambiguidades na política e no programa

Partimos da constatação de que atualmente qualquer análise sobre a gestão da política habitacional e sobre a atuação dos movimentos sociais de reforma urbana e moradia fica atrelada à apreciação da configuração, operacionalização, efeitos e impactos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Também consideramos em nossos questionamentos a existência de uma íntima relação entre as agendas dos movimentos sociais de reforma urbana e moradia e as agendas das gestões municipais progressistas e democrático-populares. Além de muitos agentes públicos (gestores, técnicos, assessores) desses governos municipais participarem ou serem simpatizantes desses movimentos urbanos que configuraram os marcos legais das políticas de habitação e urbana sob a concepção do direito à cidade e da moradia como direito social, embora como atores autônomos e com papéis diferentes, ambos sofrem os impactos decorrentes das ambiguidades do PMCMV e angustiam-se sob os riscos de que as políticas continuem mais avançadas “no papel” do que em sua efetivação concreta.

Em síntese, e esta será a tônica dos questionamentos e argumentação deste subitem, se por um lado “o subsídio, possibilitado pelo PMCMV (que pode chegar a 95% do valor do financiamento) é incontestavelmente um grande avanço na política de habitação de interesse social” (FERREIRA, 2014, p. 200-201), por outro lado, como o programa caracteriza-se como uma ação emergencial anticíclica de apoio ao setor privado, que teve como objetivo principal reaquecer o mercado imobiliário por meio do financiamento de empresas e construtora, sem sequer ter sido discutido no Conselho das Cidades antes de seu lançamento (FERREIRA, 2014, p. 109-110), o PMCMV:

[...] responde a uma demanda do empresariado da construção civil, desconsiderando o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano. Pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação. (FERREIRA, 2014, p. 110).

Ofertamos alguns questionamentos que nos direcionam na construção de referencial para a compreensão sobre o que o PMCMV representa e significa para a gestão municipal e para os movimentos sociais:

a) Nos governos Lula e Dilma, especialmente após o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), houve acomodação e desmobilização dos movimentos

sociais de reforma urbana e de moradia e dos governos municipais progressistas e democrático-populares no tocante à configuração e implementação de uma política habitacional justa, inclusiva e democrática, articulada às políticas sociais e ao planejamento territorial-urbano?

b) Movimentos de moradia e os governos municipais progressistas estão mais preocupados em fomentar e viabilizar empreendimentos habitacionais de interesse social pelo PMCMV (em produzir habitação) do que agir, mobilizar, pressionar e implementar a política habitacional, normatizada pelo Sistema, Fundo e Plano Nacional de Habitação (SNHIS, FNHIS e PlanHab)?

c) Os movimentos de moradia e os governos municipais progressistas “reproduzem a ideologia da casa própria ou se contrapõe à concepção da casa como mercadoria?” (FERREIRA, 2014, p. 33).

Também apresentamos, abaixo, quadro elaborado por Ferreira (2014) que explicita ações, pressões, conquistas e avanços dos movimentos sociais referentes à construção dos marcos legais da política de habitação e da política de desenvolvimento urbano.

Quadro 12 – Política habitacional e urbana X atuação dos movimentos de moradia e reforma urbana

PERÍODO	POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL	ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA
(1985-1994) - Nova República - Sarney (1985-1989) - Collor (1990-1992 - PRTB) - Itamar (1993- 1994)	- Emenda popular de Reforma Urbana (1987) e Capítulo Política Urbana na Constituição Federal (1988).	- Formulação de Proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	- 1ª Iniciativa popular de projeto de lei do Fundo Nacional de Moradia Popular/FNMP (1991).	- Formulação da proposta e 4ª Caravana à Brasília (1991)/Lobby no Congresso, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade, Jornadas Nacionais de Luta pela Moradia Popular.
(1995-2002) Governo FHC (PSDB)	- Introdução do direito à moradia como um direito social (art. 6º) na Constituição Federal (2000).	- Formulação de proposta de Emenda popular de Reforma Urbana (1987)/ Lobby no Congresso, Caravana à Brasília.
	- Aprovação do Estatuto da Cidade (2001).	- Formulação de proposta/Lobby no Congresso.
(2003-2010) Governo Lula (PT)	- Criação do Ministério das Cidades (2003), das Conferências das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades/ConCidades (2004).	- Participação de membros dos movimentos na formulação do Projeto Moradia com proposta de conferências e conselho/ Atuação nas eleições – Plataforma da Reforma urbana e do Direito à Cidade.
	- Aprovação da Política Nacional da Habitação (2004) no ConCidades.	- Participação no Conselho das Cidades e na formulação da proposta do Projeto Moradia, onde foram definidas diretrizes para a PNH.
	- Criação do Programa Crédito Solidário (2004), voltado para a Autogestão (Resolução 93/2004 do CCFDS).	- Atuação no Conselho das Cidades, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005).
	- Aprovação da Lei do Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005) e sua regulamentação através do decreto 5.796/2006.	- Formulação de proposta: primeira lei de iniciativa popular/Lobby no Congresso, Caravanas, Marcha da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade (2005), Audiência com Ministros e Presidência da República, Atuação do FNRU na Conferência e no Conselho das Cidades (2005).
	- Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos - PDPs (2006)	- Atuação no Conselho das Cidades, nos Núcleos da Campanha dos PDPs por todos os estados.
	- Aprovação da Lei nº 11.447/2007 que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Ambiental (2007).	- Atuação da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, em parceria com o FNRU. - Atuação no Conselho das Cidades, Lobby no Congresso, Jornadas de Luta pela Reforma Urbana, Audiências com Ministro das Cidades, com a Secretaria Geral da Presidência (SGP).
	- Aprovação da Lei nº 11.578/2007, que incluiu o acesso de entidades sem fins lucrativos (cooperativas e associações autogestionárias) aos recursos do FNHIS.	- Atuação no Conselho das Cidades. Marchas, Jornadas, Audiências com Ministros, Casa Civil e SGP.

<b>PERÍODO</b>	<b>POLÍTICA DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL</b>	<b>ATUAÇÃO DOS MOVIMENTOS DE MORADIA E DE REFORMA URBANA</b>
(2003-2010) Governo Lula (PT)	- PAC Urbanização de Assentamentos Precários (2007)	- Atuação no Conselho das Cidades.
	- Ação de Apoio à Produção Social da Moradia (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, Jornada da Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade.
	- Plano Nacional de Habitação/PLANHAB (2008)	- Atuação no Conselho das Cidades, participação nos seminários do PLANHAB.
	- Aprovação da Lei nº 11.888/2008 que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social (2008)	- Lobby no Congresso, atuação no Conselho das Cidades.
	- Aprovação da Lei nº 11.977/09 que cria o Programa Minha Casa Minha Vida e simplifica os processos de regularização fundiária de interesse social (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades.
	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades, (2009)	- Atuação no Conselho das Cidades, Audiências com Ministros, SGP e Casa Civil.
(2011-Atual) Governo Dilma (PT)	- Programa Minha Casa Minha Vida Entidades 2, previsto na Lei nº 12.424/2011, que altera a Lei nº 11.977/09 (2011)	- Atuação no Conselho das Cidades, audiências com SGP.
	- Aprovação da Lei nº 12.587/2012 que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012)	- Atuação no Conselho das Cidades e no Congresso

Fonte: FERREIRA, 2014, p. 107-108

“As conquistas legais, no entanto, não representam uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intraurbanas, metropolitanas e regionais” (FERREIRA, 2014, p. 25), uma vez que:

As forças sociais presentes no interior do Estado e fora dele que, numa perspectiva relacional, produzem as políticas que incidem sobre as cidades, vêm possibilitando mais o aprofundamento da acumulação de riqueza nas cidades do que a implementação da agenda dos movimentos de moradia e reforma urbana” (FERREIRA, 2014, p. 112-113).

Segundo Ferreira (2014, p. 194), existia uma expectativa no governo Lula, eleito presidente do Brasil em 2002, de implantação da agenda de reforma urbana e direito à

cidade<sup>31</sup> construída pelos movimentos de moradia e reforma urbana<sup>32</sup>, que tinha como base o Projeto Moradia<sup>33</sup> e onde se incluíam experiências em prefeituras e a construção do Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Habitação, do Sistema e Fundo de Habitação e do Plano Nacional de Habitação<sup>34</sup>. Porém, e para tanto é indicado pela autora duas inflexões conservadoras, “progressivamente, esta agenda foi perdendo poder e a agenda da acumulação da riqueza com a produção da moradia e da cidade foi ganhando espaço.” (FERREIRA, 2014, p. 194)

A primeira grande inflexão conservadora deu-se em 2005, com a saída do Ministro das Cidades Olívio Dutra e de parte significativa de sua equipe técnica, comprometida com a reforma urbana. Na política habitacional e urbana, a segunda inflexão conservadora aconteceu em 2009, com o lançamento do programa Minha Casa Minha Vida. O MCMV deslocou o

<sup>31</sup> Sobre a concepção do direito à cidade, que influenciou a trajetória dos movimentos sociais, ofertamos os seguintes esclarecimentos de Ferreira (2014): “A concepção do direito à cidade, conforme enunciada na década de 1960 por Lefèbvre (2008), envolvendo não só o direito ao trabalho, à instrução, à educação, à saúde, à habitação, aos lazeres, à vida, mas também o direito à criação, à atividade participante e à apropriação da cidade, influenciou a trajetória do movimento de reforma urbana, organizado desde o processo de redemocratização e construção de uma nova Constituinte (1987) [...]” (FERREIRA, 2014, p. 25).

<sup>32</sup> Para melhor compreensão da análise e argumentos Ferreira (2014) sobre o papel – as pressões e ações – dos movimentos sociais de reforma urbana e moradia em nosso Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil, a seguir ofertamos referencial utilizado pela autora sobre a concepção do Estado e as relações de classes e forças nele existente que influenciam a configuração das políticas públicas: “O Estado, contudo, não é um ente, mas um campo e um processo estratégico, onde se entrecruzam núcleos e redes de poder, que se articulam e apresentam contradições entre si (POULANTZAS, 2000)” (FERREIRA, 2014, p. 193); “[...] a política e os programas habitacionais implementados pelo Estado refletem as relações de classe e forças sociais presentes em determinado momento histórico. Adotou-se a concepção inspirada em Gramsci, de Poulantzas (2000), Castells (1983) e Harvey (2006) - compartilhada por esta autora - que não situam o Estado como mero instrumento de uma classe específica (a burguesia capitalista), mas como a condensação material de uma relação de forças entre as classes sociais; de forma que os conflitos e os interesses antagônicos das classes perpassam o Estado e suas instituições. Assim, os interesses das classes ou frações de classes estão presentes na política habitacional e nos seus respectivos programas. A cada pressão social há uma resposta ou uma atuação antecipada às pressões por parte do Estado, pois embora ele atue na unificação dos interesses da classe dominante, tem também que exercer funções contraditórias (de acumulação e de legitimação) para criar as bases de um consenso, através da ação das suas instituições. Os movimentos sociais têm, assim, um papel estratégico para provocar mudanças nas instituições e nas políticas, e gerar elementos novos e inovadores”. (Ibid., p. 62).

<sup>33</sup> Sobre o Projeto Moradia, Dias (2012) nos oferece os seguintes esclarecimentos: “Segundo Maricato (2005), o governo Lula procurou colocar em prática um novo paradigma de política de habitação. O projeto foi elaborado pelo Instituto Cidadania, uma criação de Lula e de seu círculo mais próximo com vistas à montagem de um programa de governo com perspectiva de ganhar as eleições (SAMUELS, 2004). O plano foi consolidado no Projeto Moradia (INSTITUTO CIDADANA, 2000), documento que traz um amplo repertório de propostas para a política de habitação. A vinculação da política habitacional ao crescimento econômico consta do Projeto Moradia [...] (DIAS, 2012, p. 74-75).

<sup>34</sup> Destacamos que os movimentos sociais urbanos – reforma urbana e moradia – tiveram papel crucial na configuração dos direitos e garantias positivados na Constituição Federal de 1988, representados pelas seguintes contribuições ao texto constitucional: redação do Capítulo da Reforma Urbana (artigos 182 e 183) regulamentado posteriormente pelo Estatuto da Cidade, que reconhece a função social da cidade e da propriedade; inclusão posterior – em 2000 - da moradia como direito social (artigo 6º), em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas, de 1948, que afirma a habitação como necessidade básica e direito fundamental (artigo 25, I); configuração do arranjo federativo no tocante à construção de moradias e melhorias das condições habitacionais (artigo 23 – competência concorrente) e com relação ao ordenamento territorial – planejamento e controle do uso e ocupação do solo urbano (artigo 30 – competência municipal).

foco da atuação do Estado (governo federal e, logo em seguida, conseqüentemente, governos estaduais e municipais) da política para o programa, privilegiando o financiamento da produção privada da moradia, visando atender tanto à população de menor renda (0 a 3 salários mínimos, onde está concentrado o déficit habitacional), quanto àquela situada nos estratos de renda intermediários (4 a 10 salários mínimos). A autogestão na produção habitacional, apesar de inserida na agenda da reforma urbana, esteve sempre periférica no debate sobre a política habitacional, desde o governo Lula. (FERREIRA, 2014, p. 194)

Mais especificamente sobre a segunda inflexão conservadora durante o governo Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2015), Ferreira (2014) nos oferece a seguinte argumentação, envolvendo o distanciamento, divergências e conflitos – até mesmo uma sobreposição – entre o PMCMV e a política habitacional, que reflete a diversidade de agentes, de seus interesses, pressões e agendas dentro do Estado, como também envolvendo e questionando como o Estado, e suas instituições governamentais<sup>35</sup>, está desenvolvendo seu papel relevante e estratégico na política habitacional, “seja para garantir os valores de uso, ou seja, a reprodução social na cidade com bem-estar urbano ou, então, proteger e beneficiar os valores de troca<sup>36</sup>, a acumulação na produção da moradia e da cidade” (FERREIRA, 2014, p. 42):

A Política Nacional de Habitação (2004), o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (2005), o Plano Nacional de Habitação (2008), a autogestão na habitação, foram respostas à pressão de um campo identificado com a reforma urbana que vê na integração e articulação das políticas de desenvolvimento urbano e na participação e controle social sobre as ações e recursos, uma possibilidade de ampliação dos direitos nas

<sup>35</sup> Sobre a forma de atuação das instituições governamentais no mercado de moradia e na construção da cidade, que repercutem no valor de uso e no valor de troca, trazemos o seguinte referencial utilizado por Ferreira (2014): “As instituições governamentais atuam de “n” maneiras no mercado de moradia: produzindo valores de uso através da provisão de moradias públicas ou subsidiando o financiamento à população de menor renda; auxiliando instituições financeiras, incorporadores e a indústria da construção na obtenção de valores de troca ao isentar impostos; produzindo valores de troca ao definir o uso do solo através de zoneamentos e índices construtivos; contribuindo para os valores de uso e de troca da moradia ao modificar o entorno com a oferta de equipamentos comunitários, serviços e vias de acesso. Harvey (1980) destaca, portanto, que há uma diversidade de agentes e interesses intervindo sobre a construção da moradia (e da cidade). Cada agente busca atingir seus objetivos, seja relativo à sua existência e reprodução social na cidade (valor de uso), seja relativo às possibilidades de ganhos materiais e acumulação de riqueza (valor de troca).” (FERREIRA, 2014, p. 41-42)

<sup>36</sup> Sobre o valor de uso e o valor de troca da moradia, ofertamos o seguinte referencial utilizado por Ferreira (2014): “[...] O solo e suas benfeitorias são mercadorias na economia capitalista contemporânea (HARVEY, 1980), ou seja, são bens comercializáveis, podem ser vendidos e comprados. Por essa razão, o acesso à moradia e ao solo urbano passam a ser mediados pelas regras que definem o acesso e o uso da propriedade privada. E, como qualquer mercadoria no contexto capitalista, a moradia e o solo urbano têm valor de uso e valor de troca. Como valor de uso, a moradia garante abrigo, privacidade, relações afetivas entre pessoas, local de trabalho. Os valores de uso servem diretamente como meios de existência (MARX apud HARVEY, p. 132, 1980). Mas, em função de seu valor de uso para alguns, a moradia tem também valor de troca: posso alugá-la ou vendê-la. As casas passam a ser valores de troca para os consumidores, como uma poupança. Para loteadores, construtores e incorporadores, o solo e a moradia têm fundamentalmente valores de troca, valores estes que estão em relação com os valores de uso destas mercadorias.” (FERREIRA, 2014, p. 40)

idades e de exercício do direito à cidade entendido (no sentido Lefèbvriano) como o direito à vida urbana, à cidade como o lugar do encontro, onde a prioridade é o seu valor de uso.

O programa Minha Casa Minha Vida (2009), programa que implementa parte da política e do plano nacional de habitação, articulando-se pouco com as demais políticas de desenvolvimento urbano, responde principalmente à pressão de empresas de construção civil e do setor imobiliário que demandaram o financiamento público do mercado privado da habitação, reduzindo-se os riscos e garantindo-se a demanda. A prioridade, neste caso, foi a cidade como valor de troca, a acumulação urbana.

O MCMV atende, entretanto, aos interesses das diferentes classes, ao possibilitar o subsídio quase integral do Estado à moradia para as classes de menor renda. O Estado atua, assim, tanto para a acumulação da riqueza na produção habitacional, quanto para a sua legitimação frente às classes de menor renda. Atua, com sucesso, na obtenção do consenso entre as classes e no consentimento das massas populares à política em curso que reforça os interesses do capital imobiliário e da construção civil. O MCMV, como a principal materialidade institucional da política do governo do PT para a questão habitacional, expressa quais núcleos e redes de poder vêm conquistando a hegemonia sobre a produção da moradia e da cidade: aqueles ligados ao capital imobiliário, ao capital financeiro e à indústria da construção. (FERREIRA, 2014, p. 195-196).

De acordo com Maricato (2012, p.55), “a substituição do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças de esquerda”, tendo até mesmo sido esquecida a diretriz maior do Projeto Moradia “que era de não desvincular a política habitacional da política fundiária e urbana” (MARICATO, 2012, p. 55).

Já no tocante ao distanciamento e divergências entre o PMCMV e uma “proposta de política habitacional construída pelos movimentos sociais que deu origem ao FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social)” (MARICATO, 2012, p. 55), criado em conjunto com SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) pela Lei nº 11.124/2005, “consistente num sistema descentralizado de investimentos em habitação, representado por fundos e conselhos estaduais e municipais, que teriam autonomia para aplicação dos recursos repassados por meio do Fundo Nacional” (MARICATO, 2012, p. 55-56), Maricato (2012) destaca e sintetiza a questão da seguinte forma:

Seguindo suas características ambíguas, o Governo Lula respondeu, de certo modo, com o FNHIS para os movimentos sociais e com o PMCMV para os empresários, sendo que o primeiro, gerido por um conselho que tem a participação de representantes da sociedade, maneja recursos bem menos significativos do que o segundo (MARICATO, 2012, p. 56).

Para tanto, Maricato (2012) destaca os seguintes aspectos que a levou a caracterizar como ambíguo o governo Lula, no qual “assistimos o auge e o declínio dos

movimentos progressistas que tomavam a cidade com um *approach* holístico e democrático [...]. Crescentemente as forças sociais foram se desmobilizando e fragmentando [...] enquanto os espaços de participação institucional foram se ampliando” (MARICATO, 2012, p. 83-84):

a) Em que pese o fortalecimento do papel do Estado a concessão de subsídios à parte vulnerável da sociedade por meio de programas sociais distributivos, o governo deixou de tocar em aspectos estratégicos, tais como: o poder da esfera financeira ficou intacto; o clientelismo e o patrimonialismo ficaram intocados na melhor das hipóteses; a questão ambiental não mereceu maior atenção; política de comunicação permaneceu sob o controle dos setores conservadores (MARICATO, 2012, p. 39-40); “e finalmente, a questão da terra, verdadeiro nó social do Brasil, não foi tocada, nem no campo e nem na cidade” (MARICATO, 2012, p. 40);

b) Diminuição do poder do Ministério das Cidades, concentrando-se à Casa Civil o desenho da grande política: Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). (MARICATO, 2012, p. 42-43). “Perdeu-se a possibilidade da mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade” (MARICATO, 2012, p. 43);

c) Os empresários não jogaram o peso de sua representação nos espaços institucionais participativos – conselhos de habitação ou das cidades, nos três níveis de governo -, e sim buscaram uma ligação direta com a Presidência e a Casa Civil, conseguindo emplacar suas propostas no PMCMV. De outro lado, a profusão de conselhos ocupou as lideranças sociais que foram atendidas em suas demandas fragmentadas por movimentos e regionalmente. “Dessa forma, o governo atendeu aos diversos interesses enquanto que uma visão mais sistêmica da Política Urbana e Metropolitana foi esquecida” (MARICATO, 2012, p. 84);

d) O PMCMV destinado a impulsionar a construção de moradias como forma de reagir à crise internacional, desenhado por uma parceria entre governo federal e empresas – construtoras e incorporadoras - do setor imobiliário, que ignorou na maior parte o PlanHab (MARICATO, 2012, p. 58, 63 e 55), “[...] retoma a política habitacional apenas na quantidade de moradias, e não na sua fundamental condição urbana” (MARICATO, 2012, p. 67). Nesse contexto, somos alertados que “o aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços da terra e imóveis desde o lançamento do PMCMV” (MARICATO, 2012, p. 70);

e) Embora o PMCMV “se refira à necessidade de inserção da moradia a ser construída em meio urbano, o pacote não garante essa condição devido aos agentes que estão

envolvidos em sua formulação e operação” (MARICATO, 2012, p. 68). Neste sentido e já antecipando os aspectos negativos do PMCMV sobre as cidades, a autora argumenta:

A maior parte da localização das novas moradias – grandes conjuntos sendo, alguns, verdadeiras cidades – será definido nos municípios e metrópoles, por agentes do mercado imobiliário sem obedecer a uma orientação pública, mas a lógica do mercado. Não podemos afirmar que prefeituras e governos estaduais garantam, usualmente, melhores localizações. Essa não tem sido a regra. Mas as empresas, com suas estratégias individuais, certamente não oferecerão, em conjunto, um cenário de maior racionalidade. Interesses privados desarticulados podem definir a localização da maior parte do 1 milhão de moradias do PMCMV, já que dificilmente as prefeituras e câmaras municipais, além da própria Caixa Econômica Federal, o grande agente unificador da aprovação dos projetos, deixarão de atender apelos para a aprovação de uma construção de porte. Pelo menos essa não é a tradição no Brasil. (MARICATO, 2012, p. 69).

Observe-se que esse distanciamento, divergências e conflitos entre, de um lado, o PMCMV, que representaria mais uma estratégia de alavancagem do desenvolvimento econômico por meio de subsídios à iniciativa privada para a produção padronizada de unidades habitacionais e, de outro lado, o SNHIS, o FNHIS e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que representam os interesses e conquistas dos movimentos sociais explicitados nos marcos legais da política habitacional e da política de desenvolvimento urbano, são destacados em suas várias nuances por diversos pesquisadores, conforme a seguir apresentamos.

Sob a mesma percepção de Ferreira (2014), no sentido de que o PMCMV “[...] pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação” e de que o programa desconsidera “[...] o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano” (FERREIRA, 2014, p. 109), Krause; Balbim; Lima Neto (2013) analisam o referido programa em texto para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que possui o sugestivo título “Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?”.

Reconhecendo de maneira bastante direta, inclusive por influência dos coordenadores do Plano Nacional de Habitação (PlanHab)<sup>37</sup>, que o PMCMV “[...] injetou recursos bastante significativos na produção habitacional e que estabeleceu mecanismos de

<sup>37</sup> Consta a seguinte nota de rodapé no texto: “Os autores agradecem a ressalva feita pelos pareceristas, Nabil Bonduki e Rossella Rossetto, que possibilitou a elaboração deste comentário, essencial para a conclusão do texto.” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45). Esclarecemos que Bonduki foi o coordenador-geral e Rossetto a coordenadora executiva do PlanHab.

subsídio diretos e explícitos, como propunha a Política Nacional de Habitação e o PlanHab; e, assim, [...] ampliou o atendimento para faixas de renda antes atendidas de forma restrita” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45), os autores e técnicos do IPEA levantam a hipótese de que “os princípios, diretrizes, critérios e formas de enfrentamento do déficit habitacional, que resultaram na elaboração do PlanHab, não orientem, parcial ou totalmente, o MCMV” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 8), e partem dos seguintes questionamentos comuns aos programas e políticas públicas em larga escala:

[...] em que medida as especificidades do público-alvo e das localidades são respeitadas por tais programas? Quais os critérios considerados como mais relevantes para a tomada de decisão quando o objetivo é a entrega em massa de algum produto? As soluções padronizadas e massificadas atingem determinadas metas, mas com quais impactos, desejáveis ou não? (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45)

Destacaremos, na sequência, algumas constatações e argumentos de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) sobre a lógica e os efeitos do PMCMV – se é um instrumento para a realização do direito social à moradia digna e para a construção de cidades sociais e ambientalmente justas e incluídas, ou se é um instrumento que enfatiza a moradia como mercadoria e produto, focado mais nos interesses e impactos econômicos, do que nos impactos sociais, ambientais e urbanos das cidades -, que nos ajudam a refletir, no cenário atual, sobre o papel e a atuação dos movimentos sociais urbanos frente ao PMCMV e à construção de uma efetiva política habitacional. Tais reflexões, inclusive, também envolvem as instituições governamentais e seus agentes em nível federal, estadual e municipal, que se identificam como progressistas e plasmados em uma concepção democrático-popular.

Sobre o distanciamento e sobreposição do programa à política e ao plano habitacional, os autores argumentam que “parece haver um arranjo *sui generis* entre política, plano e programa distinto daquele comumente empregado no planejamento e gestão das políticas públicas [...] um programa, o MCMV, que define uma estratégia de ação e apresenta mecanismos para tanto, parece ter sido alçado à esfera de política de provisão habitacional”. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45);

Também os autores destacam que, se por um lado o PlanHab ao analisar as várias formas do déficit habitacional evidencia as diferenças regionais no território brasileiro, propõem ao menos seis formas de atendimento<sup>38</sup> e, em função das especificidades do déficit e

---

<sup>38</sup> “Conforme produto 3, capítulo 4, do PlanHab: i) lotes urbanizados; ii) material de construção para reforma; iii) material de construção para casas térreas; iv) unidades produzidas em autogestão com assessoria; v) casas, apartamentos e unidades em área central consolidada (empreiteira); e vi) unidades de padrão médio, FGTS e

de soluções diversas, indica como atores os órgãos governamentais na linha da descentralização federativa, as ONGs e as empreiteiras, por outro lado, o PMCMV comporta essencialmente apenas um tipo de solução habitacional: a construção de novas unidades<sup>39</sup>, e tem como agente executor fundamentalmente as empreiteiras<sup>40</sup> (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13-14).

Os autores nos alertam, ainda, sobre a dissociação entre produção habitacional - focada nos interesses das construtoras e na dinamização da economia - e construção de um projeto de cidade social, ambiental e urbanisticamente sustentável e, conseqüentemente, sobre o potencial e a tendência do PMCMV causar impactos negativos nas cidades, decorrentes, inclusive, da expansão do perímetro urbano baseado exclusivamente na produção habitacional:

Assim, o MCMV-HIS, ao privilegiar a execução em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UHs, parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos citados e utilizados pelo PlanHab. Neste sentido o MCMV pode estar agudizando problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, em última análise, de expansão do perímetro urbano baseada exclusivamente na produção habitacional, e não num projeto de cidade. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 29)

Passamos, agora, a explicitar os pontos centrais que sintetizam a análise de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) e que, segundo eles, devem ser reiterados e ressaltados:

---

unidades de mercado – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE).” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 14).

<sup>39</sup> Sobre este aspecto, para evitar interpretações equivocadas, temos os seguintes esclarecimentos dos autores: “[...] a reforma é possível, mas inexpressiva na execução. É certo, como dito, que o MCMV tenha também passado a ser utilizado de modo associado a intervenções de urbanização de favelas e em caso de desastres naturais, mas, ainda assim, apenas na construção das novas unidades vinculadas à intervenção urbanística” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 13).

<sup>40</sup> Destacamos que a CAIXA, como agente operador tanto do FAR quanto do FGTS, tem um relevante papel no PMCMV, inclusive de aproximar e articular a relação entre o poder público e as construtoras no tocante às propostas e projetos habitacionais e sua execução. A seguir, também entendemos serem pertinentes os esclarecimentos de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) sobre as funções do poder público no PMCMV para a baixa renda (faixa 1 – 0 a 3 salários): “Nas duas modalidades do MCMV voltadas às famílias de mais baixa renda (FAR e OPR), as funções que cabem ao poder público (municípios, estados e DF) incluem a seleção e o cadastramento dos beneficiários e a realização do “trabalho social”. O poder público deve também engendrar ações que facilitem a execução dos projetos (por exemplo, medidas de desoneração tributária), e realizar aportes financeiros ou de bens economicamente mensuráveis (especialmente doação de terrenos), as quais contam pontos na seleção das propostas. Também cabe ao poder público estabelecer ações de caráter urbanístico, por exemplo, definindo como zonas especiais de interesse social (Zeis) as áreas onde serão produzidos os empreendimentos. Os projetos, tanto para o FAR como para a OPR, devem seguir ‘especificações mínimas’, válidas para todo o Brasil, e mais simplificadas no caso da OPR.” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 18).

- 1) A onipresença do MCMV suplanta o PlanHab e, também, altera profundamente a efetividade do SNHIS.
- 2) Ao atuar fora do marco do SNHIS, o MCMV deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle social que poderiam contribuir para sua melhor aderência aos problemas sociais a serem enfrentados.
- 3) Os municípios menos populosos e mais pobres, que mais deveriam empregar soluções habitacionais de menor custo, baseadas em insumos e assistência técnica, como inclusive prevê o PlanHab, são justamente os municípios onde é maior o número total de UHs do MCMV (OPR).
- 4) Uma vez que a terra é um dos principais insumos do programa, verifica-se que nas cidades onde há menor dinâmica do mercado imobiliário e nas periferias metropolitanas, onde é maior a oferta de terras, a execução do programa tende a ser mais efetiva, logo, com maior capacidade de resposta ao desenvolvimento da economia.
- 5) O exame comparado da distribuição da produção de empreendimentos do MCMV com distintas fontes de recursos e faixas de renda denota a agudização de problemas de ordem fundiária nas maiores cidades do país, uma vez que são vários os casos em que é pequena a produção de UHs de menor custo pelo FAR em municípios-núcleo de metrópoles, dispondo-se nesses municípios as unidades de maior valor financiadas pelo FGTS e fazendo com que as demais tendam a ser deslocadas para municípios periféricos. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 47-48)

Já Cunha (2014), com base em pesquisa empírica que possui alguns aspectos similares a esta tese, constata e reforça a opção do Programa Minha Casa Minha Vida pelo interesse do mercado em detrimento à pauta e interesses do movimento de reforma urbana, no sentido de que “o imperativo econômico de produção imobiliária, que constitui a estrutura do PMCMV, mina constantemente as demais forças políticas que apresentam um contraponto ao tratamento do espaço público segundo a lógica restrita do mercado” (CUNHA, 2014, p. 120), como também indica a posição secundária dos municípios no programa, inclusive no Faixa 1 – FAR –, decorrente da posição decisória de destaque conferida às empresas de construção:

[...] A análise sobre a atribuição prevista para os agentes do PMCMV revela que os agentes financeiros, especialmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, são os principais operadores do Programa e, portanto, os agentes públicos principais. [...] o Governo, ao colocar o poder público municipal numa posição secundária, não elimina um problema, mas cria outro. Desloca a participação das prefeituras das decisões e, em seu lugar, coloca as empresas de construção.

Mesmo perante a CEF e ao BB, que representam o poder público federal, a relação com os agentes privados não deixa de ser problemática. Estes são os denominados “agentes executores” ou “promotores”, isto é, aqueles que possuem a prerrogativa de enviar propostas e projetos de conjuntos habitacionais. Apesar do Programa permitir uma variedade deles (empresas, sindicatos, cooperativas, etc.), é o setor das empresas de construção o mais forte, dominando a produção habitacional. O PMCMV coloca um poder decisório muito grande nas mãos das empresas, restando às Instituições Financeiras Oficiais Federais (BB e CEF) o papel de análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos e o acompanhamento da sua execução, e ao poder público municipal a função de apoiador tanto das empresas quanto

destas instituições. Mesmo quando se trabalha com a faixa 1, denominada social, o capital privado tem sido um dos principais protagonistas, o que obriga a repensar a “dimensão pública” da habitação social. (CUNHA, 2014, p. 328)

Com seu estudo focado na investigação do processo de confluência de interesses entre a administração petista e o empresariado da construção civil envolvendo a configuração do PMCMV e inserida no projeto de poder petista, Dias (2012) nos traz, em sua sugestiva pesquisa “Do Plano Real ao Programa Minha Casa Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação”, importantes elementos para a compreensão da opção do governo petista pelo programa - abaixo, apresentaremos quadro do autor -, considerando, também, que “[...] empresários e movimentos sociais estavam juntos inicialmente em uma proposta de combate ao déficit habitacional nos moldes do FNHIS e não em um projeto como o PMCMV” (DIAS, 2012, p. 133-134) e, ainda, que “o programa passou por cima de pontos até então acertados na concertação da política habitacional” (DIAS, 2012, p. 135).

Quadro 13 – Fatores da escolha do PMCMV

<b>Fatores políticos condicionantes</b>
A crise financeira internacional poderia comprometer o projeto desenvolvimentista, de caráter social-democrata, do governo federal.
Isso trazia risco à disputa eleitoral de 2010, que envolvia a eleição presidencial, para governadores, renovação da Câmara e de dois terços do Senado.
O governo, por sua característica social-democrata, era afeito a uma orientação mais intervencionista na economia, de caráter keynesiano.
O governo tinha força para aprovar no Congresso um programa de grande volume de gastos, como subsídios à moradia.
<b>Preferência governamental pela política</b>
O governo tinha preferência por uma política de gastos com impacto econômico de caráter social, de onde desponta a habitação.
A urbanização de favelas no PAC se mostrava lenta – para uma política anticíclica era necessário agilidade de implementação, o que seria possível com o FAR.
A construção de unidades novas de moradia complementava as ações do PAC e era alvo de reivindicações da construção civil e dos movimentos sociais.
<b>Fatores econômicos condicionantes</b>
A edificação residencial é uma atividade fortemente empregadora.
Tem alto efeito multiplicador nos demais ramos da economia.
Uma política de construção de moradias tem efeitos em todo o país.
Trata-se de uma política de mercado interno, com insumos nacionais.
Havia uma forte demanda por habitação em todas as classes.
As construtoras podiam expandir rapidamente a oferta de moradias.
Havia crédito disponível e as famílias estavam pouco endividadas.

Fonte: DIAS, 2012, p. 138

Avaliando o cenário sob o prisma do projeto político petista de manutenção do poder, conclui Dias (2012) contrastando a arquitetura institucional da política habitacional do SNHIS / FNHIS – com relevância e em conformidade com o arranjo federativo, porém despersonalizada e não necessariamente com viabilidade – com a opção pelo programa Minha Casa Minha Vida – ela tem cara, é identificável, é bandeira de governo. Também o autor questiona se o Estado terá fôlego para levar adiante o PMCMV, propondo problemas a serem resolvidos (custo da terra e produtividade da construção) e indicando circunstâncias para a sua continuidade (crescimento econômico, desemprego baixo e disponibilidade orçamentária para políticas sociais):

Hoje, o desafio é interpretar o significado de uma ampla política habitacional numa sociedade democrática. Essa política tem em seu principal programa a marca do grupo político que criou. Como demonstrado neste trabalho, o PMCMV é o resultado de um projeto de poder e de sua circunstância. Embora represente um avanço, velhas questões persistem [...]

[...] O modelo corrente, como ressaltaram diversos entrevistados nesta pesquisa, é fruto de uma política de governo, e não de uma política de Estado. A política pública deveria, portanto, ser continuada e, em dado sentido, despersonalizada, de forma a facilitar a integração de Estados e municípios. Nesse sentido, uma arquitetura com o SNHIS/FNHIS ganha relevância, mas não necessariamente viabilidade.

Os resultados desta pesquisa, por sua vez, suscitam o questionamento: Em um modelo menos autoral de formulação de política pública, qual é o incentivo dos governantes em concentrar esforços e recursos se sua bandeira política não será destacada?

Cabe ressaltar o contraste claro entre o PMCMV e a articulação nos moldes do SNHIS-FNHIS. A política sem uma face corre o risco de se perder no desinteresse dos envolvidos, nos escaninhos da burocracia, na falta de capacitação. Esse é um dilema constante, mas que não pode ser esquecido. É um aspecto chave para entender por que o SNHIS/FNHIS não ganhou a dimensão que dele se esperava, a despeito dos esforços empreendidos.

Uma política como a do PMCMV tem cara, é identificável, é bandeira de governo. Dessa forma, é de supor que o partido no poder preferirá manter uma modalidade como o PMCMV do que perder esse instrumento por uma iniciativa de institucionalização impessoal.

Mas o Estado brasileiro terá fôlego financeiro para levar adiante iniciativas como o PMCMV? No plano específico do programa, é necessário resolver o problema do custo da terra e da produtividade da construção, de forma a viabilizar os empreendimentos para a faixa mais baixa de renda. No plano mais geral, o modelo colocado em prática envolve crescimento econômico, desemprego baixo e disponibilidade orçamentária para políticas sociais. A experiência histórica mostra que essa é uma combinação de fatores rara, que depende de condições de investimento, disponibilidade de recursos de produção e da própria interdependência das economias no contexto mundial. Portanto, ao apreciar o PMCMV, cabe considerar sua viabilidade ao longo do tempo. (DIAS, 2012, p. 143-144)

Pelo até aqui exposto, torna-se evidente que atualmente qualquer análise sobre a política habitacional e a atuação dos movimentos sociais de reforma urbana e moradia fica atrelada à apreciação da configuração, operacionalização, efeitos e impactos do PMCMV, como também que o referido programa ocasiona sentimentos ambíguos, inclusive nos pesquisadores e militantes da luta pelo direito à cidade que integram a Rede Cidade e Moradia<sup>41</sup>, que tanto nos apontam avanços decorrentes do programa, quanto vários aspectos e impactos negativos que merecem ser corrigidos.

---

<sup>41</sup> Por oportuno, prestamos esclarecimentos sobre o que é a rede de pesquisa denominada Rede Cidade e Moradia: “Com o objetivo de avaliar o PMCMV, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e o Ministério das Cidades lançaram em 2012 um edital de pesquisa. Onze das equipes contempladas formaram a Rede Cidade e Moradia e avaliaram empreendimentos em 22 municípios de 6 estados: Pará, Ceará, Rio Grande do Norte, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. Partindo de um

Segundo os pesquisadores que avaliaram o programa em várias localidades e sob diversas temáticas, se por um lado o PMCMV “[...] representou uma grande ruptura em relação às práticas anteriores, por trazer a questão da habitação para o centro da agenda governamental, pela escala de intervenção, pelo volume de recursos empregados, pelas concessões de subsídios [...], viabilizando o acesso à moradia para os setores de mais baixa renda” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 417)<sup>42</sup>, por outro lado,

[...] o programa se apresenta “como solução única e pouco integrada aos desafios das cidades brasileiras para enfrentamento de complexo “problema habitacional”, baseado numa produção padronizada e em larga escala, desarticulada das realidades locais, mal inserida e isolada da cidade [...] Esperamos, firmemente, que os resultados das pesquisas possam levar a terceira etapa do Programa a correção de rumos, aperfeiçoamento em direção às reais necessidades habitacionais da população, à construção de moradias e cidades dignas, justas e incluídas [...]. (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 420)

Os principais aspectos estruturais negativos do PMCMV – faixa 1 - são apontados pelos pesquisadores e militantes da Rede Cidade e Moradia em sua Nota Pública:

Programas habitacionais específicos e adequados às realidades locais que porventura existiam foram desmobilizados para “fazer rodar” o PMCMV, em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios. Como são as construtoras — em sua relação com a Caixa — que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas [...].

Os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa e permitir a construção dos empreendimentos em localizações mais baratas, como por exemplo, antigas zonas rurais englobadas por alterações nos

---

objetivo comum de análise sobre os processos de inserção urbana dos conjuntos construídos para a chamada Faixa 1, voltados a famílias de mais baixa renda, as equipes abordaram temáticas e localidades específicas: dos projetos arquitetônicos e urbanísticos aos canteiros de obra e desempenho ambiental das unidades entregues; dos agentes operadores do programa, que passam pelos poderes locais, Caixa Econômica Federal e movimentos sociais, ao trabalho social realizado em empreendimentos selecionados. Os relatórios de pesquisa apontam para problemáticas estruturais do Programa que têm impactado as cidades e a vida das famílias beneficiárias. As considerações que se seguem foram baseadas nas principais conclusões e resultados dessas pesquisas.” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014). A referida rede é formada por equipes das seguintes Universidades e Institutos de Pesquisa: UFRJ – IPPUR; UFRJ – PROURB – CiHabE; USP – FAU – LabCidade; Instituto Pólis; PUC-SP – CEDEPE – Nemos; USP/São Carlos – IAU; USP/São Carlos – IAU+ Peabiru; UFMG – Escola de Arquitetura – PRAXIS; UFRN – DARQ – LaHabitat; UFC – DAU – LEHAB; UFPA – FAU – LABCAM.

<sup>42</sup> A avaliação, argumentação e manifestação da Rede Cidade e Moradia que ora utilizamos representa nota pública divulgada em redes sociais e na imprensa, em novembro de 2014. Essa nota pública posteriormente foi publicada como o “Capítulo 15 - À guisa de conclusão: nota pública na Rede Cidade e Moradia” em **Minha casa... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. (AMORE; SHIMBO; RUFINO, 2015).

perímetros urbanos. A despeito das mudanças de normativas que passaram a exigir das prefeituras um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos, são áreas que “viabilizam” financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, mas que reproduzem um padrão de cidade segregada e sem urbanidade, pois são mal servidas por transporte, infraestrutura e oferta de serviços urbanos adequados ao desenvolvimento econômico e humano.

[...] Verificamos uma inadequação das alternativas ofertadas em relação às estratégias de sobrevivência das famílias, especialmente em função da localização periférica e distante das fontes de emprego da cidade.

Verificamos também a incompatibilidade entre as tipologias habitacionais com seu programa arquitetônico único (sala, cozinha, banheiro e dois dormitórios) e a diversidade das composições familiares dos beneficiários [...].

[...] um programa habitacional que atende primordialmente aos interesses do setor privado, sem os vínculos necessários com uma política urbana e fundiária que lhe dê suporte, estimula, como efeito de seu próprio êxito, o aumento do preço dos imóveis da cidade e tem gerado péssimas inserções urbanas [...].

Uma política habitacional de abrangência nacional, [...] não pode ter como único programa a construção e a transferência de propriedade de novas unidades habitacionais. É preciso associar programas de urbanização de favelas e assentamentos precários, melhorias habitacionais, regularização fundiária, ocupação de áreas vazias e subutilizadas, recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social e, ainda, um programa de locação social para as famílias de menor renda [...]. (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418-420)

Conforme já anteriormente noticiado, outro aspecto que indica ambiguidades do próprio Estado – não como ente, e sim como um campo e um processo relacional -, decorrentes da opção pela implementação do PMCMV, diz respeito ao fato de que ao subsidiar em grande escala a produção de moradias para a classe de menor renda, porém por meio de um programa que prioriza interesses ligados às empresas de construção civil e ao setor imobiliário, o Estado atua “tanto para a acumulação da riqueza na produção habitacional, quanto para a sua legitimação frente às classes de menor renda. Atua, com sucesso, na obtenção do consenso entre as classes e no consentimento das massas populares à política em curso que reforça os interesses do capital imobiliário e da construção civil” (FERREIRA, 2014, p. 196).

Enfatizamos essa situação, pois pensamos que ela suscita e necessita de um vigoroso posicionamento dos movimentos sociais urbanos de moradia e reforma urbana, como também das próprias instituições governamentais – muito dos agentes públicos (gestores, técnicos, assessores) são militantes ou simpatizantes dos movimentos sociais – sobre a forma da produção da moradia e da cidade realizada pelo PMCMV, que prioriza os interesses do capital imobiliário, do capital financeiro e da indústria da construção (cidade e

moradia como mercadorias, com ênfase no seu valor de troca), em detrimento de uma política habitacional e urbana democrática, inclusiva e justa (cidade e moradia como direitos, com ênfase no valor de uso).

Nesse contexto, alguns ensinamentos de Harvey (2014; 2013) e de Villaça (2012) nos ajudam a refletir sobre a urbanização e a questão da moradia – e sobre o PMCMV, que domina atualmente a questão habitacional em nosso país - como um fenômeno de classe em nossa formação social capitalista.

Considerando que existe uma “ligação íntima entre o desenvolvimento do capitalismo e a urbanização” (HARVEY, 2014, p. 30), uma vez que “a urbanização desempenha um papel particularmente ativo [...] ao absorver as mercadorias excedentes que os capitalistas não param de produzir em busca da mais-valia” (HARVEY, 2014, p. 33), como também que “vemos que o direito à cidade<sup>43</sup> vem caindo nas mãos de interesses privados e quase privados [...] confinado, na maior parte dos casos, na mão de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 62 e 63), ocasionando “cidades divididas, fragmentadas e propensas a conflitos” (HARVEY, 2014, p. 47). Harvey (2013) elabora uma pergunta - também ele a responde – que muito nos ajuda em nossas reflexões:

E surge a pergunta: é boa ideia permitir que o valor de uso da moradia, que é crucial para o povo, seja comandado por um sistema louco de valor de troca? O problema não surge só na moradia, mas em coisas como educação e atenção à saúde. Em vários desses campos, liberamos a dinâmica do valor de troca, sob a teoria de que ele garantirá o valor de uso, mas o que se vê frequentemente, é que ele faz explodir o valor de uso e as pessoas acabam sem receber boa atenção à saúde, boa educação e boa moradia. Por isso me parece tão importante prestar atenção à diferença entre valor de uso e valor de troca. (HARVEY, 2013)

Baseado nas ideias e constatações de que “o espaço urbano não é um dado da natureza, mas é produto produzido” (VILLAÇA, 2012, p. 67), de que a “obscena desigualdade que existe na sociedade brasileira se manifesta na enorme segregação<sup>44</sup> que se

---

<sup>43</sup> Trouxemos, em nota de rodapé, esclarecimentos sobre a concepção do direito à cidade, elaborados por Ferreira (2014). Agora, trazemos o conceito de direito à cidade de David Harvey (2014): “O direito à cidade é, portanto, muito mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora: é um direito de mudar e reinventar a cidade mais de acordo com nossos mais profundos desejos. Além disso, é um direito mais coletivo do que individual, uma vez que reinventar a cidade depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo sobre o processo de urbanização. A liberdade de fazer e refazer a nós mesmos e a nossas cidades, como pretendo argumentar, é um dos nossos direitos humanos mais preciosos, ainda que um dos mais menosprezados” (HARVEY, 2014, p. 28).

<sup>44</sup> Villaça (2012) indica o seguinte conceito de segregação por ele adotado: “Tal como está escrito em meu livro *Espaço intra-urbano no Brasil* (p. 142), entendemos que segregação [...] é um processo segundo o qual

observa em nossas cidades” (VILLAÇA, 2012, p. 70) – essa segregação cria ônus para os mais pobres e vantagens para os mais ricos – e, ainda, de que a segregação é decorrência do processo de dominação social, que “se dá pela desigual distribuição das vantagens e desvantagens do espaço produzido” (VILLAÇA, 2012, p. 61). Villaça é incisivo:

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano. (VILLAÇA, 2012, p. 66)

Daí, surge o seguinte questionamento: o PMCMV é um instrumento de dominação social do capital imobiliário, do capital financeiro e da indústria da construção?

Daí, voltamos aos questionamentos sobre os movimentos sociais urbanos e os governos municipais progressistas e democrático-populares frente ao PMCMV e a realização do direito à cidade e da moradia como direito social...

---

diferentes classes ou camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes *regiões gerais* ou *conjuntos de bairros* da metrópole’. Chamamos a atenção para: [...] Concentrar – Concentração não é exclusividade. A concentração de uma determinada classe social em determinada região da cidade não significa que tal camada seja ali exclusiva” (VILLAÇA, 2012, p. 43).

#### 1.4 Desafios da gestão da política habitacional e urbana: concepções, lógicas e perspectivas

Inicialmente, esclarecemos que nossas reflexões sobre a concepção da gestão no direcionamento da política pública será referenciada por dois modelos de gestão territorial apresentados por Sposati (2013): Concepção Técnico-Liberal: lógica político-elitista; lógica dedutiva; lógica da homogeneização; lógica equipamentista; e Concepção Democrático-Popular: lógica político-democrática; lógica indutiva; lógica de heterogeneidade; lógica de acessibilidade e serviço. (SPOSATI, 2013a, p. 39-40). Destacamos que temos plena convicção de que as concepções e lógicas propostas são modelos e que na realidade as situações são mais fluidas – menos separadas, mais misturadas.

Considerando, inclusive, que a tese dialoga profundamente com a experiência vivenciada pelo pesquisador no cargo de gestor da política habitacional de Jundiaí<sup>45</sup>, também destacamos, preliminarmente, que mesmo em nosso Estado democrático e republicano, historicamente, a gestão das políticas públicas é desafiada a enfrentar um problema estrutural, que pode ser resumido pela seguinte constatação de Paz e Taboada (2010a), decorrente também da constatação de que o Estado brasileiro, em todos os níveis, descaracterizou o sentido público de suas ações, ao restringir o “público” a uma parcela minoritária da população e que gera, no campo urbanístico, um conjunto de políticas públicas que muitas vezes excluem em vez de incluir, desintegram em vez de integrar, dificultam em vez de facilitar, especialmente no tocante ao atendimento das demandas das classes sociais mais baixas (WHITAKER FERREIRA; UEMURA apud PAZ; TOABOADA, 2010a, p. 16):

[...] esse cenário ajuda a compreender porque é extremamente difícil mexer com as estruturas burocratizadas instaladas nas prefeituras. Quando são eleitos governos municipais comprometidos com o atendimento prioritário da população, enfrentam dificuldades nas engrenagens jurídico-institucional, burocrático-administrativo, que foram montadas na lógica do clientelismo a favor e para o favorecimento das elites dominantes. (PAZ; TOABOADA, 2010a, p. 16).

Os modelos propostos são referenciais que nos convidam a refletir sobre a concepção e lógica de gestão adotada pela administração municipal anterior<sup>46</sup> no tocante à

<sup>45</sup> O pesquisador exerceu o cargo de Superintendente da FUMAS - com *status* de Secretário Municipal da Habitação de Jundiaí – nesta atual gestão, durante o período de 1º de janeiro de 2013 a 19 de março de 2015 (aproximadamente 2 anos e 3 meses). Dessa forma, ele se caracteriza como sujeito da pesquisa na condição de agente público participante dos processos decisórios de gestão em nível de planejamento e execução da política municipal de habitação de Jundiaí.

<sup>46</sup> Esclarecemos que nos 20 anos anteriores - 1993 a 2012 – houve uma gestão municipal contínua do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e suas coligações, lideradas pelos seguintes Prefeitos Municipais de Jundiaí: André Benassi: 1993 a 1996; Miguel Haddad: 1997 a 2000, 2001 a 2004, 2009 a 2012; Ary Fossen:

implantação da política habitacional. Eles também nos instigam a refletir sobre a concepção adotada pela atual gestão que assumiu em 1º de janeiro de 2013<sup>47</sup> e se houve uma mudança de rota entre as gestões anterior e atual.

Entretanto, e considerando nossas hipóteses de que o PMCMV se sobrepõe à arquitetura da política habitacional e seu arranjo federativo, restringindo o papel da gestão municipal habitacional, como também de que uma política municipal de habitação efetivamente estruturada e articulada com a política urbana gera capacidade administrativa municipal para minimizar os aspectos negativos do PMCMV, nosso maior interesse envolve a construção de referencial que auxilie a investigação do seguinte questionamento: em que medida a lógica financeira e privada do PMCMV dificulta a adoção de uma gestão habitacional e territorial sob a concepção democrático-popular direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente?<sup>48</sup>

Dessa forma, ratificando que para a investigação dos dilemas da atual gestão pública habitacional de Jundiaí importante se torna também compreender a concepção e lógica de gestão que orienta e direciona o projeto político de governo, apresentamos, abaixo, a argumentação e referencial de Sposati (2013a), que a desenvolveu para referenciar as formas diferentes de descentralização da gestão territorial da cidade de São Paulo (processo de conexão entre gestão central e gestão regional)<sup>49</sup> e que consiste num quadro sistemático que caracteriza e contrasta as concepções técnico-liberal e democrático-popular.

2005 a 2008.

<sup>47</sup> Em 1º de janeiro de 2013, para a gestão 2013 a 2016, tomaram posse o Prefeito Municipal de Jundiaí Pedro Bigardi, do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Vice-Prefeito Durval Orlato, do Partido dos Trabalhadores (PT). Em agosto de 2015 o Vice-Prefeito saiu do PT e filiou-se ao Partido Republicano da Ordem Social (PROS).

<sup>48</sup> Conforme já detalhado, o modelo de gestão democrática, justa e incluyente decorre dos princípios, objetivos, diretrizes e estratégias da Política Nacional de Habitação (PNH), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Ressaltamos, ainda, conforme também já explicitado anteriormente, que este modelo está intimamente relacionado com os seguintes eixos estruturantes do conteúdo dos Planos Diretores Participativos explicitados por Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011), que deveriam orientar e articular o planejamento habitacional com o planejamento territorial urbano: \* Inclusão territorial: assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda; \* Justiça social: distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano; \* Gestão democrática: participação efetiva da população na política urbana (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 134).

<sup>49</sup> De acordo com Sposati (2013a): “Com o objetivo de auxiliar a análise das diferentes concepções que nortearam a gestão territorial na cidade de São Paulo, o quadro 1 descreve brevemente duas dessas concepções e a forma como elas entendem as relações entre os elementos basilares da gestão municipal. Cada concepção de descentralização entende de forma diversa as relações entre Estado e sociedade e entre cidade e bairro, bem como a melhor maneira de promover as condições de vida da população em vista da homogeneidade ou da heterogeneidade e a qualidade de vida em geral em vista da igualdade. E cada uma dessas áreas pode contar com processos e instrumentos de gestão diversos, conforme a concepção de descentralização adotada – técnico-liberal ou democrático-popular. Com certeza, esse quadro é só um apoio para podermos pensar em formas diferentes de descentralização, criando instrumentos que permitam enxergar

Porém, antes de apresentarmos o referido quadro na íntegra, optamos por destacar apenas uma caracterização de cada um de seus elementos, objetivando referenciar reflexão sobre a hipótese de que a lógica do PMCMV dificulta a adoção de uma gestão habitacional e territorial sob a concepção democrático-popular.

Quadro 14 – Modelos de concepção e lógicas de gestão da política habitacional

<b>Gestão Técnico-Liberal</b>	<b>Gestão Democrático-Popular</b>	<b>Instrumentos para gestão Democrático-Popular</b>
<b>Lógica político-elitista:</b> lógica de gestão centrada no fortalecimento do grupo no poder.	<b>Lógica político-democrática:</b> ampliação da autonomia da gestão regional vinculada à ampliação das condições de decisão e de controle social pela sociedade civil.	Escolha de processo de gestão e do mecanismo de escuta da sociedade civil e de grupos interessados.
<b>Lógica dedutiva:</b> centralização do planejamento, precedência da escuta de técnicos e baixa ou inexistente escuta da população.	<b>Lógica indutiva:</b> reconhecimento da territorialização como processo histórico, onde a cultura da população assentada nos territórios da cidade tem que ser levada em conta.	Escolha da representatividade do processo de planejamento enquanto processo político que desenha o trânsito entre presente e futuro de um coletivo.
<b>Lógica da homogeneização:</b> peso maior em grandes obras.	<b>Lógica de heterogeneidade:</b> construção de identidades territoriais no interior da cidade.	Incorporação da geografia da cidade: humana, dinâmica e física.
<b>Lógica equipamentista:</b> visão restrita a construção de equipamentos.	<b>Lógica de acessibilidade e serviço:</b> preocupação com o acesso, o uso e a manutenção da qualidade de vida cotidiana.	Construção de indicadores de qualidade de vida no cotidiano.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de SPOSATI, 2013a, p. 39-40

Agora, apresentamos o quadro de Sposati (2013a) que nos subsidia:

---

e desenvolver a urbanização de São Paulo em outra direção, rompendo com circuito devastador da crescente desigualdade entre seus moradores...” (SPOSATI, 2013a, p. 38)

Quadro 15 - Referenciais do processo de conexão entre gestão regional e gestão central

Conexões	Técnico-liberal	Democrático-popular	Indicação de instrumentos
<p><b>Relação entre Estado e sociedade na gestão regionalizada</b> (delegação x autonomia)</p>	<p><b>Lógica político-elitista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>relação de delegação entre o nível central e o regional;</li> <li>lógica de gestão centrada no fortalecimento do grupo no poder;</li> <li>cunho elitista na divisão do trabalho.</li> </ul>	<p><b>Lógica político-democrática</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ampliação da autonomia da gestão regional vinculada à ampliação das condições de decisão e de controle social pela sociedade civil;</li> <li>flexibilidade na decisão e ação de modo a permitir a adequação da resolução das demandas locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>escolha de processo de gestão e do mecanismo de escuta da sociedade civil e de grupos interessados;</li> <li>escolha do método de circulação da informação e decisão no interior das unidades de gestão;</li> <li>definição das unidades de gestão internas e externas;</li> <li>definição do grau de abrangência dos sujeitos representativos a partilhar do processo de gestão;</li> <li>delimitação das áreas territoriais de gestão.</li> </ul>
<p><b>Relação entre cidade e bairro</b> (global x local x setorial)</p>	<p><b>Lógica dedutiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>centralização do planejamento, precedência da escuta de técnicos e baixa ou inexistente escuta da população;</li> <li>uniformização de procedimentos definidos centralmente;</li> <li>predomínio da lógica da homogeneidade.</li> </ul>	<p><b>Lógica indutiva</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>reconhecimento da territorialização como processo histórico, onde a cultura da população assentada nos territórios da cidade tem que ser levada em conta;</li> <li>conjugação entre a visão do todo da cidade incorporando suas diferenças.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>escolha da representatividade do processo de planejamento enquanto processo político que desenha o trânsito entre presente e futuro de um coletivo.</li> </ul>

(cont.)

Conexões	Técnico-liberal	Democrático-popular	Indicação de instrumentos
<p><b>Relação com condições de vida da população</b> (homogeneidade x heterogeneidade)</p>	<p><b>Lógica da homogeneização</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• descarta as diversidades da realidade;</li> <li>• peso maior em grandes obras;</li> <li>• predomínio de programas gerais para a população e a cidade;</li> <li>• naturalização das diferenças.</li> </ul>	<p><b>Lógica de heterogeneidade</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• construção de identidades territoriais no interior da cidade;</li> <li>• inclusive de seu centro;</li> <li>• preservação da cultura e da história local;</li> <li>• possibilidade de incorporar investimentos a partir das características regionais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• incorporação da geografia da cidade: humana, dinâmica e física;</li> <li>• manutenção do monitoramento de áreas de risco e de preservação;</li> <li>• uso do relatório de impacto de vizinhança enquanto instrumento, no qual o uso da propriedade privada tem inter-relação com sua vizinhança.</li> </ul>
<p><b>Relação com a qualidade de vida</b> (igualdade x equidade)</p>	<p><b>Lógica equipamentista</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• visão restrita à construção de equipamentos;</li> <li>• preocupação com a oferta e não com o uso;</li> <li>• lógica de instalação de serviços com baixa consideração ao seu funcionamento e manutenção.</li> </ul>	<p><b>Lógica de acessibilidade e serviço</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• preocupação com o acesso, o uso e a manutenção da qualidade de vida cotidiana;</li> <li>• respeito às minorias (ao gênero, etnia, deficientes, pedestres, não proprietário de carros etc.);</li> <li>• preocupação com a segurança urbana;</li> <li>• programa de manutenção levando em conta o cotidiano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• construção de indicadores de qualidade de vida no cotidiano;</li> <li>• construção de indicadores de equidade, por exemplo entre cidade e gênero;</li> <li>• preocupação com a engenharia de circulação e tráfego de pedestres, e não só de carros;</li> <li>• prioridades à construção de acessos (escadarias, passagens, vielas etc). Informações que atentem a pessoas com deficiência, a presença e circulação de serviços de saúde, proteção e segurança;</li> <li>• programa de gestão de controle, monitoramento e redução de riscos urbanos.</li> </ul>

Fonte: SPOSATI, 2013a, p. 39-40.

Dando mais um passo, nos agarramos na constatação e no alerta de Sposati e Koga (2013)<sup>50</sup> quanto ao ainda distanciamento e resistência das políticas públicas à perspectiva territorial e sobre a tendência delas operarem sob a lógica da burocracia e da mercadorização:

Este trabalho se propõe a discutir o que faz na perspectiva territorial e por que faz sentido o território para se compreender a dinâmica social das cidades brasileiras, tendo em vista os diferentes, desiguais e discrepantes indicadores socioeconômicos presentes no cotidiano de vida das populações dessas cidades.

[...]

É por essas novas e velhas dinâmicas presentes na metrópole paulistana que os capítulos perpassam suas análises, buscando compreender e relacionar essas dinâmicas aos processos de gestão das políticas públicas, ainda tão impermeáveis à perspectiva territorial, e cada vez mais burocratizadas e mercadorizadas no seu modo de operar. Aqui entram as contrapartidas, as condicionalidades e as inúmeras formas de provação e comprovação do “merecimento” pelo acesso possibilitado aos programas, serviços ou benefícios. Tornam-se assim cada vez mais políticas sedentárias, avessas às dinâmicas da cidade real, presas ao modelo da cidade legal. (SPOSATI e KOGA, 2013, p. 9)

Levando em conta que a gestão da política habitacional, sob uma concepção democrático-popular e que priorize o atendimento da população em situação de maior vulnerabilidade social, exige uma perspectiva que se contraponha a “processos de gestão de políticas públicas burocratizadas e mercadorizadas” - desta afirmação de Sposati e Koga (2013) “salta aos olhos” o PMCMV -, optamos pelo detalhamento de perspectivas e conceitos inerentes a essa concepção de gestão habitacional democrática, justa e includente, quais sejam: vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social. Nesse contexto, também se torna necessário discutirmos o significado e a dimensão das políticas públicas e do que elas representam em um Estado democrático e republicano, inclusive para compreendermos a dimensão da política habitacional e sua necessária articulação com as políticas públicas urbanas e sociais.

Em função do cenário e tendência de mercadorização das políticas públicas e de descaracterização do sentido público das ações governamentais – evidenciamos esse cenário, quando indicamos que a lógica financeira e privada do PMCMV está se sobrepondo à arquitetura da política habitacional – recomeçamos nossa reflexão com algumas colocações

---

<sup>50</sup> Esclarecemos que esta argumentação foi extraída da apresentação da obra por elas organizada, denominada *São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais*. Embora o trabalho de pesquisa que originou o livro tenha como objeto a cidade de São Paulo e as políticas sociais, em especial a de assistência social, suas colocações – respeitando as particularidades e dimensão de cada uma delas - são aplicáveis a todas as cidades de nosso país, inclusive Jundiá, bem como a todas as políticas públicas, inclusive e especialmente à política habitacional que envolve territorialidade e intersetorialidade.

sobre nossa organização política republicana e democrática, até mesmo para demonstrar que esse cenário e tendência são contrários e colidem com as normas constitucionais de nosso Estado Democrático de Direito e da República Federativa do Brasil. Por outras palavras, queremos enfatizar que os princípios e institutos republicano e democrático avançaram muito mais “no papel” do que na realidade concreta em nosso país.

Comparato (2006) relaciona a democracia e a república da seguinte forma: “Hoje, no mundo todo, fortalece-se a consciência ética de que os regimes políticos [...] só têm legitimidade quando adotam, integralmente, o princípio republicano e o princípio democrático”, uma vez que a democracia representa a melhor garantia do bom funcionamento do regime republicano, pois se a finalidade última da organização política é a realização do bem comum de todos, torna-se natural que o conjunto dos cidadãos exerça o poder político supremo (COMPARATO, 2006, p. 616).

Considerando que “a essência do regime político republicano encontra-se na distinção entre o interesse próprio de cada um em particular e o bem comum de todos, com a exigência de que este se sobreponha sempre àquele” (COMPARATO, 2006, p. 618), sintetizamos alguns elementos e características do princípio republicano apontados por Comparato:

- O bem comum republicano aponta sempre para o futuro com foco no desenvolvimento nacional, que se orienta “em função de três objetivos fundamentais<sup>51</sup>: o crescimento econômico sustentável, a equalização das condições básicas de vida para todos e a participação efetiva do povo nas grandes decisões políticas” (COMPARATO, 2006, p. 622);

- São basicamente quatro as instituições sociais do Estado moldadas em função do princípio republicano: “o respeito integral aos direitos humanos; a abolição de todos e qualquer privilégio, pessoal ou corporativo; o impedimento à apropriação ou ao controle particular de bens ou serviços que, pela sua natureza, são comuns a todos os integrantes do corpo social, e a publicidade integral dos atos oficiais” (COMPARATO, 2006, p. 623);

---

<sup>51</sup> Sobre os objetivos fundamentais dispostos em nossa Constituição Federal, Comparato (2006) fornece os seguintes esclarecimentos: “As Constituições mais recentes, aliás, enunciam, a par dos fundamentos axiológicos do regime político adotado, também os seus objetivos fundamentais, sob a forma de normas de princípio que orientam o funcionamento de todo o organismo social. [...] A Constituição Federal brasileira, por sua vez, declara em seu art. 3º: ‘Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação’”. (COMPARATO, 2006, p. 622 e nota de rodapé nº 98).

- Existe uma incompatibilidade manifesta entre o princípio republicano e o sistema capitalista, uma vez que o capitalismo tem como instituição-matriz da organização social a propriedade privada; prioritariamente objetiva realizar o interesse próprio de cada agente econômico, sem se importar com o bem comum da coletividade; e ressalta o regime de competição em todos os setores da vida social, donde decorre não só o aprofundamento das desigualdades já existentes, como também a contínua criação de novas desigualdades (COMPARATO, 2006, p. 621).

Segundo o autor, temos as seguintes instituições jurídicas reguladoras do princípio democrático<sup>52</sup> no que diz respeito ao exercício da soberania popular: sufrágio eleitoral; referendo; poder de iniciativa de apresentar projetos de lei ou propostas de emenda constitucional; plebiscito; poder de aprovar previamente os planos de desenvolvimento nacional, bem como as diretrizes gerais a serem observadas pelos órgãos competentes, na elaboração de orçamentos anuais e de orçamentos-programas plurianuais, tais como os chamados orçamentos participativos<sup>53</sup> (COMPARATO, 2006, p. 665-670). Já com relação às instituições jurídicas de controle dos órgãos do Estado, que envolve a distribuição de competências para reduzir os riscos de ineficiência e abuso de poder, temos, no plano horizontal, o princípio da separação dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e, no plano vertical, o federalismo que, atualmente, ganha dimensão de “federalismo cooperativo”<sup>54</sup> (COMPARATO, 2006, p. 670-680).

<sup>52</sup> Esclarecemos que a argumentação de Comparato (2006) parte da distinção entre “o titular da soberania e os agentes investidos em cargos públicos no Estado (formando o que, genericamente, denominamos governo)” (COMPARATO, 2006, p. 665) e considera que as instituições reguladoras da democracia dizem respeito a dois aspectos: atuação política do povo e funcionamento dos órgãos estatais (Ibid., p. 665).

<sup>53</sup> Aproveitamos para expor esclarecimentos de Paz e Taboada (2010c) sobre os espaços institucionais de participação de nossa democracia participativa, dentre eles os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos, originados a partir da Constituição Federal de 1988: “Diversos espaços institucionais de participação são criados, como os Conselhos de Políticas Setoriais (por exemplo, a Constituição estabeleceu conselhos para as áreas da saúde, assistência social e de defesa e direitos das crianças e dos adolescentes). São criados também outros canais de participação pela relação de pressão e negociação entre os setores organizados da sociedade civil e os órgãos governamentais através de legislações específicas (como o Orçamento Participativo, Planos Diretores, políticas setoriais, etc.), e ainda, comissões, grupos de trabalho, fóruns de debate e negociação, e de implementação de projetos e programas. Esses espaços significam a construção de esferas públicas não-estatais e o estabelecimento de mecanismos de partilha de poder que favorecem a organização da sociedade e o controle social. O conceito de esfera pública passou a ser compreendido enquanto espaços públicos, independentes das estruturas de governo e dos partidos políticos, constituídos por representações de governos, movimentos sociais, ONGs, organizações da sociedade civil, movidos pelo interesse público, e que estabelecem a conexão entre as instituições políticas e as demandas coletivas, condição necessária para a democracia.” (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 62).

<sup>54</sup> De acordo com Comparato (2006): “[...] o chamado federalismo cooperativo, que, em lugar de determinar uma divisão rígida e intransponível de competências, procura estabelecer laços de colaboração entre as diferentes unidades federadas, na realização de serviços de interesse comum. Hoje, essa partilha vertical de poderes

Feitos esses necessários esclarecimentos preliminares, trazemos a seguir trechos da argumentação de Comparato (2006) no sentido de que é exigência do princípio republicano o acesso a serviços públicos que garantam a segurança dos cidadãos, que correspondem, basicamente, aos direitos humanos de caráter econômico e social – inclusive o direito à moradia que tanto nos interessa nesta tese -, bem como no sentido de que a lógica da lucratividade e da “mercadorização” do sistema capitalista é incompatível com a organização de um autêntico serviço público para o atendimento universal e equitativo – neste aspecto, a argumentação nos questiona se o PMCMV e sua lógica financeira e de mercado não se contrapõem ao princípio republicano:

O princípio republicano exige, porém, que se vá mais além da fixação do regime jurídico de propriedade, posse, uso e fruição dos bens, materiais ou imateriais. Ele impõe, também, seja regulada, sempre em função do proveito coletivo, a prestação daqueles serviços destinados a satisfazer as necessidades fundamentais de todos, tais como a manutenção da ordem e a proteção da segurança pessoal, a educação e a saúde, a moradia e a urbanização, o abastecimento de água e o equipamento sanitário, o fornecimento de eletricidade, o transporte coletivo, a previdência social contra os riscos mais graves e comuns que afetam a vida coletiva. Em suma, o conjunto dos serviços públicos que corresponde, basicamente, aos direitos humanos de caráter econômico e social.

[...]

A essência comunitária da verdadeira república exige que ninguém seja excluído do acesso aos serviços que a consciência ética coletiva, em dado momento histórico, considera indispensáveis ao uma vida digna. Condicionar a prestação desses serviços ao pagamento de uma contrapartida pecuniária, como se se tratasse de um contrato bilateral de direito privado, significa, na prática, denegar a uma parcela substancial da população, sobretudo em países subdesenvolvidos, a dignidade de pessoa humana.

Por isso mesmo, em cada país é ao Estado, em obediência aos princípios da igualdade proporcional e da solidariedade, que incumbe exercer os serviços públicos. Ele deve fazê-lo diretamente e não mediante concessão, autorização ou permissão do exercício dessa atividade a particulares. A lógica da lucratividade, própria do sistema capitalista, é incompatível com a organização de um autêntico serviço público, isto é, voltado ao atendimento igualitário das necessidades fundamentais de todos. Em razão disso, o financiamento dos serviços públicos deveria ser feito em prioridade por meio de impostos, lançados segundo a capacidade contributiva de cada pessoa. (COMPARATO, 2006, p. 634-635).

Após esta caminhada pelos inseparáveis princípios republicano e democrático, seus objetivos e suas instituições, que muito contribuem para a compreensão de nosso sistema público destinado a satisfazer as necessidades fundamentais de todos – destacamos que o texto constitucional indica os direitos sociais e a configuração, diretrizes e princípios das

---

tende a ser ampliada, num espírito cooperativo, de forma a abranger não só as diversas regiões geoeconômicas de um país, mas também as crescentes áreas de conurbações, em torno de grandes metrópoles.” (COMPARATO, 2006, p. 679-680).

políticas públicas -, voltamos ao modelo de gestão democrático-popular da política pública habitacional e a suas perspectivas e elementos que se coadunam com o princípio republicano e com a democracia.

Um grande desafio para a gestão das políticas públicas, que tem como pressuposto o cidadão em sua totalidade e a interdisciplinaridade das ações públicas, consiste na articulação entre esse tipo de política, rompendo-se com a histórica setorização, fragmentação, dispersão e sobreposição das políticas públicas que, inclusive, são “estruturadas para funcionarem isoladamente e de acordo com negociações e loteamentos políticos de cargos diretivos. Cada uma tem os seus planejamentos, orçamentos, normatizações, procedimentos, equipamentos, recursos humanos, etc., onde a gestão é pensada, via de regra, em função do grau de especialização de cada área.” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 37). No tocante à política pública habitacional, por seu próprio conteúdo e fatores envolvidos, fica evidente que sua efetividade é condicionada a sua articulação com a política urbana e com as demais políticas sociais. Neste sentido, são os argumentos de Paz e Taboada (2010b):

Políticas econômica e social compõem uma totalidade – são políticas públicas - não se pode analisar uma ou outra sem se remeter às questões relativas à economia, ao projeto político, às demandas sociais, ou ao desenvolvimento econômico e social (PAZ, 2002). Dessa forma, a política habitacional tem interface com a política econômica e com todas as políticas sociais e, seu sucesso, está relacionado à complementaridade das ações e na potencialização das ações conjuntas que devem ser planejadas previamente. Um investimento em programas de habitação pode ter seus resultados comprometidos se não for acompanhado de ações intersetoriais. (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 37)

Partindo da constatação de que há uma estreita relação entre péssimas condições de moradia, insatisfatório acesso a serviços públicos e riscos ambientais, como se houvesse nos territórios precários um perverso encontro de vulnerabilidades, como também da constatação de que os locais de moradia têm centralidade sobre condições de vida (PAZ; TABOADA, 2013c, p. 56), Paz e Taboada (2013c) apresentam o seguinte conceito de vulnerabilidade social<sup>55</sup> de Raichelis (2008), enfatizando que “na perspectiva aqui adotada, as

---

<sup>55</sup> No contexto da definição de vulnerabilidade, também ofertamos posicionamento de Paz e Taboada (2010c) sobre desigualdade social, pobreza e pobreza urbana: “[...] a noção de desigualdade social é inerente ao sistema capitalista e está fundamentada numa leitura da sociedade de classes, em que os diferentes segmentos sociais possuem diferentes possibilidades e oportunidades, conforme a posição que ocupam e pelas relações sociais que se estabelecem nos diferentes períodos históricos. [...] *A pobreza é urbana não apenas porque a maioria dos pobres vive nas cidades e zonas metropolitanas, ou porque a reprodução da pobreza é mediada pela reprodução do modo urbano das condições de vida, através da dinâmica do mercado de trabalho, da natureza do sistema de proteção social e do pacto de coesão social que é, na verdade, o que estrutura o*

desigualdades e vulnerabilidades sociais configuram-se como o não direito, a não cidadania” (PAZ; TABOADA, 2013c, p. 56):

Trata-se de riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, coletividades que se enquadram fora do alcance da “rede de segurança” propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situação de vulnerabilidade social e riscos gerados por uma cadeia complexa de fatores: ausência ou precariedade de renda, o trabalho informal, precário e o desemprego; o frágil ou inexistente acesso aos serviços sociais públicos; a perda o fragilização de vínculos de pertencimento e de relações sociais e familiares; as discriminações e estigmas sociais, o não-direito, que engendram múltiplas de desproteção social (RAICHELIS, 2008, p.56) (PAZ; TABOADA, 2013c, p. 56).

Passando para a compreensão da perspectiva da territorialidade, iniciamos com a definição de território de Santos (1999):

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida (SANTOS, 1999, p. 8).

Também partindo da definição acima, Paz e Taboada (2010a) indicam que “os territórios são espaços de relações sociais, de construção da sociabilidade, de convivência, de interação e de pertencimento dos indivíduos, famílias e grupos sociais, de expectativas, sonhos e frustrações”. (PAZ; TABOADA, 2010a, p. 17). Nessa direção, inclusive utilizando argumentação de Koga e Nakano (2005) e relacionando território, vulnerabilidade e políticas públicas, as autoras destacam que:

[...] a necessidade de compreender que os diferentes segmentos da população, “podem apresentar configurações muito distintas a depender do lugar/ lugares onde se encontram, onde se concretizam como sujeitos coletivos de ações político-territoriais, onde se fazem realidade e onde acontecem como vida” (KOGA e NAKANO, 2005, p. 74). Dessa forma, é preciso reconhecer a presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais, nos diversos territórios, que levam o indivíduo e a família a situações de vulnerabilidade e risco social.

Os territórios são ainda o terreno das políticas públicas, onde se expressam as manifestações da questão social, revelam a situação social em que se

---

*conjunto de relações e interações entre a sociedade civil, o Estado e o mercado. Ela também é urbana porque desafia a governabilidade urbana, exige dos governos locais soluções rápidas e efetivas, inscreve no território da cidade marcas indelévels das contradições sociais que a reconfiguram e recontextualizam a cada momento. Ela é urbana porque cada vez mais as formas de regulação de pobreza são mediadas por compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana (LAVINAS, 2003, p.2). A pobreza é, assim, produzida e reproduzida no interior das relações sociais, e não se caracteriza apenas pela ausência de renda, mas pela impossibilidade de usufruir de bens e serviços da sociedade e pela falta de acessos à cidade e a espaços de participação e ao poder. Nesse sentido, a pobreza é multidimensional.” (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 55-56).*

encontram os diferentes grupos sociais, podendo reforçar a segregação, desigualdade, preconceitos e pobreza existentes (DIAS e TABOADA, 2010a, p. 17)

Na perspectiva de que a intersetorialidade<sup>56</sup> “trata-se de uma nova lógica para a gestão da cidade, de decisão política de redirecionar a ação pública, buscando superar a fragmentação e considerando o cidadão na sua totalidade” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 38), como também de que “a articulação entre políticas públicas potencializa os resultados e melhora substancialmente as condições de vida da população” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 38), Paz e Taboada (2010b) relacionam a intersetorialidade com a territorialização da seguinte forma:

Nesse sentido, a perspectiva de territorialização exige incorporar a intersetorialidade nas políticas sociais como condição essencial para a construção e implementação de serviços públicos integrados, que respondam de forma mais ampla à multidimensionalidade da pobreza e à segregação socioespacial. Implica em construir diagnósticos, programas, ações, integrados com definição de responsabilidades compartilhadas. Dessa forma, territorialidade e intersetorialidade, potencializam as intervenções públicas, ampliando possibilidades e efetividade das ações desenvolvidas.

O impacto nas condições de vida da população, os ganhos de escala e de resultados, a melhor utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) são as grandes metas da articulação e intersetorialidade das políticas públicas. (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 38)

Esclarecendo que aspectos sobre a relevância do papel dos municípios na gestão das políticas habitacional e urbana foram desenvolvidos quando tratamos da arquitetura legal e do arranjo federativo dessas políticas – questionamos, inclusive, se o PMCMV não limitava o efetivo exercício das competências municipais -, caracterizaremos, a seguir, a descentralização, que é a perspectiva do arranjo federativo das políticas públicas determinado por nossa Constituição Federal de 1988, que “trouxe mudanças profundas no relacionamento entre Municípios, Estados e União, rompendo com a centralização do poder da União, promovendo uma reforma tributária e uma redistribuição de competências, a

---

<sup>56</sup> Sobre os desafios e providências necessárias para a atuação intersetorial, envolvendo inclusive a mudanças da cultura organizacional, Paz e Taboada (2010b) assim se manifestam: “A atuação intersetorial requer o esforço de planejamento e diálogo de diferentes áreas, não se baseia em decisões pessoais, mas sim profissionais, institucionais e políticas. Para isso é necessário investir em mecanismos que favoreçam a articulação, comunicação e relacionamentos e mudar a cultura organizacional, no sentido de estabelecer novas bases de relacionamento entre órgãos e agentes públicos, possibilitando a adesão dos profissionais envolvidos para o trabalho cooperativo e compartilhado. [...] A criação de mecanismos de articulação, sistemas e fluxos de comunicação entre as diversas estruturas, órgãos, agentes públicos e privados são fundamentais para viabilizar a atendimento integral das demandas, planejar ações, otimizar recursos, e possibilitar estratégias de acompanhamento e controle social. Nesse processo, os níveis gerenciais têm um importante papel” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 38).

chamada descentralização, na qual o papel das prefeituras ganhou novos contornos” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 37).

Elucidando que “nos primeiros anos dos anos 1990, confundiu-se descentralização com municipalização ou mesmo com ‘prefeiturização’, focalizando as responsabilidades dos municípios” (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 37), Paz e Taboada (2010b) avançam em seus esclarecimentos:

A Constituição tornou os municípios autônomos e independentes no plano político-institucional, valorizando o poder local e a participação da sociedade civil, como fundamentos da prática democrática.

A descentralização pressupõe uma articulação entre as três esferas de governo [...]. A definição das competências municipais se coloca em estreita relação com as responsabilidades da esfera estadual e com a esfera federal, para que se estabeleça uma efetiva capacidade institucional de gestão coordenada entre os vários níveis de governo. A União tem funções de normatização, coordenação e financiamento, e essas atribuições lhe possibilita a integração das ações na direção da redistribuição dos recursos e da alteração dos níveis de desigualdade social. (PAZ; TABOADA, 2010b, p. 37)

Sobre a participação e controle social, retornamos às instituições jurídicas reguladoras de nossa democracia participativa instituída pela Constituição Federal de 1988<sup>57</sup>, na qual “a participação ganha a dimensão de direito de cidadania” (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 62). Segundo as autoras:

A Constituição prevê a participação direta dos cidadãos, através dos chamados institutos de democracia direta ou semi-direta, como o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular de lei e os conselhos de gestão de políticas e sociais.

Com a democracia, amplia-se o significado da participação a partir da configuração de um novo campo de articulação social e da conquista de espaços públicos. Os movimentos sociais e organizações populares passam a ser reconhecidos como interlocutores legítimos, com direitos de cidadania e de participar na elaboração, definição, gestão e na execução das políticas públicas. Para além das ações de protesto e reivindicações, os movimentos sociais passam a atuar de forma propositiva face às diferentes políticas

---

<sup>57</sup> No contexto da discussão dos modelos de concepção de gestão das políticas públicas e seus direcionamentos, inclusive objetivando destacar que a concepção de gestão pode retardar processos e introduzir obstáculos à implementação até mesmo de disposições constitucionais referentes à configuração das políticas públicas em nosso Estado democrático e republicano, trazemos argumentação de Paz e Taboada (2010c) sobre algumas consequências do ajuste neoliberal nos anos 1990 sobre a regulamentação das políticas e sobre a gestão democrática e o controle social: “Entretanto, nos anos 1990, o modelo de ajuste neoliberal que orientou a política econômica e o processo de reestruturação das políticas sociais, condicionou uma reforma do Estado que limitou o conjunto das políticas públicas e os ciclos dos programas governamentais, e introduziu obstáculos ao exercício da gestão democrática e do controle social, retardando a tramitação da legislação complementar e da regulamentação de grande parte dos artigos constitucionais que dependiam de legislação infraconstitucional. Essa conjuntura teve impacto direto na participação e no controle social, à medida que a questão do desemprego levou a uma busca individualizada de alternativas de sobrevivência pessoal e familiar e desmobilizou vários movimentos sociais. No caso das políticas urbanas, o Estatuto das Cidades só foi regulamentado em 2001, treze anos depois da Constituição de 1988.” (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 62).

públicas e desenvolveram a aprendizagem da negociação com outros atores da sociedade civil e com o Estado. (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 62)

Pela relevância dos Conselhos Municipais de Habitação na gestão municipal habitacional – no plano da arquitetura legal e institucional da política isto é evidente, na realidade concreta, inclusive pela hegemonia do PMCMV face à política, “as coisas mudam de figura” - abaixo ofertamos esclarecimentos de Paz e Taboada (2010c) sobre os Conselhos, sua caracterização e seus desafios para a gestão democrática e transparente das políticas públicas:

Dentre as instâncias participativas existentes no Brasil, destacam-se os milhares de conselhos de gestão de políticas, nas mais diversas áreas, implantados nos municípios, estados e no âmbito federal. Os conselhos gestores de políticas sociais são esferas públicas, órgãos colegiados, com representação da sociedade civil organizada e dos órgãos governamentais, criados por lei, com caráter permanente, deliberativos ou consultivos. Representam uma nova institucionalidade democrática, aprofundando os instrumentos democráticos de participação e controle social sobre as políticas públicas. Os conselhos enfrentam o desafio de criar novos parâmetros para a gestão pública democrática e transparente. (PAZ; TABOADA, 2010c, p. 62)

O PMCMV dificulta a adoção de uma gestão habitacional e territorial sob a concepção democrático-popular direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente? O PMCMV e sua lógica financeira e de mercado não se contrapõem ao princípio republicano? Resgatando, neste momento, alguns questionamentos ofertados no desenvolvimento de nossas reflexões, concluímos com outro que, na verdade, resume os demais, qual seja: no contexto da hegemonia do PMCMV e de sua lógica financeira e privada no campo da política habitacional, quais são as dificuldades e desafios para a efetivação da gestão municipal habitacional democrática, justa e incluyente e para a adoção das perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social inerentes à concepção democrático-popular?

## **CAPÍTULO 2 CONHECENDO JUNDIAÍ NA PERSPECTIVA HABITACIONAL E URBANA**

### **2.1 Caracterização da cidade e expansão urbana: o caminho da exclusão**

Os primeiros colonizadores chegaram à região de Jundiaí em 1615. Na versão mais aceita, a fundação da Freguesia de Nossa Senhora do Desterro, elevada posteriormente à categoria de Vila, em 14 de Dezembro de 1655, decorreu da vinda de Rafael de Oliveira e Petronilha Rodrigues Antunes que, por motivações políticas, fugiram de São Paulo e refugiaram-se nos arredores. A origem de Jundiaí está ligada diretamente ao movimento bandeirante, principal responsável pela ocupação da antiga Capitania de São Vicente.

Ao longo dos séculos 17, 18 e início do 19, a economia da cidade se limitava a pequenas lavouras de subsistência que abasteciam moradores da vila, tropeiros e bandeirantes. Já a partir da segunda metade do século 19, a produção cafeeira ganhou força para o oeste e isso promoveu o crescimento da cidade, pois com o café vieram a ferrovia e as indústrias. A Ferrovia Santos-Jundiaí foi inaugurada em 1867, época em que se observava a crise do escravismo.

Nesse cenário, os grandes produtores rurais passaram a buscar novos trabalhadores e teve início o processo de imigração, dos quais os italianos foram os primeiros, seguidos de outros que se instalaram no comércio e na lavoura. Rapidamente, alguns imigrantes passaram de colonos a proprietários, incrementando a atividade agrícola. Observe-se, também, que a imigração estimulou o crescimento comercial e industrial e, ainda, do segmento de serviços e infraestrutura urbana. (IBGE, 2014)

Antes de compartilharmos informações que contribuem para uma melhor compreensão do processo de formação e expansão urbana da cidade de Jundiaí que, ressaltamos, conduziram a situações de precariedade habitacional, de exclusão socioterritorial e de especulação imobiliária, apresentamos alguns dados gerais do município, que indicam seu perfil e características sociais, demográficas e urbanas.

Quadro 16 – Dados gerais de Jundiá: território, população, saúde e educação.

<b>Informações Gerais</b>				
<b>Região Administrativa de Campinas / Região de Governo de Jundiá<sup>58</sup></b>				
<b>Aniversário: 14 de dezembro</b>				
<b>Prefeito: Pedro Antonio Bigardi – PC do B</b>				
<b>Território, População, Saúde e Educação</b>				
	Ano	<b>Jundiá</b>	Reg. Gov.	Estado
<b>Área (Km<sup>2</sup>)</b>	2015	<b>431,17</b>	1.738,49	248.223,21
<b>População</b>	2014	<b>386.677</b>	861.6440	42.673.386
<b>Densidade Demográfica (Habitantes/Km<sup>2</sup>)</b>	2014	<b>886,81</b>	495,63	171,92
<b>Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2010/2014 (Em % a.a)</b>	2014	<b>1,13</b>	1,54	0,87
<b>Grau de Urbanização (Em %)</b>	2014	<b>96,38</b>	94,40	96,21
<b>Índice de Envelhecimento (Em %)</b>	2014	<b>79,79</b>	61,73	64,32
<b>População com Menos de 15 anos (Em %)</b>	2014	<b>18,24</b>	19,84	19,99
<b>População com 60 anos e Mais (Em %)</b>	2014	<b>14,55</b>	12,25	12,85
<b>Razão de Sexos</b>	2014	<b>95,29</b>	97,46	94,79
<b>Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)</b>	2013	<b>14,26</b>	14,95	14,45
<b>Taxa de Fecundidade Geral (Por mil mulheres entre 15 e 49 anos)</b>	2013	<b>51,50</b>	52,78	51,14
<b>Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)</b>	2013	<b>9,35</b>	10,88	11,47
<b>Taxa de Analfabetismo da População de 15 anos e mais (Em %)</b>	2010	<b>3,08</b>	3,97	4,33
<b>População de 18 a 24 anos com Ensino Médio Completo (Em %)</b>	2010	<b>66,51</b>	60,91	58,68

Fonte: Elaborado a partir da Fundação SEADE (2015)

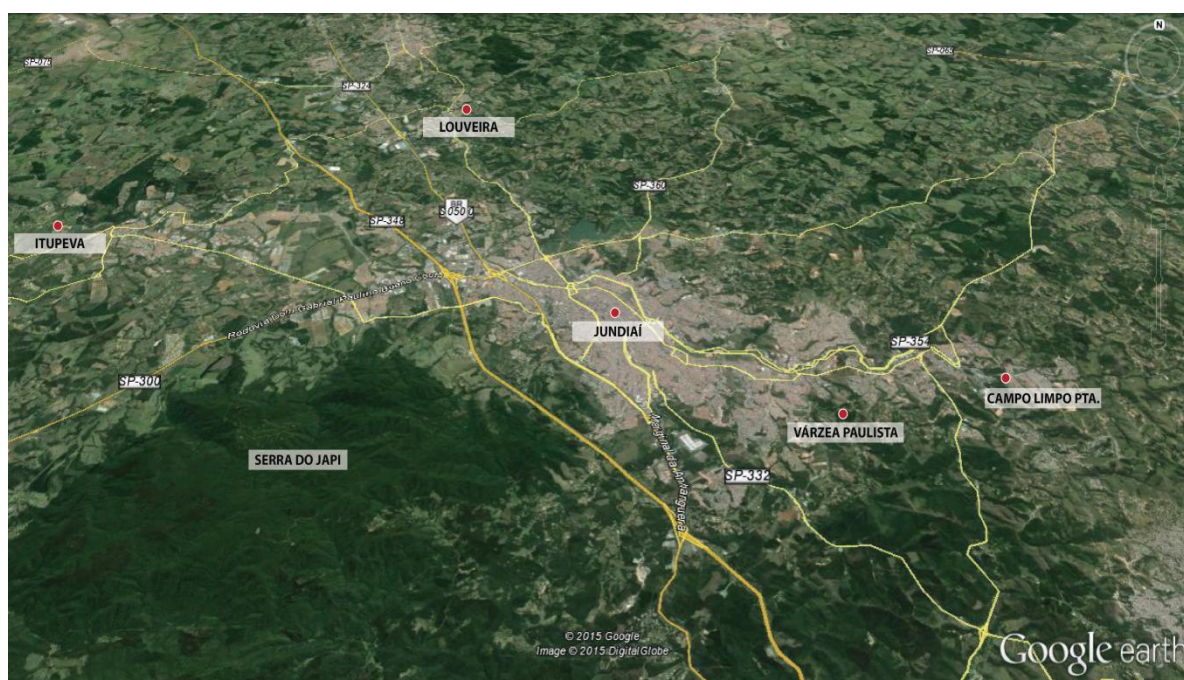
Para a compreensão do processo de formação urbana de Jundiá e de seus aspectos habitacionais, é importante destacar que a localização estratégica – inicialmente em função da ferrovia e posteriormente em decorrência das rodovias Anhanguera e Bandeirantes – foi o principal elemento indutor do desenvolvimento econômico que ocasionou, por sua vez, a expansão urbana e demográfica e, conseqüentemente, o cenário e a dinâmica de sua problemática territorial, urbana e habitacional.

Outro aspecto que merece ser destacado refere-se ao fato de que Jundiá pertence e é a principal cidade de uma Aglomeração Urbana (AU), formada por 7 (sete)

<sup>58</sup> A Região Administrativa de Campinas é integrada pelas seguintes Regiões de Governo: de Bragança, de Campinas, de Jundiá, de Limeira, de Piracicaba, de Rio Claro e de São João da Boa Vista. Já a Região de Governo de Jundiá, que é uma das bases de comparação dos indicadores acima, é composta pelas 7 (sete) cidades da Aglomeração Urbana de Jundiá - Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Jundiá, Louveira, Várzea Paulista -, acrescida ainda de outras 2 (duas) cidades: Itatiba e Morungaba.

idades, quais sejam: Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Louveira, Várzea Paulista e Jundiaí. Considerando que a inserção e dinâmica regional repercutem nas questões urbanas e habitacionais de Jundiaí, desde já indicamos que esse assunto será tratado oportunamente de forma mais detalhada.

Figura 2 – Mancha urbana da Aglomeração Urbana de Jundiaí - 2015



Fonte: Google Earth, acessado em fevereiro, 2015 (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 31).

Numa caracterização geral e preliminar, destacamos que Jundiaí localiza-se a 49 km de distância da cidade de São Paulo e a 37 km de Campinas, apresentando uma área total de 431 km<sup>2</sup>, sendo 191 km<sup>2</sup> em área urbana, que corresponde a 44,31% do território, e 240 km<sup>2</sup> em área rural (55,69% da área total), dos quais 23,02% constituem Área de Conservação Rural, e 32,67% Território de Gestão da Serra do Japi. Limita-se ao norte com os municípios de Vinhedo, Itatiba e Louveira, ao sul com Cajamar, Franco da Rocha e Pirapora do Bom Jesus, a leste com Campo Limpo Paulista, Jarinu e Várzea Paulista, e a oeste com Cabreúva e Itupeva.

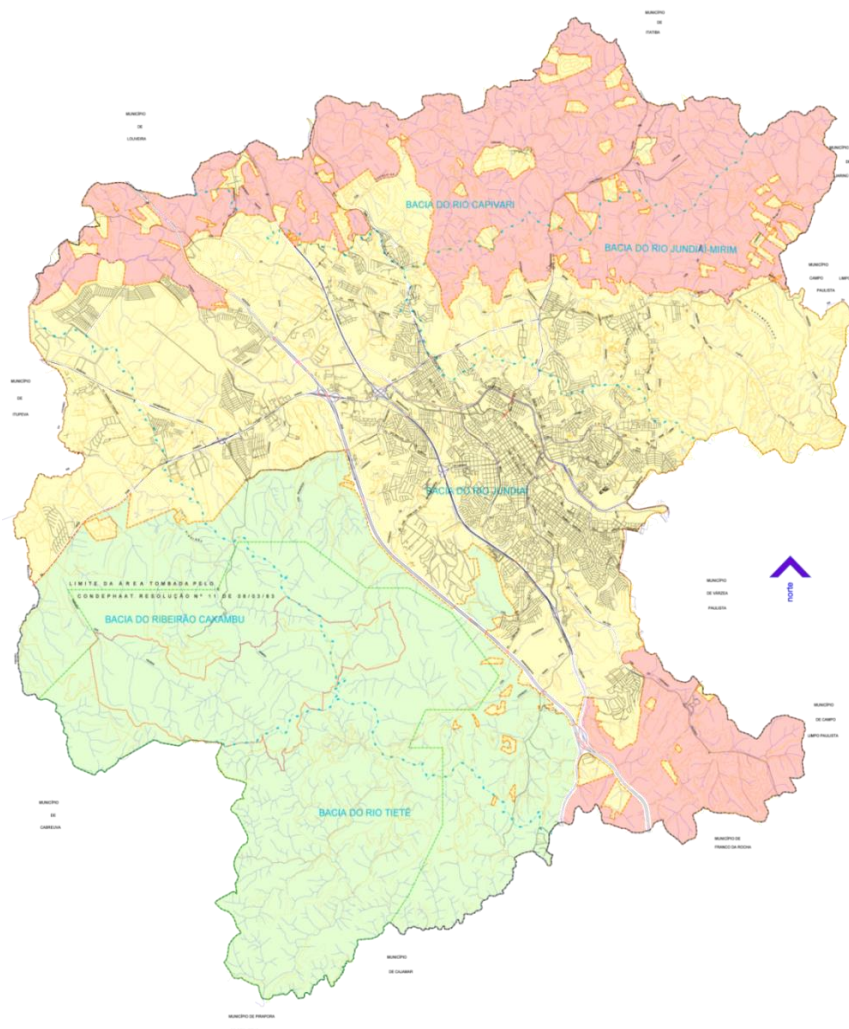
O Município está localizado na bacia do Rio Jundiaí, e inserido na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos - UGRHI-05 — Bacia dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí – PCJ, região das mais desenvolvidas da economia paulista, que se destaca pela diversificação em sua base produtiva e pela presença de grandes plantas industriais intensivas em capital e tecnologia.

Possui uma localização estratégica, e as principais rodovias que cortam o município de Jundiaí são a rodovia Anhanguera (SP-330); a rodovia dos Bandeirantes (SP-348); a rodovia Dom Gabriel Paulino Bueno Couto (SP-300), que liga Jundiaí a Itu; a rodovia Engenheiro Constâncio Cintra (SP-360), que liga Jundiaí a Itatiba e municípios do circuito das águas, além de dar acesso à rodovia D. Pedro I (SP-065) e às rodovias federais Fernão Dias e Presidente Dutra; a rodovia Vice-Prefeito Hermenegildo Tonoli (SP- 66/300), que liga Jundiaí a Itupeva; a rodovia Presidente Tancredo Neves (SP-332), conhecida como “Estrada Velha de São Paulo”; e a rodovia Vereador Geraldo Dias (SP- 322), conhecida como “estrada velha de Campinas”. O município possui também fácil acesso ao Rodoanel Mário Covas, através do Sistema Anhanguera-Bandeirantes.

Além das ligações rodoviárias Jundiaí conta ainda com transporte ferroviário de cargas, que se utiliza da linha da estrada de ferro da antiga Cia Paulista e Fepasa e da linha da estrada de ferro Santos-Jundiaí. Paralelamente às linhas de carga corre a linha suburbana de trem da Cia Paulista de Trens Metropolitanos (CTPM), que liga Jundiaí a São Paulo, pela Linha7 – Rubi (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 9, 13 e 14).

Também a cidade e a aglomeração estão estrategicamente inseridas no sistema aeroviário pela proximidade com os aeroportos de Cumbica, Congonhas e Viracopos.

Mapa 1 – Macrozoneamento – Plano Diretor de Jundiaí – 2012



Macrozona urbana		
Zona Urbana	191.047.013,44 m <sup>2</sup>	44,31%
Macrozona Rural		
Total	240.075.309,89 m <sup>2</sup>	55,69%
Zona de Conservação Rural	99.195.951,89 m <sup>2</sup>	23,02%
Território de Gestão da Serra do Japi	140.879.358,00 m <sup>2</sup>	32,67%

Fonte: SMPMA (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.138-139)

Pimenta (2012, p. 17), partindo da premissa de que “a definição da morfologia urbana da cidade de Jundiaí está relacionada à sua localização geográfica e ao seu processo de crescimento” e destacando que expansão da urbanização do centro para os vetores sudeste e noroeste acompanharam o sistema de circulação ferroviário e rodoviário, assim caracteriza o processo de formação urbana e econômica de Jundiaí, indicando as origens do processo da formação de favelas, de expansão periférica e do crescimento da demanda habitacional da população em situação de vulnerabilidade social, no período de 1980 a 2009:

A linha férrea São Paulo Railway foi inaugurada em 1867, bem como a Estação Ferroviária, ligando o Porto de Santos a Jundiá integrando o sistema “pé de galinha”, e teve significativa importância para o crescimento econômico da cidade trazendo consigo a expansão urbana e demográfica.

A primeira indústria se instalou sete anos após a inauguração da Linha Férrea, no bairro Vila Arens, (ao lado do Centro), devido ainda a proximidade do córrego Guapeva e rio Jundiá, gerando facilidade de acesso à matéria-prima e escoamento de produção.

Com a quebra da bolsa de Nova York em 1929, os então poderosos Barões do Café viram suas fazendas se tornarem improdutivas, sendo divididas em pequenas propriedades, boa parte comprada por imigrantes italianos, que passaram a cultivar frutas, em sua maioria.

A partir da inauguração da Rodovia Anhanguera, em 1940, pode-se observar uma significativa mudança da estrutura econômica da cidade. Enquanto nos períodos anteriores as indústrias cresciam nas redondezas da ferrovia, durante a 2ª Industrialização (1945-1980), a Rodovia Anhanguera e a Rodovia dos Bandeirantes passaram a serem as vias de circulação que atraía as indústrias ao seu redor, e os motivos eram os mesmos da ferrovia, o fácil acesso, impulsionadas também pelo PLANIDIL – Plano de Incentivo e Desenvolvimento Industrial (1972).

O bom momento econômico incentivou a chegada das indústrias, aumentando a migração na cidade, aumentando em um período de 30 anos o número de habitantes, que pulou de 69.165 para 258.328 mil, tendo em 1980, 189.163 mil habitantes a mais que o ano de 1950. Resultando num cenário de expansão para as áreas além das rodovias, os vetores Leste e Noroeste, foram os que mais cresceram nesse período.

A primeira transposição da linha férrea para veículos, Viaduto São João Batista em 1950, alavancou a ocupação da região Leste, uma vez que permitia o acesso daquela região ao Centro da cidade.

Diante desse crescimento foram criados os primeiros atos legislativos acerca da ocupação urbana da cidade, em 1965 o primeiro Código de Obras e em 1969 foi criado o instrumento de regulamentação do solo, o Plano Diretor.

Em conjunto com o crescimento urbano surgiram no final da década de 70, três núcleos de submoradias na cidade, e um loteamento de alto padrão.

Diferente do crescimento no 2º Período da Industrialização, o período de 1980 até 2010, teve o crescimento demográfico um pouco inferior de 189.163 mil durante o 2º Período, para 104.672 no 3º Período, também devido a facilidade de deslocamento por conta das Rodovias. No entanto, nota-se nesse período um crescimento considerável dos núcleos de submoradias, passando de 3 (dec. 70) para 15 em 1994, e ainda em 2008, baseado em um levantamento executado pela Prefeitura foi computado a existência de cerca de 340 loteamentos irregulares na cidade. Isso apresenta uma conjuntura onde o morador, seja ele jundiense ou migrante, menos favorecido não apresentava condições financeiras de adquirir legalmente a terra.

Essa situação pode ser um reflexo das políticas de aprovação implantadas que vieram a dificultar o processo de aprovação dos projetos na cidade, a princípio com a Lei Federal 6.766 de 20 de Dezembro de 1979 que discorre sobre o parcelamento do solo urbano, e em um segundo momento com o GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais) instituído pelo Decreto Estadual nº 33.499 – de 10 de Julho de 1991. Entre 1980 e 1989, em 9 anos foram criados 16 loteamentos na cidade e após a implantação do GRAPROHAB em 1991 até 2010, num período de 19 anos foram aprovados apenas 13 loteamentos. (PIMENTA, 2012, p. 17-19)

Passamos, a seguir, a sintetizar a argumentação de Pimenta (2012), colocando-a no contexto histórico da legislação do uso e ocupação do solo de Jundiaí que, conjuntamente com outros fatores, limitou a oferta de lotes regulares, impulsionou a valorização imobiliária do solo e, conseqüentemente, criou um ambiente propício para o surgimento de muitos loteamentos irregulares de baixa renda e de favelas na cidade<sup>59</sup>.

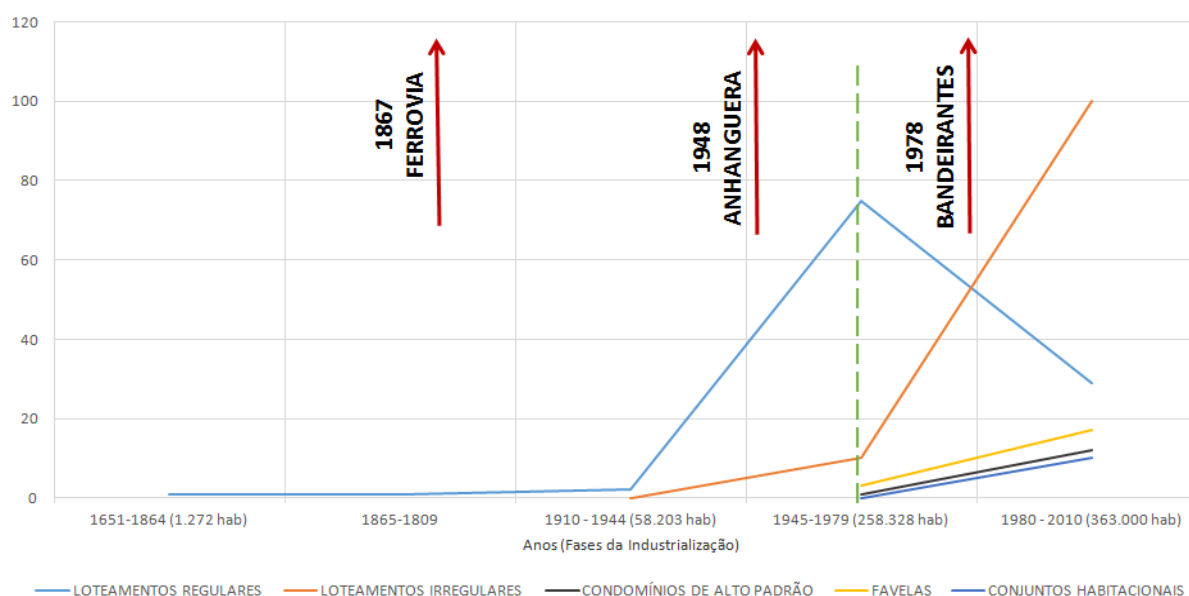
Jundiaí teve sua expansão urbana impulsionada num primeiro momento pela Ferrovia e, posteriormente, pelas rodovias Anhanguera e Bandeirantes, e mesmo com a criação, em 1965, do Código de Obras e, em 1969, do Plano Diretor e do Zoneamento manteve altos índices no tocante a seu crescimento populacional, porém com insuficiência da produção de lotes regulares para o atendimento da população.

As dificuldades impostas pela legislação, tais como as regras do GRAPROHAB, traduzidas na baixa oferta de lotes regulares, culminaram na valorização imobiliária do solo. Esse processo, acompanhado da recessão econômica das décadas de 1980 e 1990 e da precarização do trabalho e dos salários, acabou por impossibilitar o acesso da parcela mais vulnerável da população à terra urbanizada, e como principal consequência ocorreram invasões de áreas públicas, encostas e áreas de preservação, resultando no surgimento de dezenas de assentamentos precários (favelas e loteamentos irregulares de baixa renda) sem infraestrutura e condições de habitabilidade, conforme aponta o seguinte gráfico referente à evolução urbana habitacional de Jundiaí.

---

<sup>59</sup> A base desta nossa argumentação, que sofreu adequações, tem como fonte: FUMAS, 2014g; FUMAS, 2014d; FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 79-80.

Gráfico 1 - Evolução urbana habitacional de Jundiáí



Fonte: FUMAS (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 80)

O histórico legislativo de uso e ocupação do solo do município de Jundiáí, em comparação à situação real do solo urbano, demonstra a ineficácia do controle da terra urbanizada nas últimas décadas, que apresenta um considerável crescimento de loteamentos irregulares, muitos de baixa renda, de uma forma desordenada, com carência de infraestrutura e equipamentos públicos.

Analisando a legislação de uso e ocupação do solo de 1981 a 2012, sob o prisma da política municipal de habitação, vislumbramos: o crescimento da Zona Industrial – ZI; o avanço do crescimento desordenado de loteamentos irregulares; principalmente por famílias proprietárias das áreas agrícolas sem cultivo, o comércio de glebas que resultaram em parcelamentos sem a obediência da Legislação de Uso e Ocupação do Solo; venda de lotes com contratos “de gaveta”; bairros sem infraestrutura como água, esgoto, redes de drenagem e pavimentação; e, em paralelo, o crescimento já exposto de assentamentos precários (favelas) com famílias vivendo em péssimas condições de habitabilidade.

Nesse cenário, percebemos que as medidas tomadas pelo poder público até então não foram suficientes para coibir esse crescimento irregular, restando a classificação dos 340 loteamentos irregulares cadastrados em 2008 como Zona de Regularização Fundiária

de Interesse Específico - ZRFIE<sup>60</sup>, sem ações concretas para a implantação da infraestrutura necessária para ordenar o seu crescimento.

Além das questões e situações já indicadas, também destacamos que em Jundiaí há um aumento do valor imobiliário das terras e um processo de desenfreada especulação imobiliária, em razão da pouca oferta de terra urbanizada, da valorização econômica da cidade aliada e decorrente da expansão de seu polo industrial e de sua localização estratégica articulada regionalmente - disto decorre a interdependência, cooperação e descolamentos – com o Aglomerado Urbano de Jundiaí e com a Macrometrópole Paulista. Como exemplo do processo de valorização da terra, indicamos o considerável crescimento de loteamentos fechados e condomínios de alto padrão na cidade de Jundiaí.

Do exposto, constata-se, com suas particularidades espaciais e temporais, que na cidade de Jundiaí também surgiram “alternativas habitacionais”, em função da inexistência de uma efetiva política pública habitacional e da ausência de uma solução do poder público para ofertar moradias à população de baixa renda, consistentes na expansão periférica (loteamentos periféricos, deficientes de infraestrutura urbana e equipamentos públicos) e na formação de favelas (ocupações de áreas públicas ou privadas, inclusive áreas de risco e preservação, por moradias precárias em suas condições de habitabilidade).

Ora, como esses fenômenos caracterizam a problemática territorial, urbana e habitacional, de modo geral, de várias cidades brasileiras, incluindo Jundiaí, aproveitamos para melhor compreendê-los por meio da argumentação de Bonduki (1994) desenvolvida em seu artigo “Origens da habitação social no Brasil”<sup>61</sup>, assim concluída e sintetizada: “Na periferia, como na favela, a concepção de habitação social também esteve presente. Não como uma ação positiva, mas como uma desculpa, que justificava a aceitação de qualquer tipo de assentamento habitacional, por mais precário e insalubre que fosse, pois era a única maneira de enfrentar de fato a ausência de moradias” (BONDUKI, 1994, p. 730).

Para tanto, o autor argumenta e contextualiza a situação, partindo especialmente do desinteresse dos investimentos privados para a construção de casas populares para locação (“casas de aluguel”) decorrente do congelamento dos aluguéis em 1942, promovido pelo Decreto-lei do inquilinato:

---

<sup>60</sup> Informamos que o mapa com a localização dos 340 loteamentos irregulares cadastrados no ano de 2008 encontra-se no subitem desta tese “Omissões do planejamento urbano indutoras de ações habitacionais pontuais”.

<sup>61</sup> Embora esse artigo destaque o período Vargas (1930-1954) ao analisar as origens da intervenção estatal na questão da habitação de interesse social no Brasil, ele nos ajuda a compreender o processo de formação de favelas e expansão periférica.

Assim, surgem ou se desenvolvem novas “alternativas habitacionais” baseadas na redução significativa, ou mesmo na eliminação, do pagamento regular e mensal de moradia: a favela e a casa própria autoconstruída ou auto-empresada em loteamentos periféricos carentes de infra-estrutura urbana.

As primeiras favelas de São Paulo e a intensificação do crescimento das favelas no Rio de Janeiro ocorrem exatamente nesta conjuntura nos primeiros anos da década de 40, ocupando terrenos públicos e abrigando famílias despejadas ou migrantes recém-chegados. Em São Paulo, no entanto, ao contrário do Rio de Janeiro, as favelas não logram expandir-se em larga escala até à década de 70, tanto em decorrência da sua estigmatização como pelo fato de que, em São Paulo, a alternativa casa própria em loteamentos periféricos tornou-se viável.

Neste sentido, é nítida a preocupação existente em São Paulo de viabilizar a “solução periférica”, que vinha sendo destacada como a alternativa habitacional que mais convinha ao processo de expansão industrial, baseada em altas taxas de acumulação...

[...]

A enorme capacidade de ampliação da área urbanizável em São Paulo, realizada através de conhecidos processos especulativos (Kowarick, 1981; Bonduki e Rolnik, 1978), possibilitava prestações bastante baixas para os compradores de lotes distantes e situados em zonas de ocupação pioneira.

Os problemas desta “solução habitacional”, principalmente a carência de transporte e de infra-estrutura, assim como as dificuldades inerentes ao processo construtivo, acabaram por não se constituir em obstáculos intransponíveis à sua expansão, devido à absoluta ausência de alternativas, que provocava uma aspiração crescente pela casa própria, só factível mediante tais sacrifícios. Assim, entre 1940 e 1950, cerca de cem mil novas casas próprias são edificadas em São Paulo, elevando de 25% para 37,5% a sua participação no total de domicílios na cidade.

Ao contrário do que ocorreu na questão do inquilinato, onde houve uma forte intervenção governamental, na questão da expansão periférica a presença estatal limitou-se a garantir o acesso à propriedade aos compradores dos lotes — sem o que esta solução não poderia difundir-se. Em todos os demais aspectos, como na exigência de padrões mínimos de urbanização previstos na lei, a administração pública fez-se ausente, como se existisse um acordo para permitir-se a ampliação deste tipo de assentamento habitacional popular, única maneira de superar a crise de habitação. (BONDUKI, 1994, p. 729-730)

No âmbito da formação e expansão urbana de Jundiaí, torna-se necessário investigar, com base em situações concretas, quais as opções que o poder público municipal historicamente vem adotando - especialmente nas últimas duas décadas, inclusive após a promulgação do Estatuto da Cidade -, no que diz respeito ao planejamento territorial urbano e à política habitacional para, assim, verificarmos se, por um lado, Jundiaí caminhou e caminha na direção da construção de uma cidade mais incluyente e equilibrada, que assegura à população de baixa renda acesso à moradia em regiões urbanizadas e bem localizadas ou, por outro lado, se a cidade curvou-se aos interesses privados especulativos e lucrativos de poucos (dos mais ricos, cujos interesses dominam/comandam a dinâmica do mercado imobiliário e o

ordenamento territorial, e que concentram as melhores áreas e as destinam a empreendimentos para a população de renda média e alta) e, como consequência, segrega, exclui e precariza a situação habitacional da população em maior vulnerabilidade social.

Nesta tarefa, apoiamo-nos nos referenciais desenvolvidos no primeiro capítulo desta tese, reafirmando, a seguir, alguns deles. Dentre outros aspectos, eles nos ajudam a compreender a tendência, inclusive contrária às normas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, de relativizar o princípio da função social da propriedade e, conseqüentemente, de relativizar o direito social à moradia da população de menor renda.

Ora, o que foi relativizado pelo princípio da função social, que se efetiva por meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos e fundiários – “instrumentos de democratização do acesso a terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo etc.” (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 134) -, foi o direito à propriedade urbana, até mesmo para combater a especulação imobiliária e possibilitar o acesso à moradia popular em áreas urbanizadas e bem localizadas. Passemos aos referenciais:

a) Limitada capacidade dos municípios de planejar e gerir seu território, em decorrência da baixa capacidade política de impor limites para a ocupação urbana e de captar a valorização imobiliária procedente dos investimentos públicos. Para tanto, ou seja, para ordenar seu território com os instrumentos de política urbana e fundiária, devem ser enfrentados e superados pelos municípios uma série de obstáculos, incluindo as pressões constantes de interesses privados ligados ao processo de valorização da terra urbana sobre legislativos e prefeitura (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 153, 154 e 155);

b) Verificação, por um lado, de quais Planos Diretores possuem normas que efetivamente buscam interferir na oferta de terras para os mais pobres e, por outro, de quais deles “os instrumentos constam dos Planos apenas para cumprir obrigações da Constituição, do Estatuto da Cidade e das resoluções do Conselho Nacional da Cidade” (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 154), sem efetividade e aplicabilidade;

c) A função social da propriedade realiza-se principalmente por meio de uma obrigação de fazer do proprietário na direção do proveito social, tal como parcelar uma gleba, construir ou aproveitar adequadamente a propriedade urbana (JELINEK, 2006, p. 26);

d) “A concepção absolutista que permite usar, gozar e fruir da propriedade como um direito *erga omnes* traduz o individualismo que ainda permanece no ideário

capitalista e econômico dominante, em que pesem os movimentos sociais e a legislação em sentido contrário<sup>62</sup>” (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 73);

e) Em decorrência do art. 182, §2º, da Constituição Federal, [...] “pode o Poder Público municipal conformar ou condicionar as propriedades urbanas, de modo que elas cumpram sua função social, por exemplo, dando destinação específica a determinadas zonas ou áreas do Município ou estabelecendo diretrizes para as construções” (JELINEK, 2006, p. 28);

f) Os instrumentos urbanísticos previstos no art. 182, §4º, da Constituição Federal (parcelamento, edificação e utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública), tem como finalidade “combater a especulação imobiliária com o objetivo de ampliar a oferta e reduzir os preços dos imóveis, possibilitando maior acesso das populações mais pobres à moradia, com redução da exclusão territorial” (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 78);

g) “vemos que o direito à cidade vem caindo nas mãos de interesses privados e quase privados [...] confinado, na maior parte dos casos, na mão de uma pequena elite política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos” (HARVEY, 2014, p. 62 e 63). “E surge a pergunta: é boa ideia permitir que o valor de uso da moradia, que é crucial para o povo, seja comandado por um sistema louco de valor de troca? [...], liberamos a dinâmica do valor de troca, sob a teoria de que ele garantirá o valor de uso, mas o que se vê frequentemente, é que ele faz explodir o valor de uso e as pessoas acabam sem receber [...] boa moradia.” (HARVEY, 2013);

h) “Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele.” (VILLAÇA, 2012, p. 66).

A primeira situação concreta, destacada no diagnóstico do processo de revisão do PLHIS e que considerou a pesquisa de Fanelli (2014) sobre “A aglomeração urbana e a expansão recente da área central de Jundiaí”, indica que a especulação imobiliária está muito presente em Jundiaí: “Fanelli (2014) chama a atenção para o caráter especulativo das seguidas expansões do perímetro, uma vez que a efetiva ocupação urbana não se deu na mesma

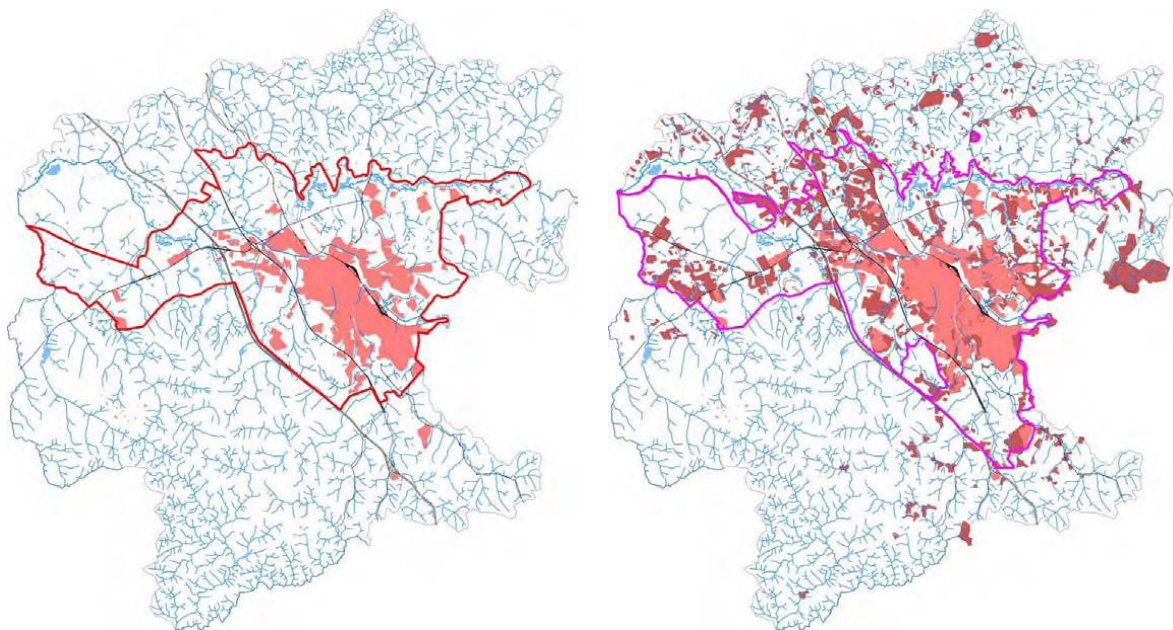
---

<sup>62</sup> Os grifos são nossos.

velocidade, especialmente a partir da inauguração da rodovia dos Bandeirantes, conforme pode ser observado nos mapas abaixo” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 76).

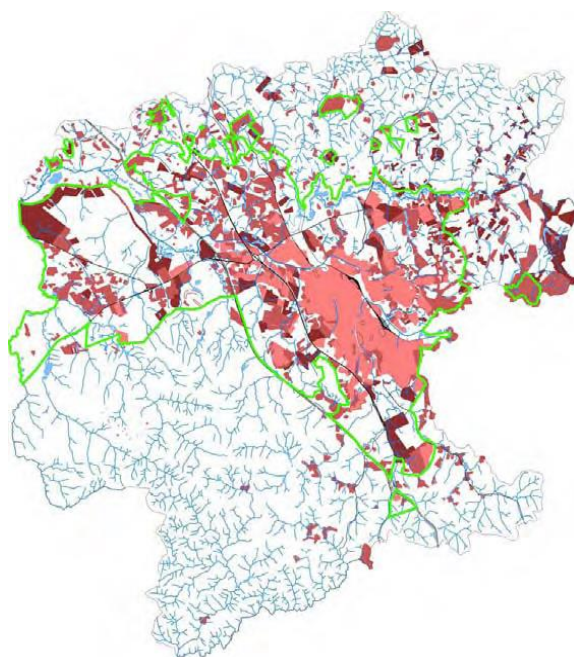
Além dos mapas do estudo de Fanelli (2014), também apresentaremos, a seguir, mapa que integra o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo – processo de revisão do Plano Diretor -, que evidenciam o caráter especulativo da expansão do perímetro urbano de Jundiaí, inclusive seu espraiamento (a expansão horizontal da cidade, ou espalhamento) a partir de 1976, que está associado ao processo de especulação imobiliária e de exclusão socioterritorial.

Mapa 2 - Comparativo entre evolução do perímetro e área urbanizada.



Urbanização até 1983 X perímetro 1980

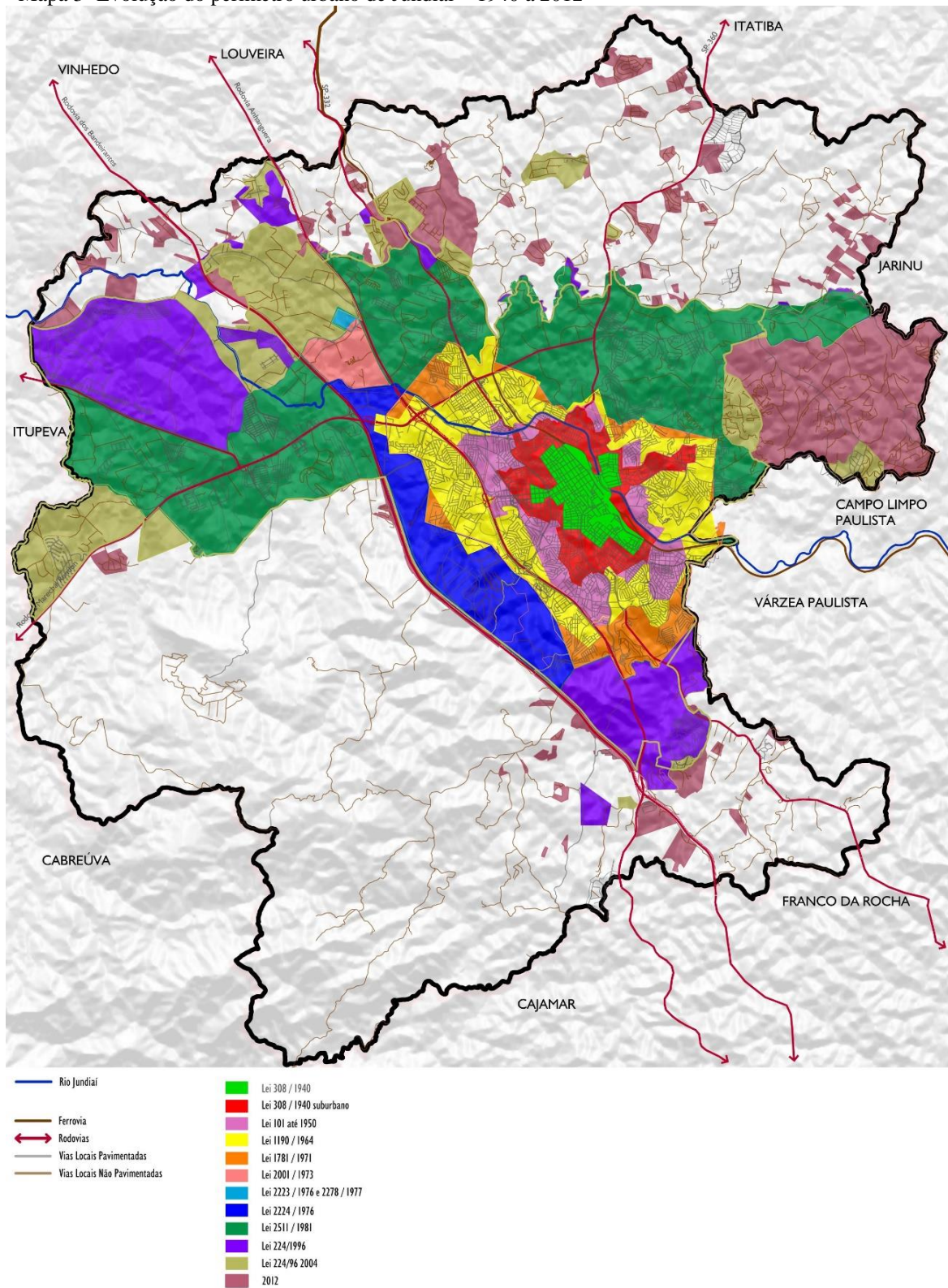
Urbanização até 1993 X perímetro 1996



Urbanização até 2002 X perímetro 2004

Fonte: FANELLI (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 76)

Mapa 3- Evolução do perímetro urbano de Jundiá – 1940 a 2012



Fonte: JUNDIÁ; DEMACAMP, 2015

Uma segunda situação concreta, vinculada e complementar à primeira, refere-se aos fatores e ao processo de expansão da área central de Jundiaí para regiões próximas às rodovias – principalmente a Anhanguera e a D. Gabriel Paulino Bueno Couto – envolvendo empreendimentos para a camada de população de renda média e alta, indicados por Fanelli (2014). Segundo a autora, esse processo contou com a omissão e até mesmo favorecimento pelo poder público municipal, decorreu de interesses e ações da especulação imobiliária e teve a Serra do Japi como apelo para o mercado imobiliário de alto padrão.

Os espaços livres de urbanização próximos às rodovias também colaboraram para a expansão da área central no sentido sudoeste, uma vez que as áreas com maiores espaços livres localizam-se nessa região, principalmente próximas das rodovias Anhanguera e D. Gabriel Paulino Bueno Couto.

O poder público, por sua vez, não ofereceu nenhum entrave a essa expansão, pelo contrário, favoreceu algumas localizações com melhorias em infraestrutura, com a requalificação da avenida Nove de Julho e a construção da nova rodoviária às margens da Rodovia Anhanguera, assim como a construção da Prefeitura de Jundiaí às margens da Rodovia Vereador Geraldo Dias, quando, anteriormente, ambas as edificações localizavam-se no centro tradicional.

A especulação imobiliária também investiu nas proximidades das rodovias, com construções de condomínios verticais e horizontais, loteamentos, shopping em avenidas de fácil acessibilidade às rodovias, hotéis, edifícios comerciais entre outros.

A Serra do Japi colaborou com a mudança e expansão da forma urbana de Jundiaí. Por ser área de preservação ambiental foi uma barreira à expansão urbana e ao mesmo tempo, atraiu diversos condomínios e loteamentos fechados por proporcionar uma paisagem mais próxima da natureza. Esses condomínios e loteamentos instalaram-se entre as rodovias e a Serra do Japi, ocupando espaços livres de urbanização nessa região (FANELLI, 2014, p. 139-140).

A terceira situação concreta, que também se relaciona e complementa as outras duas já apontadas, decorre da promoção privada da habitação em Jundiaí e de sua análise realizada pelo diagnóstico do PLHIS, com base na Pesquisa do Mercado Imobiliário (PMI)<sup>63</sup> do SECOVI-SP (Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo). Também foram consideradas informações levantadas junto ao GRAPROHAB (Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo).

<sup>63</sup> “A Pesquisa do Mercado Imobiliário (PMI) é realizada mensalmente pelo departamento de economia e estatística do Secovi-SP com o objetivo de analisar o desempenho de vendas de imóveis residenciais novos em Jundiaí. Para isso são pesquisadas as incorporadoras que possuem imóveis disponíveis à venda. Os dados são compostos por residências de no máximo 3 anos, contando da data do lançamento até a data da pesquisa. (fonte: <http://www.secovi.com.br/files/Arquivos/estudo-do-mercado-imobiliario-de-jundiai-2014.pdf>)” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 91 – nota de rodapé).

Em síntese e considerando o gráfico e mapa abaixo apresentados, o referido diagnóstico habitacional destaca:

a) “[...] Claramente que o município vem passando por um forte processo de valorização imobiliária influenciado pela demanda que irradia da Capital” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 92), apontando um substancial crescimento do número de unidades habitacionais produzidas em Jundiaí nos últimos cinco anos, com um pico de quase 60% no número de lançamentos imobiliários em condomínios em 2012 (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 91), e também indicando que, como reflexo da valorização imobiliária, ocorre o aumento da verticalização (93% do total de 12.762) dos lançamentos residenciais mais recentes<sup>64</sup> (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 93);

b) A produção das unidades habitacionais destina-se à população de renda média<sup>65</sup> e alta, uma vez que:

Na análise sobre o preço de venda, percebe-se que a demanda se concentra significativamente nos intervalos entre R\$ 190 mil a R\$ 350 mil. O estudo também detectou evolução do preço do metro quadrado de área útil dos imóveis residenciais verticais e horizontais nos últimos anos, quando observou-se uma variação de R\$ 5.579,00 em 2012, subindo para R\$ 5.693,00 em 2014 (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 92).

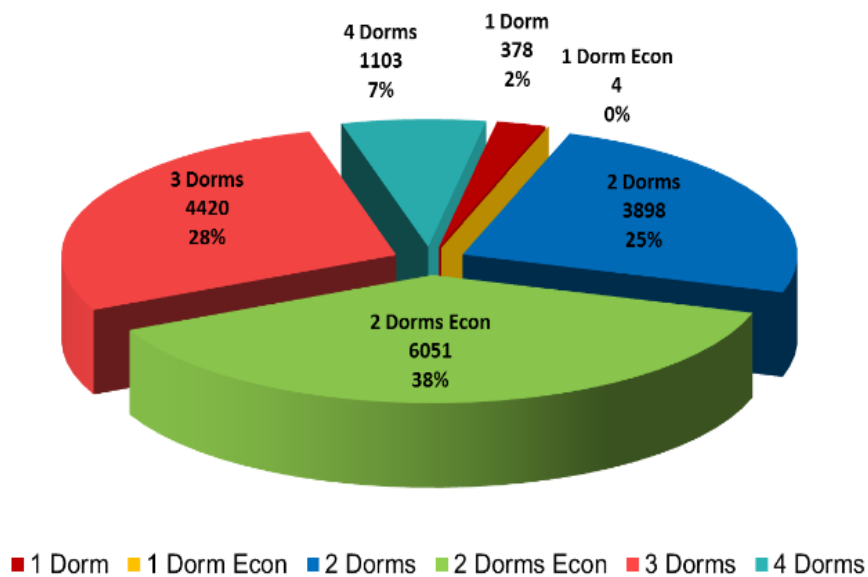
c) Em consonância com o constatado por Fanelli (2014), “a maior parte do estoque de unidades habitacionais à venda em Jundiaí se localiza na região do Centro, ao longo da Rodovia Anhanguera e também no chamado vetor de expansão localizado na Região Oeste do município”. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 32).

---

<sup>64</sup> “Os empreendimentos verticais correspondem a 93% do total de 12.762 unidades lançadas nos últimos 36 meses.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 92).

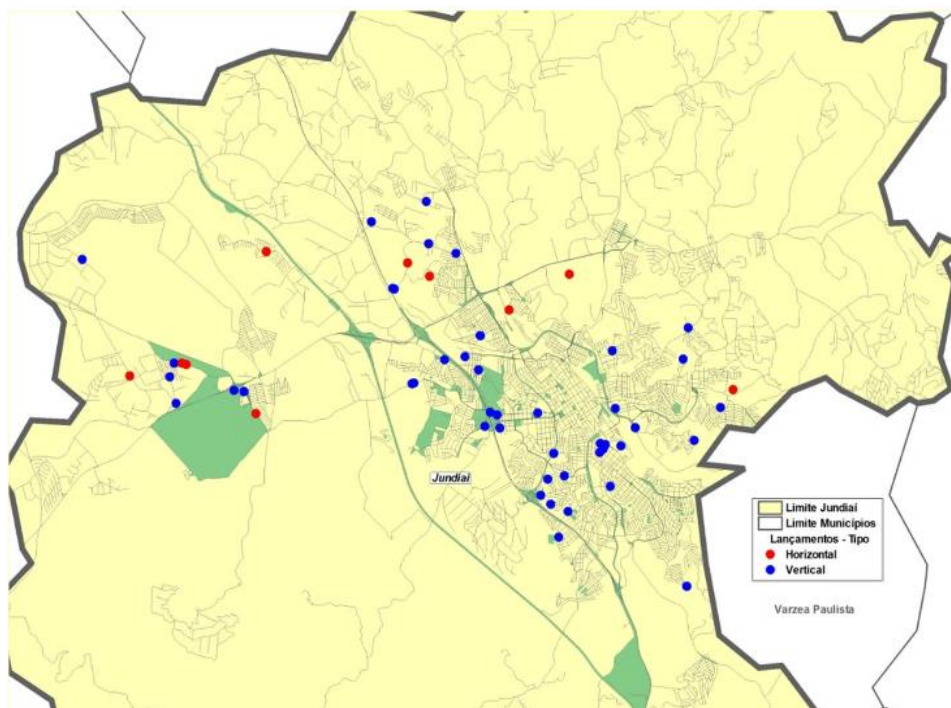
<sup>65</sup> “Outra constatação feita a partir da pesquisa é a grande oferta de unidades econômicas de 2 dormitórios, quase 40% do total das 15.854 unidades lançadas entre novembro de 2011 e dezembro de 2012” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 91).

Gráfico 2 - Participação nas unidades habitacionais lançadas, por número de dormitórios



Fonte: Secovi-SP (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 92)

Mapa 4 - Distribuição dos imóveis lançados, por tipologia (vertical/horizontal)



Fonte: Secovi-SP (2014, apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 93)

Com base no quadro abaixo apresentado sobre os loteamentos aprovados no GRAPROHAB, e já indicando as mudanças de rumo da atual gestão municipal no tocante ao combate à especulação imobiliário, o diagnóstico habitacional do processo de revisão do PLHIS também destaca que:

No período, Jundiaí teve dois picos no número de aprovações: em 2010 com a aprovação de 8 empreendimentos, totalizando 1.866 unidades; e em 2012 com a aprovação de 6 empreendimentos, totalizando 1.771 unidades. Nota-se que este número cai de maneira brusca nos anos de 2013 e 2014, decorrente das ações da administração, que tomou posse em janeiro de 2013, no intuito de frear o processo de especulação imobiliária que vinha ocorrendo no município. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 93)

Quadro 17 - Projetos de loteamentos aprovados no GRAPROHAB – 2010 a 2014

Ano	Nº de Projetos Aprovados	Nº de Unidades Previstas
2010	8	1.866
2011	4	1.218
2012	6	1.771
2013	1	161
2014*	2	283
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>5.299</b>

\* Até Outubro de 2014.

Fonte: GRAPROHAB, 2014; Secovi-SP (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 93)

Uma quarta e complexa situação concreta, que se relaciona com as outras já apontadas, envolve as históricas omissões ou encenações do poder público municipal no campo da habitação e do planejamento territorial, especialmente com relação às necessidades habitacionais da população de menor renda.

Mais especificamente e conforme apurado pelo referido diagnóstico de revisão do PLHIS, a legislação de Jundiaí não avança no sentido de atingir os objetivos explicitados no Plano Diretor – inclusive na Lei Orgânica -, referentes à democratização do acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, à justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e à prevenção do uso especulativo da terra para assegurar a função social da propriedade (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 151), uma vez que existe previsão, porém ausência de regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana em Jundiaí<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> No contexto do debate sobre a sua não utilização (efetiva aplicação) em Jundiaí, ofertamos esclarecimento do diagnóstico do PLHIS sobre os instrumentos da política urbana, estipulados pela Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), inclusive ressaltando a importância para a política social de habitação da efetiva aplicação das ZEIS e do parcelamento, edificação e utilização compulsórios: “Os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade estão em grande parte condicionados à sua previsão nos planos diretores municipais e alguns, inclusive, necessitam de leis específicas ou algum tipo de regulamentação posterior para que possam ser aplicados. Configura-se, com

Daremos ênfase a dois instrumentos estratégicos para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, destinados à população de menor renda, em áreas urbanizadas e bem localizadas, como também para o enfrentamento da especulação imobiliária, quais sejam: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC).

Entretanto, esclarecemos preliminarmente que o diagnóstico do PLHIS, além desses dois instrumentos por ele considerados não aplicáveis, também avaliou o tratamento dado pelo Plano Diretor a outros instrumentos da política urbana nele indicados, “confrontando-o com as disposições da Lei federal 10.257/01 e recomendações contidas na Resolução Recomendada nº 34/05, alterada pela Resolução Recomendada nº 164/14 do Conselho Nacional das Cidades, que tratam do conteúdo mínimo do Plano Diretor” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 139). Em resumo:

a) O direito de preempção (direito de preferência) é estabelecido no Plano Diretor, “sem delimitação dos imóveis sobre os quais deverá incidir o instrumento, o que deverá ser feito por lei específica.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 142);

b) “O Plano estabelece que no prazo de noventa dias lei municipal específica regulamente as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso [...]. Entretanto, a lei regulamentadora ainda não foi editada.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 143).

---

isso, um longo caminho a percorrer até que estes instrumentos sejam efetivamente aplicados, demandando, portanto, certa agilidade nas decisões tomadas na esfera municipal para que estes possam ser utilizados como estratégias de implementação das políticas sociais e em especial a de habitação. Neste campo, destacam-se alguns instrumentos cruciais tanto para constituir uma reserva ou banco de imóveis para servirem a novos empreendimentos habitacionais, como para promover a regularização fundiária dos assentamentos precários. Estes instrumentos são as Zonas Especiais de Interesse Social, a Concessão de Direito Real de Uso, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, a Usucapião de Imóvel Urbano (individual e coletivo), o Direito de Superfície, o Direito de Preempção, entre outros. A Medida Provisória 2.220/2001 também instituiu a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, que é o instrumento correspondente à Usucapião, aplicado para imóveis públicos. A aplicação destes instrumentos pode garantir conquistas importantes no campo das políticas sociais, associando-as às políticas territoriais. Para isso, porém, as leis urbanísticas como o plano diretor, lei de uso e ocupação do solo e lei de parcelamento do solo devem adotá-los, definindo regras precisas para a sua aplicação. Assim, por exemplo, no caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), é importante que estejam demarcadas no território municipal, o que pressupõe uma opção assumida pela municipalidade em determinar que alguns imóveis sejam direcionados exclusivamente para novos empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda ou para a regularização dos assentamentos precários, em consonância com a demanda e o déficit habitacional devidamente mensurado. Da mesma forma, o instrumento do parcelamento, utilização ou edificação compulsórios, que força a utilização dos imóveis ociosos ou subutilizados, depende do estabelecimento de critérios de localização e de padrões tipológicos de imóveis interessantes para serem empreendidos. A Concessão de Direito Real de Uso, Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia e a Usucapião são instrumentos jurídicos que podem estar associados ao instrumento de ZEIS, contribuindo para o processo de regularização fundiária. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 112-113).

Sobre esse instrumento é necessário alertar que o Estatuto da Cidade em seus artigos 28 e 29 estabelece a necessidade de identificação no Plano Diretor das áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, ou nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, entendimento que é reforçado pelo Artigo 4º da Resolução 34/05 do Concidade. ((FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 144);

c) A operação urbana consorciada é prevista pelo Plano, no qual “[...] há indicação de uma área a ser objeto de operação urbana consorciada (Centro de Desenvolvimento Ponte São João, na Vila Arens), remetendo-se a criação de outras operações para lei específica [...]” ((FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 144).

Também aqui se aplica o inciso II do artigo 42 do Estatuto da Cidade e o Artigo 4º da Resolução 34/05 do Concidade, no sentido de que as áreas de aplicação do instrumento deveriam estar delimitadas no Plano Diretor, como forma de evitar que as cidades se transformem em territórios de exceção com a aprovação de operações urbanas fora do contexto de planejamento do território como um todo. Como exemplo, temos a Lei nº 7.403/10, que aprovou a Operação Urbana Consorciada “Jardim Ana Maria”, que consistiu em pequena intervenção para fechamento do bairro e permissão de alteração de uso dos imóveis localizados na Avenida externa ao fechamento. ((FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 145).

d) Sobre a transferência do direito de construir, “o Plano Diretor limita-se a reproduzir os termos do Estatuto da Cidade no que diz respeito ao instrumento” (DEMACAMP, 2015a, p. 145). “Ao instrumento da Transferência do Direito de Construir se aplicam as disposições contidas no Artigo 4º da Resolução 34/05 do Concidade, que exige delimitação da área apta a receber potencial construtivo no Plano Direto” ((FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 146);

e) O Plano prevê o consórcio imobiliário que, de acordo com a lei, aplica-se tanto aos imóveis sujeitos à obrigação legal de parcelar, edificar ou utilizar, quanto àqueles necessários à realização de intervenções urbanísticas. Se por um lado não existem áreas delimitadas no Plano Diretor para a aplicação do PEUC, por outro “a lei não prevê, entretanto, como se dará o pagamento em casos de imóveis destinados à realização de intervenções urbanísticas” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 146);

f) “Instrumento já regulamentado pela Lei nº 7.763/11, o Estudo de Impacto de Vizinhança é destacado nos artigos 168 a 171 do Plano Diretor” (FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 146);

g) “A criação de Áreas de Intervenção Municipal será feita através de lei específica, que *‘disciplinará a aplicação dos instrumentos correspondentes às suas*

*finalidades no âmbito de seus perímetros de abrangência*’. Não são delimitadas Áreas de Intervenção no Plano.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 147);

h) O Plano cria o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDESURB.

Dentre as origens de recursos para o Fundo estão os obtidos com a outorga onerosa do diretor de construir ou de alteração de uso, com a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base no Plano, da transferência do direito de construir, e as receitas provenientes de concessão urbanística. O Artigo 175 dispõe sobre a aplicação dos recursos do Fundo, onde se destacam “*projetos e programas de interesse social, incluindo a regularização fundiária e a aquisição de imóveis para constituição de reserva fundiária*” (DEMACAMP, 2015, p. 147);

i) O Plano também dispõe em seu art. 177 sobre os instrumentos de regularização fundiária, com destaque para a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – conforme abaixo será detalhado, foram identificadas 32 áreas de ZEIS ocupadas por assentamentos precários – e Zona de Regularização Fundiária de Interesse Específico (ZRFIE). (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 147-148)

Nos termos da avaliação do diagnóstico do PLHIS, com exceção do Estudo de Impacto de Vizinhança e dos instrumentos de regularização fundiária, os demais instrumentos acima estão em desconformidade em relação às normas e recomendações federais e não são aplicados e utilizados em Jundiáí. Passemos a duas outras situações concretas que indicam que Jundiáí não enfrenta a questão fundiária e não efetiva a função social da propriedade e da cidade no tocante à habitação de interesse social, uma vez que ela não ordena o uso e ocupação do solo de forma justa e incluyente em prol da população em maior vulnerabilidade social.

Dessa forma e considerando a realidade de Jundiáí que, conforme será detalhado, não utiliza como estratégia até mesmo para o enfrentamento do mecanismo do mercado especulativo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), o referido diagnóstico é enfático – tal situação inclusive motivou o processo de revisão do PLHIS pela atual gestão habitacional - no sentido de que estes instrumentos

[...] são oportunos até como medidas de acomodação do valor dos imóveis demarcados para a produção de habitação social, contando com fatores depreciativos e mecanismos fiscais de contenção do aguardo para valorizações futuras. Neste sentido, se os planos diretores não avançarem na aplicabilidade destes instrumentos, o plano setorial de habitação deverá reforçar a sua regulamentação de forma a garantir que estes mecanismos tornem-se estratégicos para a constituição de uma reserva fundiária futura, especialmente para os empreendimentos habitacionais de interesse social. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 113)

Com relação a **não utilização (efetiva aplicação) das ZEIS em áreas vazias e subutilizadas em Jundiá**, constam no diagnóstico de revisão do PLHIS as seguintes observações, inclusive instruídas pelo mapa que será apresentado:

As ZEIS são criadas, portanto, através do inciso I do Artigo 177, remetendo-se sua regulamentação à legislação posterior. No Mapa constante do Anexo IV [...] são identificadas 32 áreas de ZEIS, ocupadas por assentamentos precários, mas não há identificação de áreas vazias com a incidência do instrumento, como forma de favorecer o acesso à terra urbana pela população de baixa renda.

O Plano não define parâmetros e regras específicas para empreendimentos habitacionais ou parcelamento do solo de interesse social a serem aplicados nas ZEIS, remetendo-os à lei de parcelamento, uso e ocupação do solo, e tampouco contempla a definição de população de baixa renda a ser atendida pelos empreendimentos de interesse social implantados nas ZEIS.

[...]

Observação importante a ser feita sobre o zoneamento da Macrozona Urbana diz respeito às ZEIS: como no Plano Diretor não foram identificadas áreas vazias a serem gravadas com o instrumento, a sua demarcação ficará sempre condicionada à edição de lei específica e, da forma como são caracterizadas as ZEIS no inciso I do Artigo 10 da LUOPS, essa demarcação estará sempre vinculada à decisão de empreender da FUMAS. Assim, nem o Plano Diretor, nem a LUOPS dão efetividade ao instrumento, identificando espaços do território que cumpram sua função social com a implantação de empreendimento de habitação destinado à população de baixa renda. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 148 e 154)<sup>67</sup>

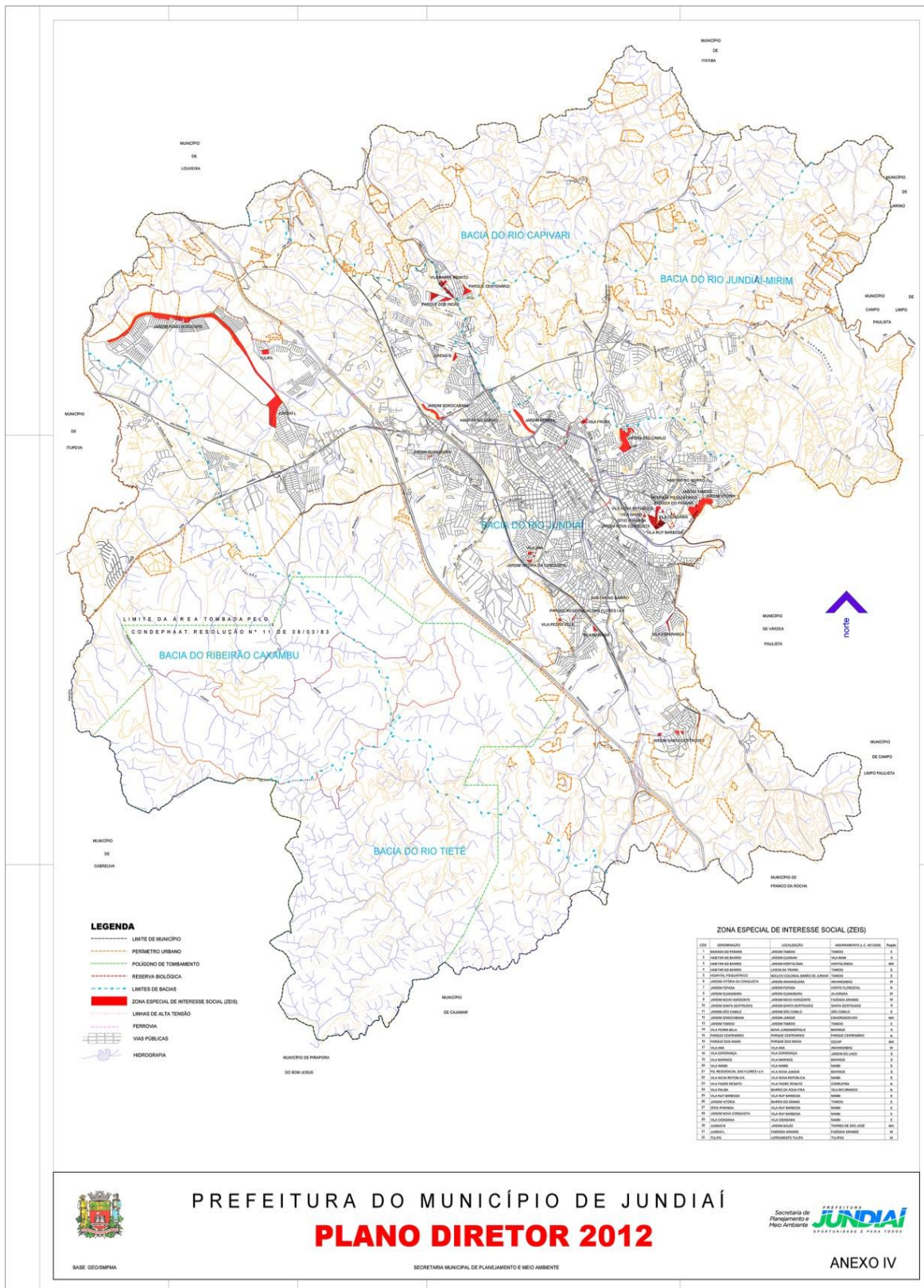
Outro aspecto que demonstra a relevância da demarcação de ZEIS em áreas vazias e subutilizadas envolve a utilização desse instrumento em áreas próximas aos assentamentos precários como elemento essencial para viabilizar a implantação de projetos de urbanização que necessitam da produção de novas unidades habitacionais para o reassentamento de famílias removidas. Segundo o diagnóstico do PLHIS:

**Ainda com relação ao reassentamento, é recomendável que o mesmo ocorra, sempre que possível, no interior do núcleo de origem das famílias ou em áreas próximas**, situadas ao seu redor, principalmente quando o assentamento for bem inserido na região, situação bastante observada em Jundiá. Para urbanizar assentamentos deste tipo, é importante considerar a necessidade de áreas no seu entorno para a provisão habitacional de apoio à urbanização, que devem estar definidas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Plano Diretor do município, ou sugeridas por este PLHIS, para viabilizar seu uso para fins de moradia social. Neste plano será feito um estudo das áreas consideradas aptas para receber novas unidades habitacionais de interesse social, além das ZEIS já existentes. Caso se verifique a necessidade de transformar estas áreas em ZEIS, esta ação deve ser feita por meio de uma lei específica. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 195).

---

<sup>67</sup> Os grifos são nossos.

Mapa 5 – ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social



Fonte: Plano Diretor de Jundiá – Lei nº 7.857/12 (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 149)

No que diz respeito à não utilização (efetiva aplicação) do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em Jundiá, o diagnóstico do PLHIS, destaca, também apresentando mapa, o seguinte:

O Plano Diretor estabelece em seu artigo 151 que poderá ser exigido do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. O artigo 153 define que o PEUC poderá ser aplicado nos imóveis inseridos em área indicada em Mapa ilustrativo [...], que compreende a parte mais consolidada do perímetro da Macrozona Urbana, deixando para lei específica a delimitação das áreas de aplicação do instrumento, o que não atende as disposições do inciso I do Artigo 42 do Estatuto da Cidade, bem como a recomendação contida no inciso III do Artigo 3º da Resolução Recomendada nº 34/05 do Concidade.

[...]

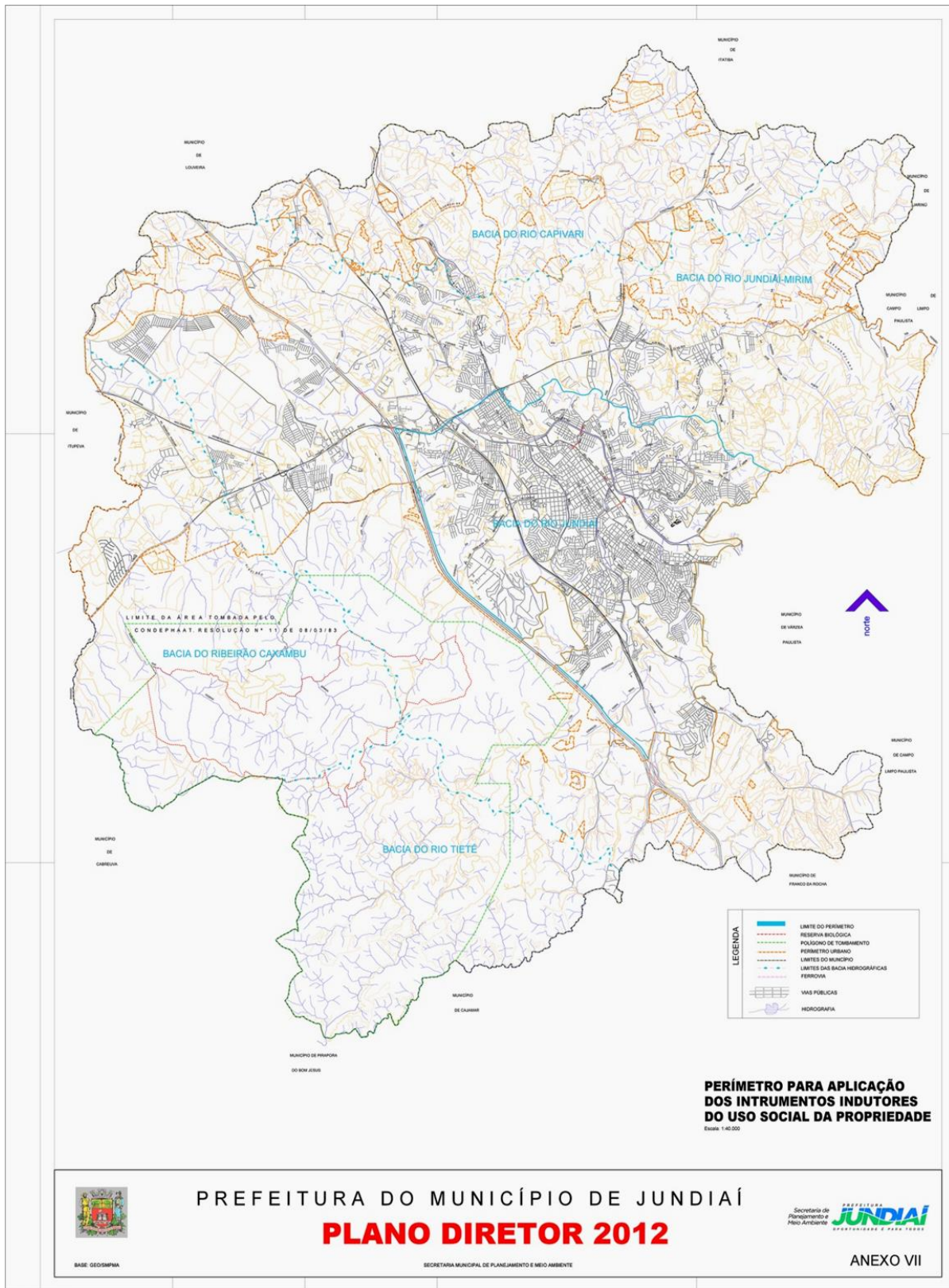
Para efeitos de aplicação do PEUC o Plano considera como critérios para caracterização de **solo urbano não edificado** área de terreno superior a quinhentos metros quadrados e não existência de área construída no IPTU; para **solo urbano subutilizado** área superior a quinhentos metros quadrados e coeficiente de aproveitamento abaixo do índice mínimo definido na lei de uso e ocupação do solo; e para **solo urbano não utilizado** edificação desocupada há mais de cinco anos, ressalvados os casos em que a desocupação decorra de impossibilidades jurídicas ou resultantes de pendências judiciais incidentes sobre o imóvel.

O Plano reproduz os prazos estabelecidos no Estatuto da Cidade para a aplicação sucessiva dos instrumentos, prevendo a sua não aplicação nos casos de imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades, imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos, imóveis integrantes dos Espaços Verdes, imóveis desprovidos de rede de água e esgoto e imóveis inseridos em zonas urbanas isoladas ou em Zonas de Conservação Ambiental ou Zonas de Conservação de Manancial.

A dificuldade de aplicação do PEUC, já constatada em estudos como o de Denaldi e Bruno (2009), em Jundiá é mais evidente, uma vez que o Plano Diretor remete para regulamentação posterior a definição dos coeficientes de aproveitamento para caracterização de solo urbano subutilizado, a identificação de atividades econômicas que não necessitam de edificação, além de outros procedimentos necessários para a aplicação do instrumento e da legislação requerida pelo Estatuto da Cidade para a disciplina do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 140 e 142)<sup>68</sup>

<sup>68</sup> Os grifos são nossos, com exceção dos grifos em negrito que são o texto originário.

Mapa 6 – Instrumentos Indutores do Uso Social da Propriedade



Fonte: Plano Diretor de Jundiá – Lei nº 7.857/12 (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 141)

Considerando, por um lado, as omissões e encenações da legislação municipal acerca da efetiva aplicação dos instrumentos da política urbana e fundiária - especialmente ZEIS e PEUC - necessários à função social da propriedade e da cidade vinculados ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social em Jundiaí (destinação de recursos para o Fundo de Habitação, acesso à terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social; combate à especulação imobiliária etc.), e, por outro lado, os processos de expansão urbana, aumento do preço da terra, especulação imobiliária para e como consequência da substancial produção privada de unidades habitacionais para a média e alta renda em Jundiaí, podemos concluir que nas últimas duas décadas, inclusive após a promulgação do Estatuto da Cidade, Jundiaí curvou-se aos interesses privados especulativos e lucrativos de uma elite política e econômica que domina/comanda a dinâmica do mercado imobiliário e o ordenamento territorial, e que concentra as melhores áreas e as destinam a empreendimentos para a população de renda média e alta.

Enfatizamos, entretanto, conforme se verifica por várias situações concretas relatadas e discutidas nesta tese, que a atual gestão municipal, que assumiu em janeiro de 2013, por meio de várias medidas tanto com relação ao planejamento quanto no tocante à execução de ações está promovendo uma mudança de rota.

Porém, também destacamos que no contexto e em decorrência da hegemonia do PMCMV e de sua forte lógica financeira e privada no campo da política habitacional encontramos vários entraves, dificuldades e desafios para a efetivação da gestão municipal habitacional democrática, justa e incluyente e para a adoção das perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersectorialidade, descentralização e participação e controle social, inerentes à concepção democrático-popular.

## 2.2 Inserção e dinâmica regional

Para compreender as questões territoriais e urbanas da cidade de Jundiaí, assim como suas relações com a problemática habitacional, optamos por trazer alguns elementos caracterizadores da dinâmica socioeconômica e urbana de Jundiaí, considerando especialmente o fato de a cidade pertencer à primeira aglomeração urbana do Estado de São Paulo, dela integrar a Macrometrópole Paulista e de estar localizada entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas, no eixo das rodovias Anhanguera e Bandeirantes.

Mapa 7 – Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas da Macrometrópole Paulista<sup>69</sup>



Fonte: EMPLASA – elaboração VCP/UDI (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.19)

<sup>69</sup> A UR de Bragança Paulista ainda não foi oficialmente constituída.

Para tanto, além de informações extraídas do diagnóstico do setor habitacional da FUMAS; DEMACAMP (2015a e b), destacamos alguns trechos do artigo de Fanelli e Santos Junior (2013) e da dissertação de Fanelli (2014) que, em linhas gerais, percorrem dois eixos centrais que interessam ao nosso estudo:

- Jundiaí se insere em uma rede de cidades independentes, porém articuladas regionalmente, que ocasiona impacto na expansão e estruturação urbana do município. São elas a Macrometrópole Paulista e a Aglomeração Urbana de Jundiaí (AU-J);
- Os deslocamentos intraurbanos diários, interdependência e especialização funcional das cidades ocasionam reflexos na estruturação urbana de Jundiaí.

A Macrometrópole Paulista, integrada pela AU-Jundiaí, caracteriza-se como uma “cidade-região formada por 153 municípios que rodeiam a cidade de São Paulo, num raio de aproximadamente 200 quilômetros e conta com 72% dos habitantes do Estado, 95% desses vivendo nas áreas urbanas, com 80% do PIB estadual e aproximadamente 27% do PIB brasileiro (IBGE, 2010)”. (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 463).

Por sua vez, Jundiaí é a principal cidade da AU-Jundiaí, formada por 7 (sete) cidades: Cabreúva, Campo Limpo Paulista, Itupeva, Jarinu, Louveira, Várzea Paulista e Jundiaí. Essa AU é delimitada a partir de Jundiaí, que concentra, aproximadamente, 53% de toda população dessa aglomeração, como também nela existe um processo de conurbação entre os municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista, que tem apresentado nos últimos anos um processo acelerado de urbanização (EMPLASA, 2011). O principal papel da AU-Jundiaí é o de “elaborar e viabilizar projetos e ações públicas, articulando políticas públicas nas áreas de planejamento e uso do solo, transporte e sistema viários, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 23).

O fato de que em 1980 Jundiaí representava 73,48% do total da população da Aglomeração Urbana, e em 2014 sua participação passa a significar 52,20%, faz-nos constatar que embora a distribuição populacional na aglomeração ainda indique a consolidação de Jundiaí como município-sede, sua polarização de núcleo central vem decrescendo, o que indica a emergência de outros núcleos urbanos que incorporam mais população com perfis de participação semelhantes, tais como os municípios de Campo Limpo Paulista e Várzea Paulista. Cabreúva e Itupeva mostram tendências de crescimento populacional significativas,

projetando-se como núcleos urbanos com participação interativa propulsora na região (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 24).

Segundo informações evidenciadas pelo diagnóstico do setor habitacional do processo de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)<sup>70</sup>, em 2014 a AU possuía 740.786 habitantes que representava 2,34% da população da Macrometrópole Paulista e 1,76% da população do Estado. Ela ocupa uma área de 1.270 km<sup>2</sup>, que corresponde a 0,51% do território paulista, e sua área urbanizada corresponde somente a 7,3% do território, o que é explicado pelos diversos institutos de proteção ambiental que restringem a expansão urbana.

Destacam-se na aglomeração pela alta densidade populacional três cidades conurbadas: Campo Limpo Paulista, Várzea Paulista (ambas com 100% de área urbanizada) e Jundiaí (com 96,4% de área urbanizada). No caso de Várzea Paulista, município com a menor área da Aglomeração, a alta densidade, de 3.212,78 hab/km<sup>2</sup>, contrasta com os demais municípios. Campo Limpo Paulista, segundo município em densidade populacional na AU-Jundiaí, mesmo com muitas indústrias metalúrgicas, que ocupam extensas áreas territoriais, apresenta um adensamento populacional alto, de 978,20 hab/km<sup>2</sup>, mas ainda assim bem distante de Várzea Paulista, município dormitório, em que boa parte da população trabalha em Jundiaí que, por sua vez, é a terceira cidade em densidade possuindo 896,81 hab/km<sup>2</sup>. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 23- 24 e 27-29).

Dessa maneira, percebe-se que a restrição à expansão urbana em decorrência das áreas ambientalmente protegidas repercute no processo de conurbação entre Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista e no alto grau de urbanização e na densidade populacional dessas cidades. Mais especificamente em relação a Jundiaí, verifica-se que a exclusão de áreas protegidas ambientalmente para a ocupação urbana - zona de conservação hídrica composta pelas bacias dos rios Capivari e Jundiaí-Mirim e área de preservação ambiental da Serra do Japi Fanelli e Santos Junior (2013, p. 469) - “resultou na ocupação quase total do restante do território e produziu, em Jundiaí, um índice de 95% de área urbanizada que se expandiu além das fronteiras do município, conurbando-se com Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista.” (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 469).

Se até o ano de 1980 a Aglomeração Urbana de Jundiaí tinha um perfil predominantemente industrial, atualmente predomina o setor de serviços e comércio, destacando-se nos últimos anos o crescimento, em função da estratégica posição geográfica,

---

<sup>70</sup> No tocante às informações que identificam e caracterizam a AU-Jundiaí, o diagnóstico utiliza como fontes de informações: a Fundação SEADE e o Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (PNUD, IPEA e FJP).

do setor de logística pertencente à área de serviços. Observe-se, entretanto, que embora o setor terciário predomine, pelo fato da indústria ter participação elevada no valor adicionado regional, a Fundação SEADE, quanto à tipologia do PIB municipal, classifica a aglomeração como essencialmente industrial, considerando que seis de seus municípios são classificados como industriais e, ainda, que Jundiaí e Louveira apresentam perfil industrial com relevância no Estado. Em 2000, Jundiaí respondia por 66,23% do PIB regional, percentual que cai para 54% em 2012.

O setor de serviços e comércio ocupa 83,58% dos estabelecimentos do AU-Jundiaí, enquanto a indústria responde por 9,78%. Esse setor de comércio e indústria sustenta boa parte das necessidades do aglomerado, proporcionando um fluxo constante e pendular entre as cidades. Mais especificamente na cidade de Jundiaí, do total de seus 22.013 estabelecimentos, temos: 11.944 de serviços, 7.235 do comércio, 1.676 da indústria, 813 da construção civil e 345 da agropecuária<sup>71</sup> (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 32, 34 e 36).

Ressaltamos que por localizar-se em um nó de sistemas e fluxos rodoviários, ferroviários e aeroviários que conecta o Aglomerado Urbano de Jundiaí (AUJ) às regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas, ao aglomerado urbano de Sorocaba e à microrregião bragantina e aos aeroportos de Cumbica, Congonhas e Viracopos, a “posição estratégica do AUJ nas conexões intrametropolitanas potencializa a nova unidade regional como localização para moradia, como ponto estratégico para centros logísticos e como local ideal para indústrias de nova geração.” Fanelli e Santos Junior (2013, p. 479), bem como que a configuração urbana da AU-Jundiaí promove deslocamentos populacionais pendulares entre municípios<sup>72</sup>, o que ocasiona o estreitamento de suas relações socioeconômicas (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 473-474).

Desse modo, “Apesar de serem cidades independentes, são cidades complementares funcionalmente e estabelecem entre si uma relação de cooperação e interdependência.” (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 474). Na cidade de Jundiaí, o setor de serviços e comércio é extremamente importante para a região, sustentando muitas das necessidades do aglomerado e proporcionando um fluxo constante e pendular, assim como

---

<sup>71</sup> O número de estabelecimentos por setor tem como fonte o RAIS 2014 – Relatório Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

<sup>72</sup> De acordo com Fanelli e Santos Junior (2013): “A maior parte dos deslocamentos diários acontecem em primeiro lugar dentro da própria aglomeração, o que demonstra a forte interação na rede de cidades do AUJ. Em segundo lugar aparecem os deslocamentos diários entre o AUJ para a RMSP, o que reforça a constatação de que a localização do AUJ é muito importante também para o contexto de mobilidade da Macrometrópole Paulista.” FANELLI, Adriana Fornari Del Monte; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. O aglomerado urbano de Jundiaí (SP) e os desafios para a mobilidade metropolitana paulista. **Cadernos Metrôpole**. São Paulo, v. 15, n. 30, p. 461-487, jul./dez. 2013.

Jundiaí é uma das principais cidades que absorve a oferta de mão de obra para o comércio, serviço e indústria proveniente de Várzea Paulista, que tem alta densidade urbana e que não se destaca em nenhum dos setores (FANELLI; SANTOS JUNIOR, 2013, p. 475).

Considerando que a sinergia da macrometrópole e da aglomeração, os fluxos e deslocamentos intraurbanos, a complementariedade funcional e as relações de cooperação de interdependência não só influenciaram a expansão urbana, como também reestruturaram, e estruturaram, o espaço urbano da cidade de Jundiaí, Fanelli (2014) nos apresenta os processos de transformação do centro tradicional e da expansão da área central de Jundiaí para regiões próximas às rodovias, também indicando os fatores que motivaram este processo - omissão e favorecimento pelo poder público, especulação imobiliária e restrições ambientais -, seus conflitos de interesses e seus impactos referentes à segregação e problemas de mobilidade:

[...] O centro tradicional não deixou de ser identificado pela população com centro principal, mas perdeu a valorização que tinha e degradou-se, uma vez que as áreas de comércio e serviços mais valorizadas se deslocaram para áreas próximas à Anhanguera.

[...]

Favorecida pela sinergia das metrópoles, por entraves de expansão urbana, como a serra do Japi, pela presença de grandes espaços livres não urbanizados, pelo poder público e influenciada pela especulação imobiliária<sup>73</sup>, a área central de Jundiaí expandiu-se segregando-se socioespacialmente em dois territórios: um território próximo do centro tradicional, com a apropriação de uma camada da população de renda baixa; outro próximo das rodovias com a apropriação de uma camada de população de renda média e alta.

A região próxima às rodovias provocou conflitos de interesse entre as indústrias, as empresas de logística, a expansão da área central de Jundiaí, o poder imobiliário e as elites que procuram condomínios e loteamentos fechados. As indústrias e empresas de logística necessitam dos deslocamentos diários de mercadorias, os condomínios e loteamentos fechados necessitam de deslocamentos diários de pessoas e tal cenário é agravado pela expansão da área central nessa direção. A rodovia passa, portanto, a ser elemento de circulação não apenas entre cidades, mas, uma via intraurbana, causando problemas de mobilidade devido ao conflito de usos (caminhões, ônibus interurbanos e veículos particulares de passeio) e ao intenso fluxo.

Não se pode mais pensar em Jundiaí com um centro delimitado apenas pelo centro tradicional. O centro expandiu-se e acarreta conflitos em todas as regiões, inclusive problemas de mobilidade para cidades vizinhas [...]. (FANELLI, 2014, p. 139-140)

<sup>73</sup> Detalhamentos de Fanelli (2014) sobre os aspectos por ela sintetizados envolvendo espaços livres, atuação do poder público, especulação imobiliária e consequências de restrições ambientais foram tratados no subitem anterior: “Caracterização da cidade e de sua expansão urbana: o caminho da exclusão”. FANELLI, Adriana Fornari Del Monte. **A aglomeração urbana e a expansão recente da área central de Jundiaí**. 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2014.

### 2.3 A próspera e desigual Jundiaí

Por um lado, Jundiaí possui um “nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais” (Fundação SEADE, 2014), especialmente em função do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), do Produto Interno Bruto (PIB) e do PIB *per capita*, quando comparados com outras cidades do Estado de São Paulo e do Brasil. Entretanto, por outro lado, também podemos caracterizar Jundiaí – esta situação decorre e é consequência da estrutural desigualdade de nosso país - como uma cidade desigual, com grande concentração de renda, e com vários problemas e vulnerabilidades sociais, urbanas e habitacionais.

Nesse contexto e destacando que nosso País e os demais da América Latina não se caracterizam pela pobreza e miséria – como, por exemplo, muitos países africanos -, e sim especialmente pelas desigualdades sociais e econômicas, torna-se pertinente indicarmos algumas questões e desafios, com certeza aplicáveis ao Brasil e a Jundiaí, apontados por Sposati (2011) em seu artigo “Tendências latino-americanas da política social pública no século 21”.

Partindo da constatação de que a América Latina é qualificada como a região mais desigual do mundo, o que difere de ser a mais pobre; que por decorrência do Estado mínimo, existe uma tendência de redução da política social ao conceito de política de combate à pobreza, na qual a prestação de serviços decorrentes de uma política social de enfrentamento das desigualdades é substituída pela monetarização de benefícios (monetarização da política social por meio de programas de transferência de renda); que os Estados latino-americanos, que ficavam restritos à legislação social do trabalho e à educação, apenas nos últimos 20 anos ampliaram o alcance das políticas sociais para saúde, habitação, assistência social etc. (SPOSATI, 2011, p. 113, 111, 107), Sposati (2011) nos propõe dois desafios para o enfrentamento das desigualdades por meio de políticas sociais públicas garantidoras de direitos, inclusive envolvendo a superação do distanciamento entre os direitos sociais “no papel” e sua efetivação concreta, por meio da universalidade e equidade:

As políticas sociais públicas latino-americanas no século 21 têm duplo desafio: superar suas heranças do século 20, sob a conjuntura do modelo neoliberal, e confrontar as desigualdades sociais e econômicas de forma a garantir a universalidade e a equidade de direitos humanos e sociais, tornando-os alcançáveis para os estratos que permanecem precarizados em suas condições de vida, trabalho e cidadania.

[...]

Estes direitos permanecem mais avançados “no papel” do que em sua efetivação concreta. A efetivação de direitos humanos e sociais, em muitos

países latino-americanos, é marcada pela distância entre o real e o texto legal. O pacto que propiciou o avanço no texto legal não atingiu valores conservadores e avessos à universalização e a equidade de direitos. Esta luta ainda mobiliza ações de grupos da sociedade e de agentes institucionais.

Durante as últimas décadas do século 20, o confronto com o formato autoritário do Estado centrou forças em luta na busca de efetivar novas relações democráticas e participativas na gestão estatal. No século 21, colocam-se novos campos de confronto para o enfrentamento das desigualdades sociais, econômicas, jurídicas, culturais, políticas e a constituição da universalidade de acesso que respeite as diferenças e, com ela, a construção do direito à equidade. (SPOSATI, 2011, p. 105)

A seguir, passaremos a noticiar os indicadores positivos – riqueza e bons níveis nos indicadores sociais - da cidade de Jundiaí, não sem antes, entretanto, destacar as limitações dos indicadores sintéticos – IDH, IDH-M, PIB *per capita*, Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), dentre outros -, nos termos argumentados por Guimarães e Jannuzzi (2005), assim sintetizados:

Em que pese o fato de essas propostas de Indicadores Sintéticos gozarem de legitimidade institucional e científica (conferida pelo renome das instituições e agências de fomento à pesquisa envolvidas), sua aplicabilidade como instrumentos de avaliação da efetividade social das políticas públicas ou como instrumentos de alocação prioritária do gasto social parece ser muito questionável. Ao partir da premissa de que é possível apreender o “social” por meio da combinação de múltiplas medições dele, não se sabe – ao fim e ao cabo – quais as mudanças específicas ocorridas e qual a contribuição ou efeito dos programas públicos específicos sobre sua transformação. (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005, p. 84)

Continuam os autores, exemplificando seus argumentos por meio da análise do

#### IDH-M:

Em que pese se tratar de um índice com “marca” consolidada e de grande credibilidade institucional, uma vez que foi desenvolvido, adaptado e chancelado por instituições do porte do PNUD, Ipea e Fundação João Pinheiro, o IDH-M acirra ainda mais alguns dos diversos problemas inerentes já mencionados no IDH nacional. Na dimensão renda, a opção pelo indicador renda municipal *per capita*, em lugar da renda familiar *per capita* média (utilizada no cálculo do IDH-M anterior), despreza a família como a verdadeira unidade de consumo dos indivíduos e não contempla indicadores do nível de desigualdade da distribuição da renda e de aferição da proporção de pessoas e/ou famílias situadas abaixo de determinado nível de renda (proporção de famílias pobres ou indigentes, por exemplo), fundamental para o planejamento de programas voltados para maiores carências. Tal procedimento, a partir dos próprios dados censitários, foi adotado no cálculo de outros índices, caso do Índice de Condições de Vida (ICV), produzido por IBGE/Ipea/Fundação João Pinheiro e PNUD. (GUIMARÃES e JANNUZZI, 2005, p. 81)

Passemos aos índices socioeconômicos que destacam a riqueza e obscurecem – ou melhor, minimizam – a desigualdade social, econômica, socioterritorial e habitacional de Jundiaí, inclusive se comparados com outras cidades e regiões de nosso país.

A Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Fundação SEADE) indica os seguintes índices referentes às condições de vida – neste aspecto enfatizamos o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) e o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) –, à economia – destacamos o Produto Interno Bruto (PIB) e PIB *per capita* - e à habitação e infraestrutura – estas informações se restringem à coleta de lixo, abastecimento de água e esgoto sanitário, não envolvendo necessidades habitacionais (déficit, inadequação e demanda futura), que serão apresentadas oportuna e especificamente:

Quadro 18 – Condições de vida e habitação e infraestrutura urbana

<b>Condições de Vida</b>				
	Ano	Jundiaí	Reg. Gov.	Estado
<b>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Dimensão Riqueza</b>	2008	<b>46</b>	...	42
	2010	<b>49</b>	...	45
<b>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Dimensão Longevidade</b>	2008	<b>72</b>	...	68
	2010	<b>73</b>	...	69
<b>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – Dimensão Escolaridade</b>	2008	<b>50</b>	...	40
	2010	<b>56</b>	...	48
<b>Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS</b>	2008	<b>Grupo 1 – Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais</b>		
	2010	<b>Grupo 1 – Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais</b>		
<b>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</b>	2010	<b>0,822</b>	...	0,783
<b>Renda <i>Per Capita</i> (Em reais correntes)</b>	2010	<b>1.121,82</b>	894,46	853,75
<b>Domicílios Particulares com Renda <i>Per Capita</i> de até 1/4 do Salário Mínimo (Em %)</b>	2010	<b>4,12</b>	4,98	7,12
<b>Domicílios Particulares com Renda <i>Per Capita</i> de até 1/2 do Salário Mínimo (Em %)</b>	2010	<b>10,40</b>	13,37	18,86
<b>Economia</b>				
<b>PIB (Em milhões de reais correntes)</b>	2012	<b>23.712,62</b>	47.878,29	1.408.903,87
<b>PIB <i>Per Capita</i> (Em reais correntes)</b>	2012	<b>62.715,55</b>	57.292,20	33.593,32
<b>Participação no PIB do Estado (Em %)</b>	2012	<b>1,683055</b>	3,398265	100,000000
<b>Habitação e Infraestrutura Urbana</b>				
<b>Coleta de Lixo – Nível de Atendimento (Em %)</b>	2010	<b>99,93</b>	99,82	99,66
<b>Abastecimento de Água – Nível de Atendimento (Em %)</b>	2010	<b>97,98</b>	94,75	97,91
<b>Esgoto Sanitário – Nível de Atendimento (Em %)</b>	2010	<b>95,90</b>	88,82	89,75

Fonte: Elaborado a partir da Fundação SEADE (2015)

O Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)<sup>74</sup> tem como finalidade caracterizar os municípios paulistas no que se refere ao desenvolvimento humano, por meio de indicadores sensíveis a variações de curto prazo e capazes de incorporar informações referentes às diversas dimensões que compõem o índice. Embora ele preserve as três dimensões consagradas pelo IDH – renda, longevidade e escolaridade –, as variáveis escolhidas<sup>75</sup> para compor o sistema IPRS são distintas das empregadas no cálculo do IDH, apesar de representarem os mesmos aspectos (Fundação SEADE, 2013–A).

Nos termos do quadro anterior e do abaixo, tanto na edição do IPRS de 2008 quanto na de 2010, Jundiaí classificou-se no Grupo 1, que engloba os municípios com bons indicadores de riqueza, longevidade e escolaridade. Mais especificamente, em ambas as edições a cidade caracterizou-se com alta riqueza, alta longevidade e alta escolaridade. Já sobre seu *ranking* entre as 645 cidades do Estado de São Paulo, a Fundação SEADE faz a seguinte análise: a) riqueza: somou pontos em seu escore, está acima da média estadual e avançou nesse *ranking* (de 21<sup>a</sup>, em 2008, para 18<sup>a</sup>, em 2010); b) longevidade: acrescentou um ponto nesse escore e está acima da média estadual, porém Jundiaí perdeu posições no *ranking* (de 121<sup>a</sup>, em 2008, para 170<sup>a</sup>, em 2010); c) escolaridade: acrescentou pontos nesse escore e está acima da média estadual, entretanto, a despeito deste desempenho, o município perdeu posições no *ranking* (de 125<sup>a</sup>, em 2008, para 189<sup>a</sup>, em 2010) (Fundação SEADE, 2003–A).

---

<sup>74</sup> “O IPRS, diferentemente de indicadores baseados em critérios normativos, é um indicador relativo, isto é, seus parâmetros norteadores são definidos a partir dos próprios dados que lhe dão origem. Em outras palavras, as categorias – baixa, média e alta – que caracterizam os grupos de municípios são estabelecidas segundo a realidade dos 645 municípios paulistas no ano em análise. Por exemplo, para um município ser classificado como de alta escolaridade, em 2008, a configuração dos componentes do indicador sintético de escolaridade minimamente desejável era representada pelo escore igual ou superior a 46. Assim, todos os municípios que obtivessem, no mínimo, esse escore seriam considerados de alta escolaridade. Já em 2010, a distribuição dos municípios mostrou que, para serem incluídos no grupo de alta escolaridade, teriam que atingir o escore igual ou superior a 54, e não mais 46. Esse novo valor indica que o cenário considerado bom em 2008 já foi superado por muitas localidades, em 2010, e as que se destacam em escolaridade já se distanciaram, em muito, dos níveis anteriores.” (Fundação SEADE, 2013–A).

<sup>75</sup> São as seguintes variáveis selecionados (componentes), por contribuição para o indicador sintético (percentuais adotados), segundo as dimensões do IPRS: (a) Riqueza Municipal: Consumo residencial de energia elétrica (25%); Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços (25%); Remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público (25%); Valor adicionado fiscal *per capita* (25%); (b) Longevidade: Mortalidade perinatal (30%); Mortalidade infantil (30%); Mortalidade de pessoas de 15 a 39 anos (20%); Mortalidade de pessoas de 60 a 69 anos (20%); (c) Escolaridade: Média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática (5<sup>o</sup> ano do ensino fundamental) (31%); Média da proporção de alunos da rede pública que atingiram o nível adequado nas provas de português e matemática (9<sup>o</sup> ano do ensino fundamental) (31%); Taxa de atendimento escolar na faixa de 4 a 5 anos (19%); Taxa de distorção idade-série no ensino médio (19%) (Fundação SEADE, 2013a).

Quadro 19 - Indicadores o IPRS, categoria e posição de Jundiaí – 2008-2010

Variável	Ano	Indicador do Estado de SP	Indicador de Jundiaí	Categoria de Jundiaí (parâmetro)	Posição de Jundiaí no Estado
<b>Riqueza Municipal</b>	2008	42	46	Alta (37 e mais)	21 <sup>a</sup>
	2010	45	49	Alta (40 e mais)	18 <sup>a</sup>
<b>Longevidade</b>	2008	68	72	Alta (68 e mais)	121 <sup>a</sup>
	2010	69	73	Alta (69 e mais)	170 <sup>a</sup>
<b>Escolaridade</b>	2008	40	50	Alta (46 e mais)	125 <sup>a</sup>
	2010	48	56	Alta (54 e mais)	189 <sup>a</sup>

Fonte: elaborado a partir de Fundação SEADE (2013a)

Quanto ao IDH-M, Jundiaí (0,822) ocupa a 11<sup>a</sup> posição no Brasil (0,727) entre 5.565 municípios, a 4<sup>a</sup> posição no Estado de São Paulo (0,783) entre 645 municípios e a 2<sup>a</sup> posição no Estado de São Paulo entre os municípios com mais de 300.000 habitantes. (JUNDIAÍ, 2014a<sup>76</sup>). Dessa maneira, o IDHM de Jundiaí passou de 0,602, em 1991, para 0,822, em 2010, o que implica em uma taxa de crescimento de 36,54%; e levando em conta a classificação<sup>77</sup> do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o município está entre as regiões consideradas de “muito alto” desenvolvimento humano (IDHM entre 0,800 e 1) (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 56).

Quadro 20 - Variáveis do IDH-M de Jundiaí – 1991, 2000 e 2010

Ano	IDHM	Renda	Longevidade	Educação
<b>1991</b>	<b>0,662</b>	0,740	0,756	0,390
<b>2000</b>	<b>0,744</b>	0,790	0,822	0,633
<b>2010</b>	<b>0,822</b>	0,834	0,866	0,768

Fonte: elaborado a partir PNUD; IPEA; FJP (2013 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 57)

<sup>76</sup> Informações extraídas do relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SMDECT) de Jundiaí denominado “Dados Essenciais de Jundiaí”. Os indicadores têm como fonte o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – 2013 (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

<sup>77</sup> “O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) foi desenvolvido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em conjunto com a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a partir do IDH Global, para medir o nível de desenvolvimento humano através de indicadores de educação, longevidade e renda. Seus dados são atualizados pelo Censo Demográfico do IBGE, e a classificação se dá em cinco faixas de desenvolvimento humano: IDHM entre 0 e 0,499 — Muito Baixo; IDHM entre 0,500 e 0,599 — Baixo; IDHM entre 0,600 e 0,699 — Médio; IDHM entre 0,700 e 0,799 — Alto e IDHM entre 0,800 e 1 — Muito Alto Desenvolvimento Humano.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 56).

Considerando seus indicadores econômicos apresentados no quadro abaixo, referente a seu Produto Interno Bruto (PIB), Jundiaí é a 9ª economia do Estado de São Paulo, a 14ª da Região Sudeste e a 23ª do Brasil, participando com 1,62% do PIB estadual, 0,95% do PIB regional e 0,53% do PIB nacional (JUNDIAÍ, 2014a). Já com relação ao PIB *per capita*, o de Jundiaí é 171% maior que o PIB *per capita* do Brasil, 106% maior que o da Região Sudeste e 80% maior que o do Estado de São Paulo. Além disso, dentre todas as capitais do Brasil, somente Vitória-ES e Brasília-DF têm PIB *per capita* maior que o de Jundiaí. (JUNDIAÍ, 2014a)

Quadro 21 - PIB *per capita* e PIB total - 2011

	<b>PIB Per Capita (em Reais de 2011)</b>	<b>PIB Total 2011 (em milhares de Reais de 2011)</b>
BRASIL	21.536	4.143.013.337
REGIÃO SUDESTE	28.350	2.295.690.429
ESTADO DE SÃO PAULO	32.455	1.349.465.140
JUNDIAÍ	58.352	21.806.787

Fonte: elaborado a partir BRASIL (2013 apud JUNDIAÍ 2014a)<sup>78</sup>

Jundiaí possui riqueza e é uma cidade próspera. Até mesmo seus indicadores sociais negativos referentes à pobreza, vulnerabilidade, concentração de renda e desigualdade são melhores do que os do Estado de São Paulo e os do Brasil. Porém, isto não significa que ela não seja desigual, com elevada concentração de renda, e que nela não exista uma parcela significativa de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza. Se aplicarmos os percentuais desses indicadores em sua população, perceberemos que milhares de pessoas e famílias estão em situações de pobreza e vulnerabilidade.

Situações de injustiça social também “saltarão aos olhos” ao nos confrontarmos com os números da precariedade e das necessidades habitacionais (déficit, inadequação e demanda futura), o que ocorrerá oportunamente.

<sup>78</sup> Informações extraídas do relatório da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SMDECT) de Jundiaí denominado “Dados Essenciais de Jundiaí”. Os indicadores têm como fonte o estudo do IBGE denominado Produto interno dos municípios - 2011 (BRASIL, 2013). Esclarecemos, também, que a divergência entre essas informações e as da Fundação SEADE sobre o PIB e PIB *per capita* decorrem do fato de que as primeiras referem-se a 2011 e as segundas a 2012.

Quadro 22 - Jundiaí - pobreza, concentração e desigualdade - 2010<sup>79</sup>

	% de extremamente Pobres	% de pobres	% de vulneráveis à pobreza	Índice de Gini	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres
<b>Brasil</b>	6,62	15,20	32,56	0,60	63,40	2,41
<b>Estado de São Paulo</b>	1,16	4,66	16,13	0,56	61,44	3,54
<b>Jundiaí</b>	<b>0,52</b>	<b>1,87</b>	<b>7,81</b>	<b>0,53</b>	<b>58,61</b>	<b>3,94</b>

Fonte: elaborado a partir PNUD; IPEA; FJP (2013)

Quadro 23 - Aglomerado Urbano - pobreza, concentração e desigualdade – 2010.

Municípios	% de pobres	% da renda apropriada pelos 20% mais pobres	% da renda apropriada pelos 20% mais ricos	razão 10% mais ricos pelos 40% mais pobres
Brasil	15,2	2,41	63,4	22,78
Estado de São Paulo	4,66	3,54	61,44	17,60
Cabreúva	4,50	5,61	48,08	8,07
Campo Limpo Paulista	3,64	5,14	48,08	8,50
Itupeva	3,60	5,16	48,93	8,70
Jarinu	3,06	5,38	52,01	9,59
<b>Jundiaí</b>	<b>1,82</b> <b>[1,87]</b>	<b>3,94</b>	<b>58,61</b>	<b>15,24</b>
Louveira	0,93	5,19	55,98	12,04
Várzea Paulista	3,76	5,96	45,24	7,10

Fonte: PNUD; IPEA; FJP (2013 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 39)

<sup>79</sup> O Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil apresenta o seguinte Glossário: “**Proporção de extremamente pobres**: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. **Proporção de pobres**: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 140,00 mensais, em reais de agosto de 2010. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. **Proporção de vulneráveis à pobreza**: Proporção dos indivíduos com renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$ 255,00 mensais, em reais de agosto de 2010, equivalente a 1/2 salário mínimo nessa data. O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. **Índice de Gini**: Mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar *per capita*. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda domiciliar *per capita* de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes.” (PNUD; IPEA; FJP, 2013).

O diagnóstico habitacional do processo de revisão do PLHIS avalia da seguinte maneira a concentração de renda / desigualdade econômica e social do aglomerado e de Jundiaí, inclusive relacionando-a a dinâmica imobiliária. Segundo ele, os quadros acima permitem observar que a concentração de renda expressa pela renda apropriada pelos 20% mais ricos é menor do que no Estado (61,44%) ou no Brasil (63,4%), mas ainda assim muito alta, com uma média de 50% entre os municípios da Aglomeração. A maior expressão de concentração de renda está no município de Jundiaí, com 58,61% da renda sendo apropriada pelos 20% mais ricos, enquanto que a mais baixa está em Várzea Paulista, com 45,24%, confirmando a correlação direta entre renda e concentração. Isto é, municípios que possuem renda *per capita* mais elevada têm também a maior concentração de renda, fato que pode ser observado do mesmo modo com relação ao Índice de Gini.

Mudanças na dinâmica imobiliária também traduzem essa distribuição desigual entre as cidades de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista. Com o aumento do valor da terra em Jundiaí, observa-se que a população jundiaiense de renda mais baixa vem procurando Várzea Paulista como alternativa para aquisição de moradias, elevando assim o valor da terra também na cidade. Dessa maneira, o mesmo fenômeno ocorre com a população de renda mais baixa de Várzea Paulista, que vem buscando moradia no município de Campo Limpo Paulista.

No que diz respeito à apropriação da renda pelos 20% mais pobres, verifica-se que os municípios do aglomerado apresentam percentuais maiores do que os do Estado (3,54%) e do País (2,41%), mas também aqui os dados evidenciam grande desigualdade. Várzea Paulista é o município que apresenta o maior percentual de renda apropriada pelos mais pobres (5,96%), seguido por Cabreúva, com 5,61%, enquanto que Jundiaí apresenta o menor percentual, 3,94% (FUMAS; DEMACAMP 2015a, p. 39-40).

Avançando, apresentaremos recentes dados de Jundiaí referentes ao Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único)<sup>80</sup> e ao Programa Bolsa Família (2015), bem como informações e comentários sobre o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

---

<sup>80</sup> Segundo informações do MDS, o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm: renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou renda mensal total de até três salários mínimos. Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo poder público nas três esferas do Governo. O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

Segundo dados do Relatório de Informações Social – RI Bolsa Família e Cadastro Único - da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no município de Jundiaí, o total de famílias inscritas no Cadastro Único, em abril de 2015, era de 11.053 (34.924 pessoas), dentre as quais:

- 4.818 famílias (15.465 pessoas) com renda *per capita* familiar de até R\$ 77,00;
- 2.333 famílias (8.526 pessoas) com renda *per capita* familiar entre R\$ 77,00 e R\$ 154,00;
- 2.366 famílias (7.831 pessoas) com renda *per capita* familiar entre R\$ 154,00 e meio salário mínimo;
- 1.536 famílias (3.102 pessoas) com renda *per capita* acima de meio salário mínimo.

O Programa Bolsa Família (PBF) é um programa de transferência condicionada de renda que beneficia famílias pobres e extremamente pobres, inscritas no Cadastro Único. O PBF beneficiou, no mês de maio de 2015, 5.825 famílias de Jundiaí, representando uma cobertura de 79,4 % da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 167,16 e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 973.723,00 no mês.

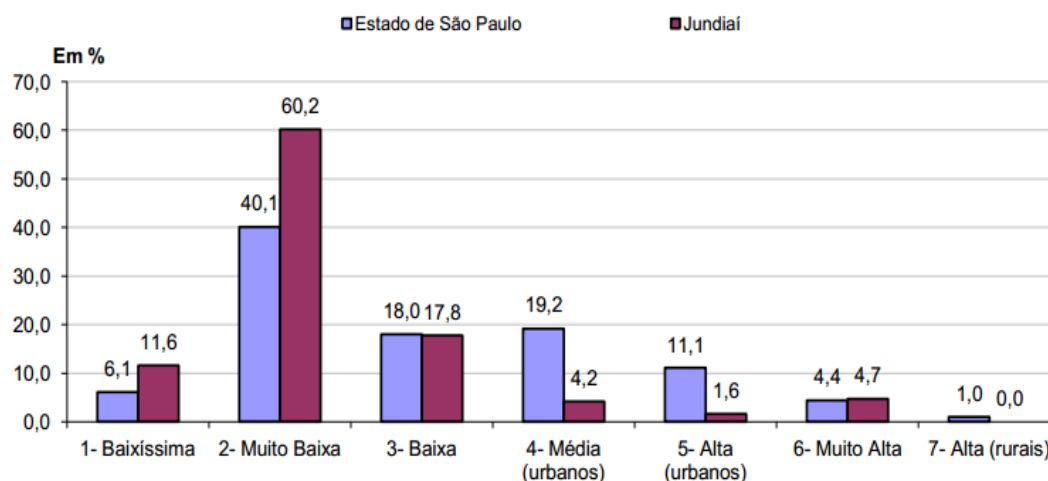
A respeito das condicionalidades, o acompanhamento da frequência escolar, com base no bimestre de março de 2015, atingiu o percentual de 97,3%, para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos, o que equivale a 6.768 alunos acompanhados em relação ao público no perfil, que totaliza 6.956. Para os jovens entre 16 e 17 anos, o percentual atingido foi de 87,8%, resultando em 991 jovens acompanhados de um total de 1.129. Já o acompanhamento da saúde das famílias, na vigência de dezembro de 2014, atingiu 49,9 %, percentual equivalente a 2.490 famílias de um total de 4.990 que compunham o público no perfil para acompanhamento da área de saúde do município. (BRASIL, 2015-B)

Finalmente, passamos para o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Seus sete grupos resumem a situação de maior ou menor vulnerabilidade às quais a população se encontra exposta.

Em Jundiaí, tínhamos a seguinte identificação e quantificação no tocante ao IPVS de 2010, inclusive comparada com o IPVS do Estado de São Paulo:

- GRUPO 1 (baixíssima vulnerabilidade): 42.418 pessoas (11,6% do total);
- GRUPO 2 (vulnerabilidade muito baixa): 220.279 pessoas (60,2% do total);
- GRUPO 3 (vulnerabilidade baixa): 64.987 pessoas (17,8% do total);
- GRUPO 4 (vulnerabilidade média - setores urbanos): 15.333 pessoas (4,2% do total);
- GRUPO 5 (vulnerabilidade alta - setores urbanos): 6.037 pessoas (1,6% do total);
- GRUPO 6 (vulnerabilidade muito alta - aglomerados subnormais): 17.064 pessoas (4,7% do total).

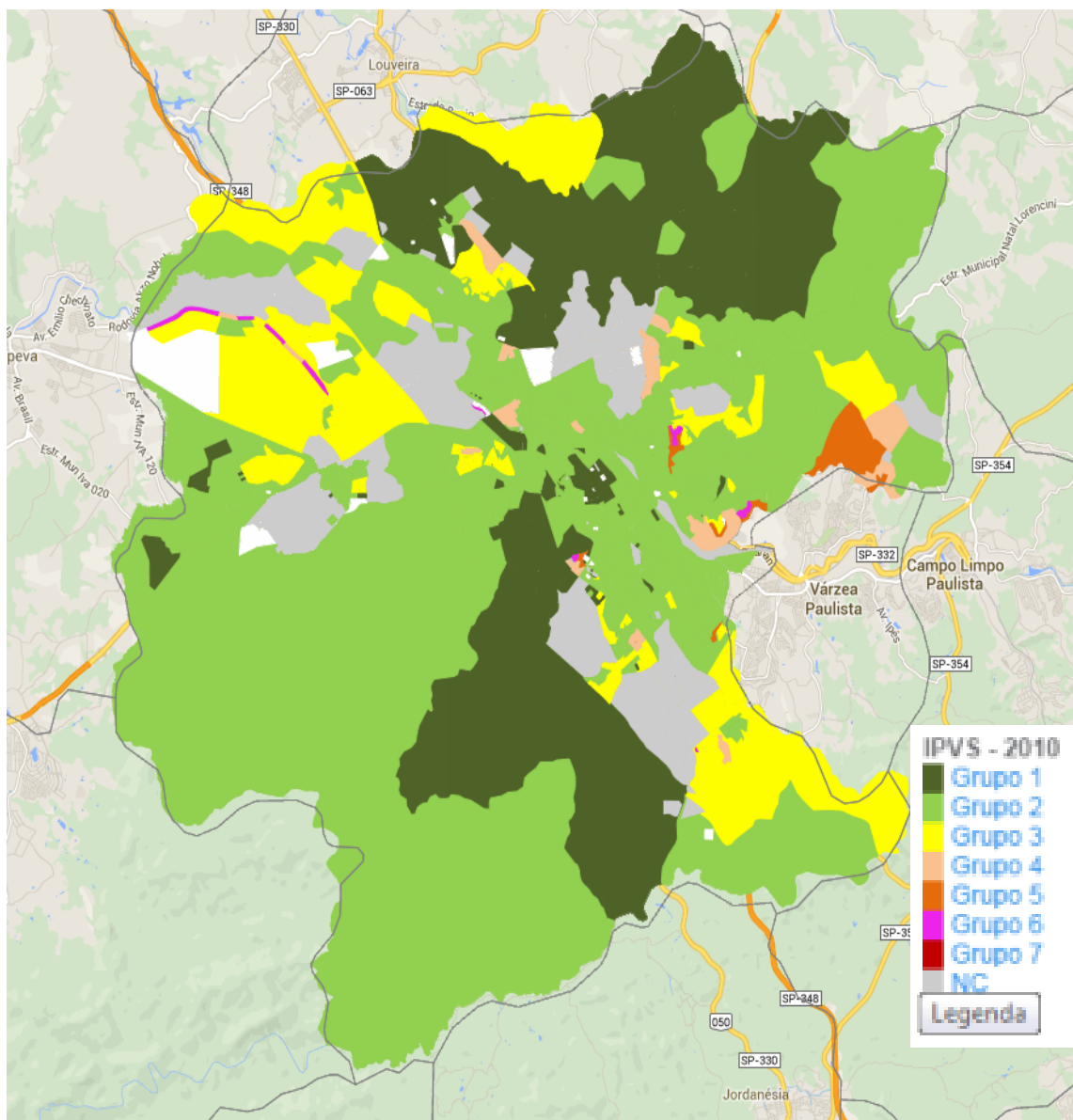
Gráfico 3 - Distribuição da população, segundo grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS 2010 - Estado de São Paulo e município de Jundiaí



Fonte: Fundação SEADE, 2013b.

Esses grupos estão localizados no mapa abaixo, que identifica as regiões de Jundiaí com maior vulnerabilidade, o que possibilita relacioná-las às regiões onde se localizam os assentamentos precários sob intervenção habitacional.

Mapa 8 – Mapa de vulnerabilidade social (IPVS) do município de Jundiaí - 2010



Fonte: Fundação SEADE, 2013b.

Conforme comentado no diagnóstico habitacional de Jundiaí, com baixíssima, muito baixa e baixa vulnerabilidade está a grande porção do território, como podemos visualizar no mapa. É possível identificar também que os Grupo 5 e 6 se apresentam nas proximidades dos bairros Tamoio, Nambi, São Camilo, Fazenda Grande [...] e Novo Horizonte (FUMAS e DEMACAP, 2015a, p. 63). Ora, de acordo com o que será demonstrado, nesses bairros localizam-se assentamentos precários sob intervenção. Também destacamos que os assentamentos precários do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte, que estão em processo de produção habitacional e urbanização, serão investigados no capítulo 4 desta tese.

## 2.4 Perspectiva da população sobre a cidade e seus problemas habitacionais

Com base no documento denominado *Leitura Comunitária*<sup>81</sup>, que integra o processo de elaboração (revisão) do Plano Diretor Participativo (PDF) de Jundiaí e que dialoga com o processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), apresentaremos abaixo informações sobre a “visão da cidade, de seus problemas, qualidades e conflitos estabelecidos pelos diversos segmentos da sociedade” (JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p. 4). Embora o relatório de pesquisa forneça informações amplas sobre 23 aspectos (“serviços”) de Jundiaí<sup>82</sup>, nosso foco será a habitação, a “oferta de moradia”.

Numa primeira etapa, realizada com a população em geral, constituída numa amostra de 2.077 questionários que inclui a maior parte dos bairros da cidade<sup>83</sup>, basicamente foram avaliados 23 aspectos (“serviços”), dentre os quais a “oferta de moradia”, que foi avaliada e enquadrada entre os destaques negativos. Segundo a população jundiaense<sup>84</sup>, 33% avaliaram a oferta de moradia como muito ruim ou ruim, 36% como regular com tendência negativa e 27% como muito bom ou bom.

---

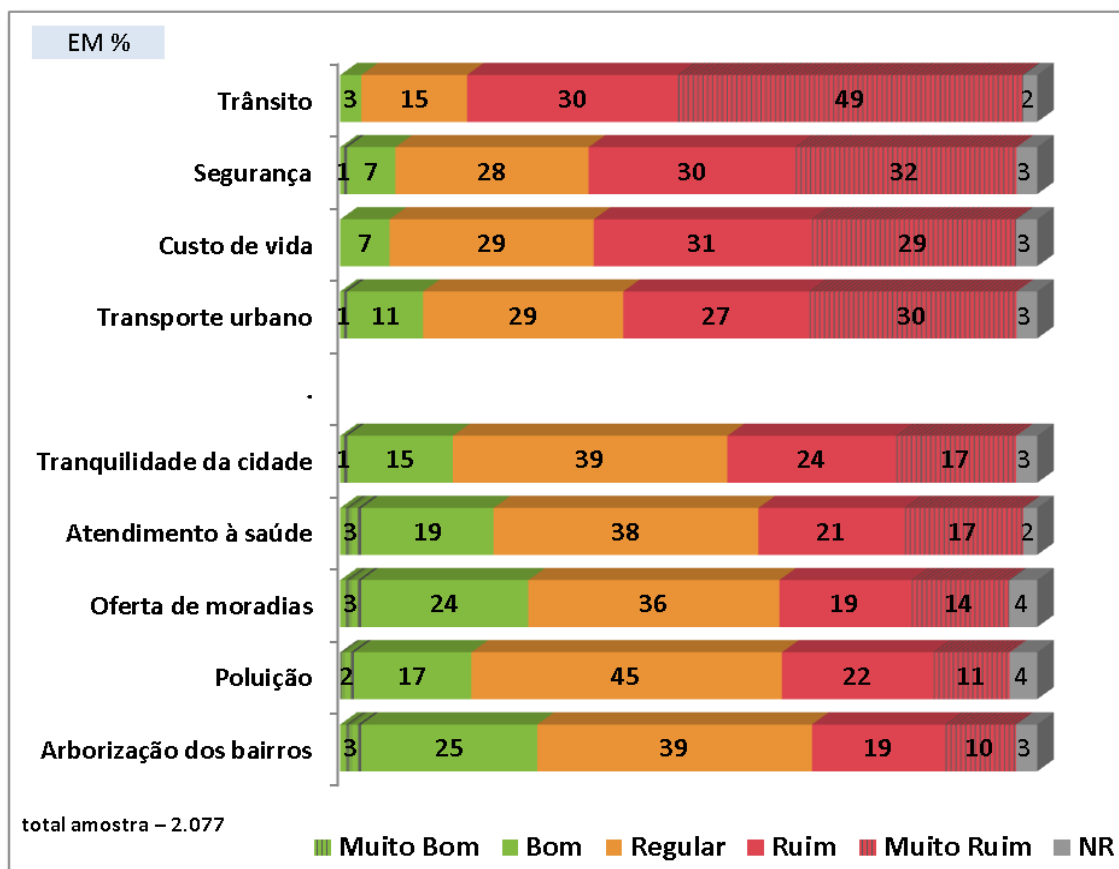
<sup>81</sup> Esta pesquisa de opinião foi desenvolvida em três etapas. Neste momento, apresentaremos informações das duas primeiras etapas (realizadas de abril a maio de 2014), que envolvem, respectivamente, pesquisa com a população em geral e pesquisa com pais de alunos e com alunos. Já sobre a terceira etapa (realizada de fevereiro a maio de 2014), que envolve pesquisa com entidades e grupos organizados da sociedade civil, inclusive o Conselho Municipal de Habitação, esclarecemos que suas informações serão apresentadas e comentadas no capítulo 3 desta tese.

<sup>82</sup> Foram avaliados os seguintes aspectos (“serviços”): desenvolvimento industrial, comércio e serviços, desenvolvimento agrícola, qualidade de emprego, custo de vida, tranquilidade da cidade, segurança, trânsito, transporte urbano, poluição, arborização dos bairros, distribuição de água, coleta de esgoto, limpeza urbana, coleta de lixo, iluminação pública, atendimento à saúde, oferta de moradias, atividades esportivas, atividades culturais, atividades de lazer, qualidade da educação e qualidade de creches.

<sup>83</sup> Esta etapa de pesquisa com a população em geral envolveu a coleta de dados mediante a distribuição de questionário junto à conta de água e o recolhimento deste por meio de urnas em supermercados, lotéricas, agências da CAIXA. Do total de 73 bairros, 59 tiveram sua representação na amostra, que corresponde a 98% da população do município.

<sup>84</sup> 50% da amostra nasceram em Jundiaí e 36% moram na cidade há mais de 20 anos.

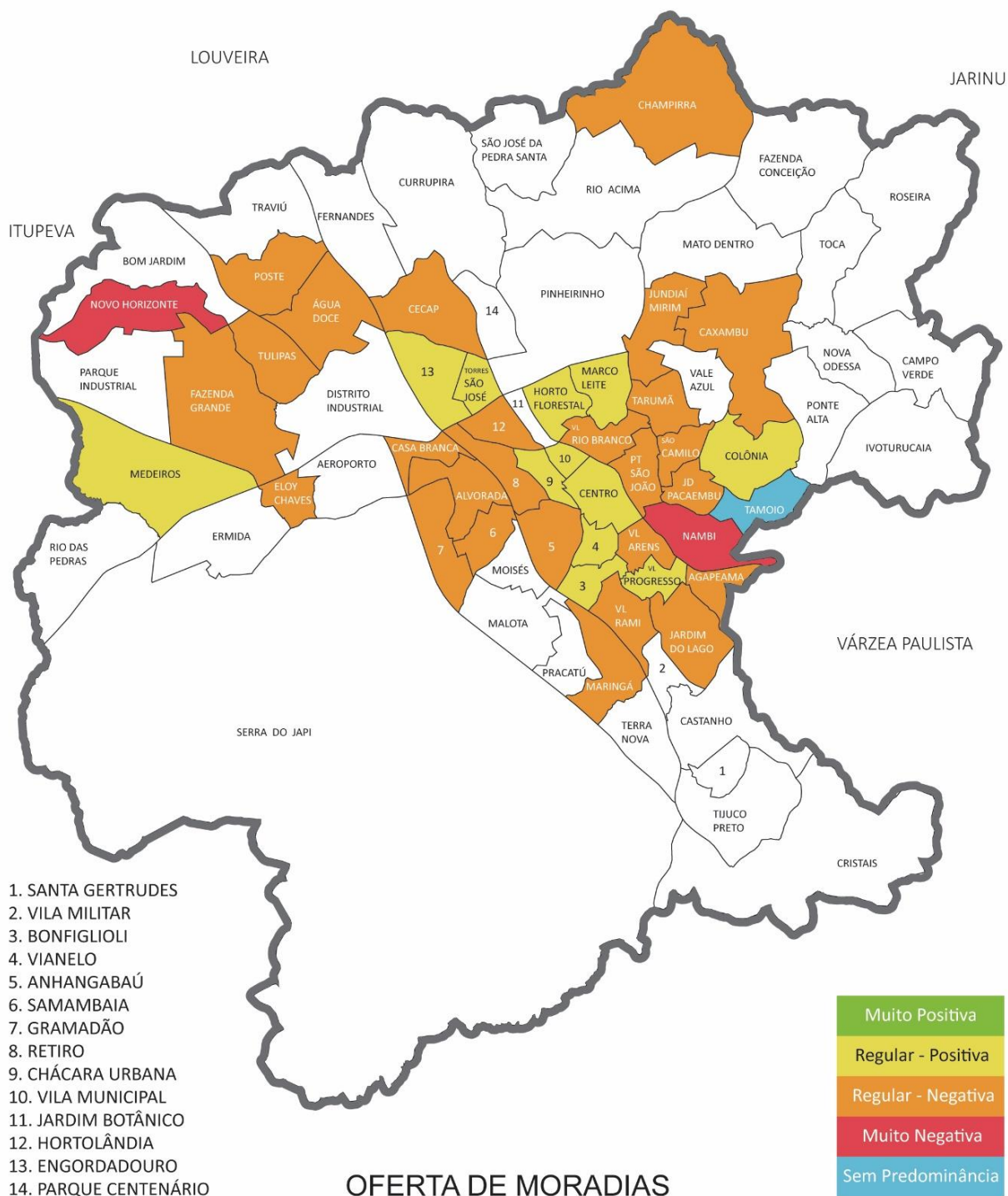
Gráfico 4 – Destaques Negativos



	Avaliação
50% ou mais na soma de MUITO BOM e BOM	muito POSITIVA
Maiores % na soma REGULAR / MUITO BOM e BOM	REGULAR: tendência para POSITIVA
Maiores % na soma REGULAR / RUIM e MUITO RUIM	REGULAR: tendência para NEGATIVA
50% ou mais na soma de RUIM e MUITO RUIM	muito NEGATIVA
Soma de REGULAR; BOM E MUITO BOM = a REGULAR; RUIM e MUITO RUIM	Sem predominância entre positivas e negativas

Fonte: Elaborado a partir de JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.13-15.

Mapa 9 – Avaliação da “oferta de moradias” por bairro

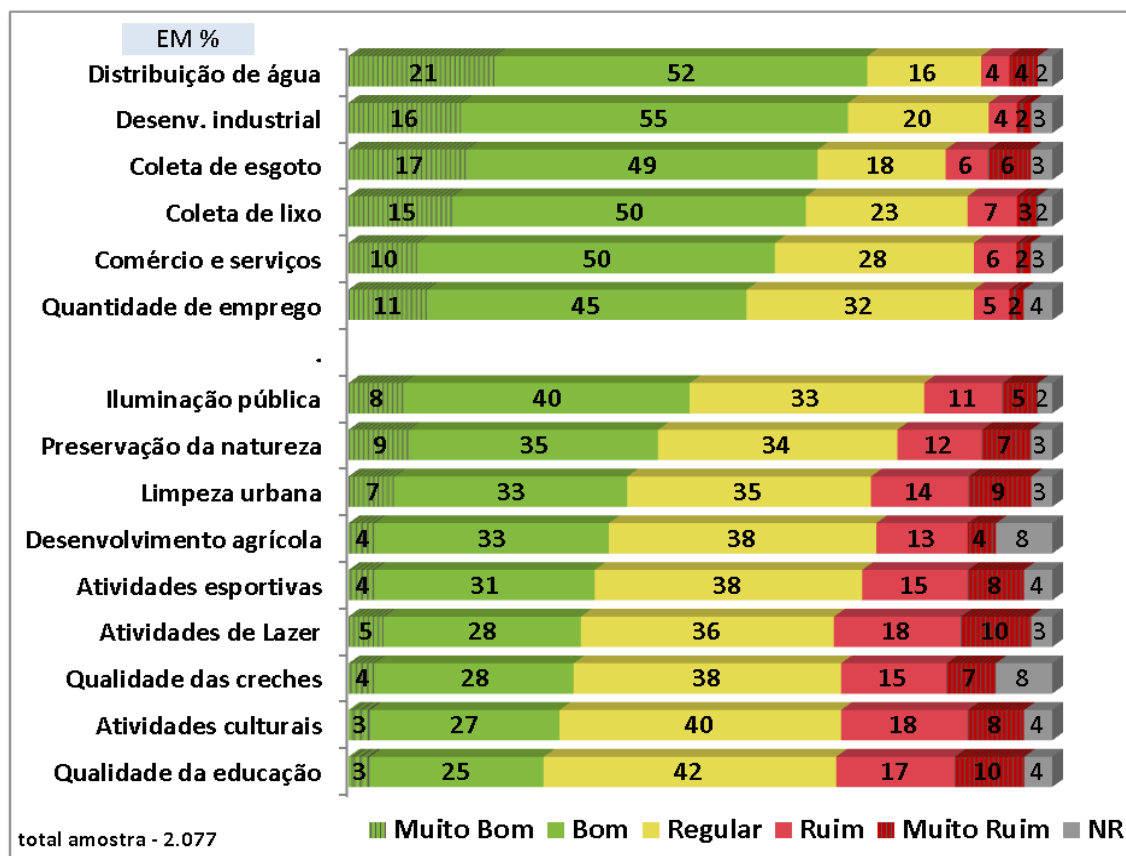


Fonte: JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p. 35.

Objetivando ofertar uma visão mais ampla do município, apresentaremos os destaques positivos. Mais de 50% da amostra enquadram seis itens como muito bom ou bom e, com isso, indicaram que eles atendem as expectativas e necessidades da população, quais sejam: distribuição de água, desenvolvimento industrial, coleta de esgoto, coleta de lixo,

comércio e serviços, e qualidade de emprego. Nos demais itens, as respostas positivas são menores, porém superam em número os conceitos negativos. (JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p. 14)

Gráfico 5 – Destaques Positivos

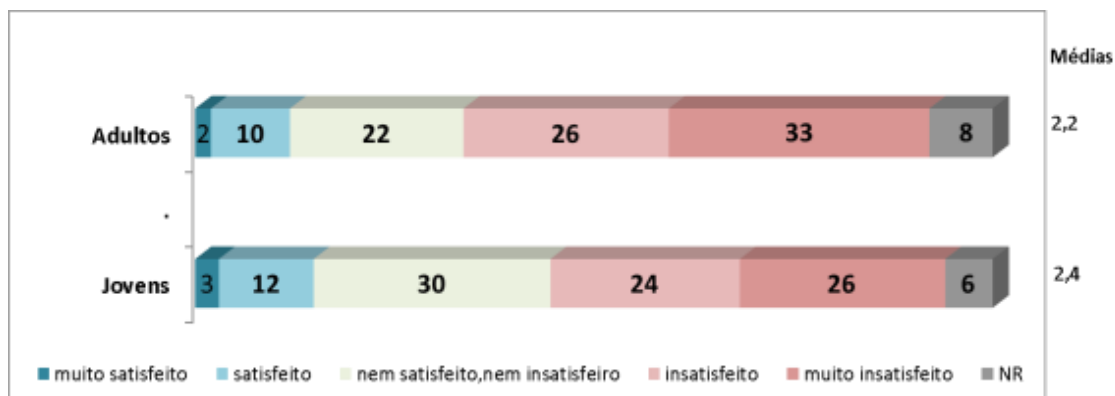


Fonte: Elaborado a partir de JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.14.

Numa segunda etapa foi realizada com pais de alunos do ensino fundamental das escolas municipais e alunos do 2º e 3º ano do ensino médio de escolas estaduais, constituída numa amostra de 5.672 pessoas que responderam ao questionário, sendo 3.902 pais de alunos (adultos) e 1.770 alunos (jovens), com distribuição representativa por bairros. Nesta etapa, basicamente foram avaliados o grau de satisfação de 9 aspectos (“serviços”) agrupados<sup>85</sup>, dentre os quais a “oferta de moradia”. Conforme gráficos abaixo, a maior parcela da amostra declara-se insatisfeita com a oferta de moradia no município. Esta é a opinião de 59% dos adultos e 50% dos jovens. O número de satisfeitos não ultrapassa 15%.

<sup>85</sup> Foram avaliados os seguintes aspectos (“serviços”) dispostos em 9 blocos: educação, saúde, cultura/esporte e lazer, mobilidade urbana, serviços urbanos, segurança, meio ambiente, moradia e abastecimento.

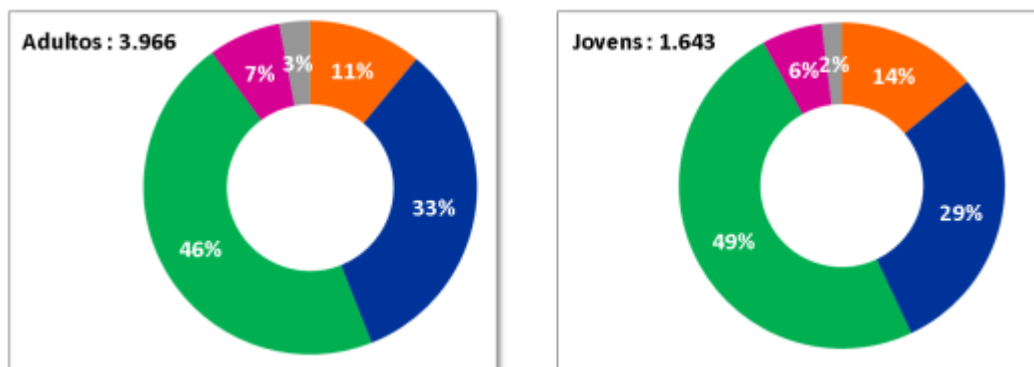
Gráfico 6 – Grau de Satisfação sobre a oferta de moradias



Fonte: Elaborado a partir de JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.63

Também nesta etapa do questionário foi incluída uma questão com quatro alternativas para que as pessoas assinalassem o que mais se aproximava de suas opiniões. A percepção do déficit de moradia é demonstrada pela maioria da amostra que assinalou duas alternativas: cerca de 1/3 acredita que “... *tem muita gente sem moradia própria*”; 46% adultos e 49% jovens assinalam que “... *lançamentos não atendem a maioria da população*” (JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p. 63).

Gráfico 7 – Percepção sobre o déficit de moradia



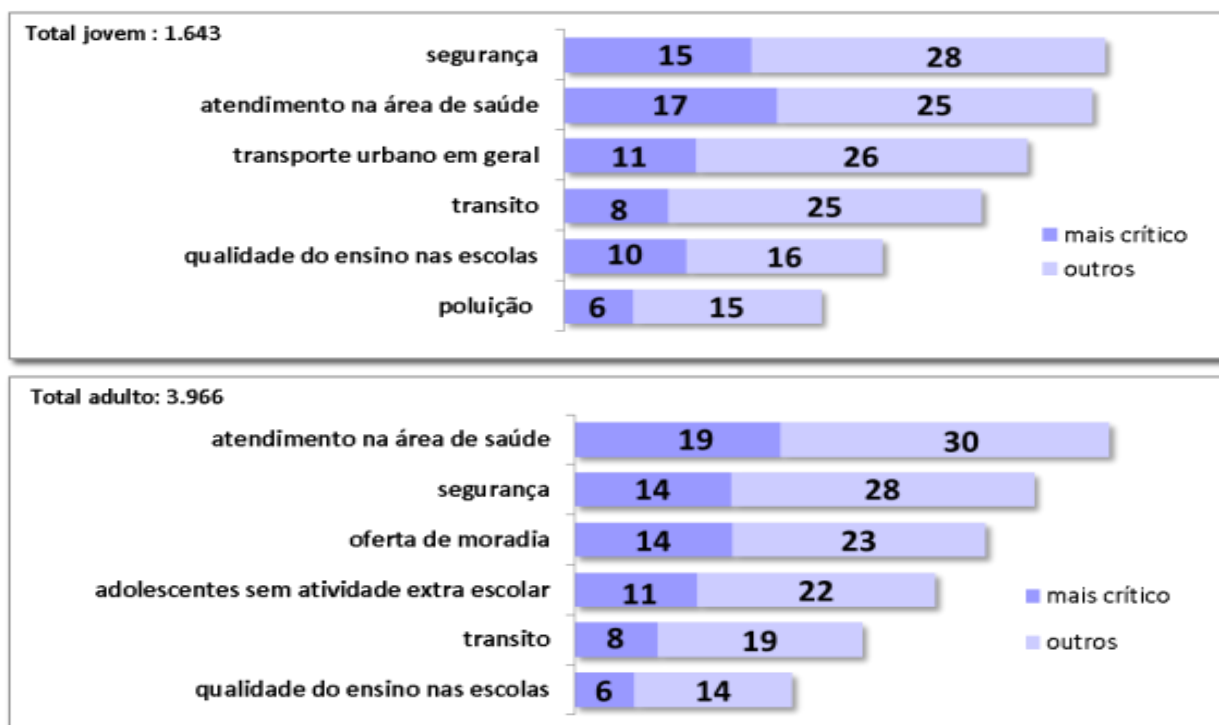
*Assinale o que mais você pensa sobre a questão de moradia...*

- 1 novos empreendimentos residenciais são de vários tipos e preços e melhoraram a qualidade de vida de muitas pessoas
- 2 ainda são poucas unidades novas, tem muita agente sem moradia própria.
- 3 são lançamentos de alto padrão e não atendem a maioria da população
- 4 são muitas unidades vendidas para pessoas de outras cidades.
- NR não respondeu

Fonte: JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.63.

Ainda nesta segunda etapa, conforme indicado nos gráficos abaixo, a “oferta de moradias” foi mencionada pelos adultos como o terceiro problema mais crítico da cidade. Os adultos também apontam “os programas de moradia” como sendo o segundo item que merece maior prioridade.<sup>86</sup>

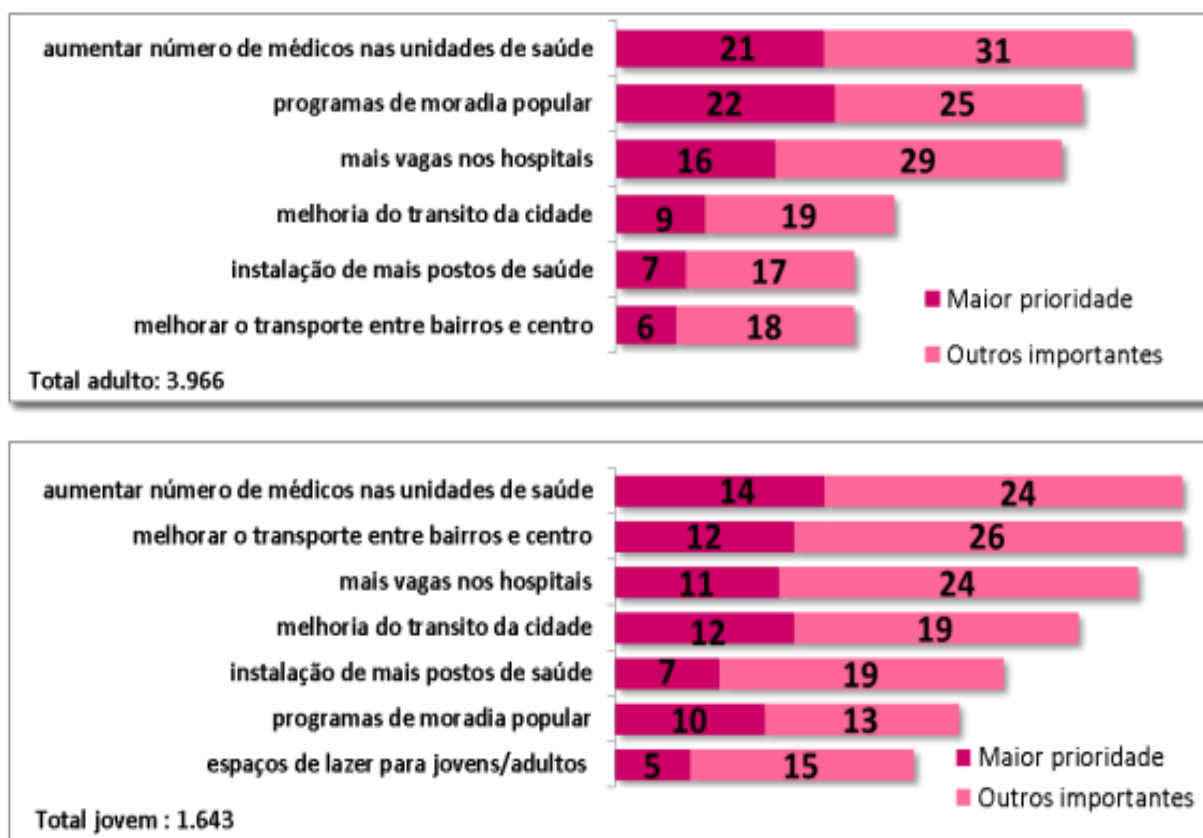
Gráfico 8 – Principais problemas da cidade (problemas mais críticos)



Fonte: JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.64.

<sup>86</sup> Com relação aos principais problemas, uma série de itens foi apresentada no questionário para que o respondente indicasse os três principais problemas de Jundiaí, assinalando em primeiro lugar o mais crítico e, em seguida, outros dois principais problemas. Os gráficos demonstram os itens com mais de 20% de menções, destacando o que foi indicado pelo respondente como o mais crítico. No tocante às prioridades, usando a mesma técnica da questão anterior, os respondentes destacam os itens importantes, quando se fala em planejamento para Jundiaí. (JUNDIAÍ e DEMANCAMP, 2014, p. 64 - 65).

Gráfico 9 – Prioridades



Fonte: JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p.65

## 2.5 Precariedade e necessidades habitacionais

Conforme verificamos<sup>87</sup>, embora rica e próspera, em Jundiáí existe desigualdade e elevada concentração de renda, e nela reside uma parcela significativa de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade social e pobreza. Também destacamos, e agora é o momento, que situações de injustiça social seriam evidenciadas ao nos confrontarmos com os números da precariedade e das necessidades habitacionais (déficit, inadequação e demanda futura).

As informações prestadas a seguir, extraídas do diagnóstico de 2015 do processo de revisão do PLHIS e das fontes por ele adotadas, inclusive envolvendo trabalho de campo, também nos ajudam a refletir e compreender a percepção da população de Jundiáí sobre a questão habitacional e sobre o déficit de moradia que, em síntese: enquadraram a oferta de moradia entre os destaques negativos, declararam-se insatisfeitos com sua oferta no município, mencionaram a oferta de moradias como um problema crítico e apontaram os programas de moradia como tema que merece prioridade.<sup>88</sup>

Outro aspecto preliminar, que merece destaque, envolve o fato de que pela ausência e/ou precariedade de dados e informações precisas sobre as necessidades habitacionais (déficit, inadequação e demanda futura), quando da necessária definição das metas no início da atual gestão<sup>89</sup> - nos primeiros meses de 2013 - , adotou-se, como importante indicador para a elaboração do Programa de Metas, o déficit e o potencial de contratação para o PMCMV – Faixa 1 – FAR, que representava 4.347 unidades habitacionais<sup>90</sup>, sobre as quais foi aplicado o percentual de 70% e feito um ajuste referente à atualização dos números, restando como meta a produção de 3.300 novas unidades para a população de 0 a 3 salários em Jundiáí, para o período de 2013 a 2016.

<sup>87</sup> Detalhamos e discutimos os indicadores econômicos e sociais, quando tratamos da próspera e desigual Jundiáí.

<sup>88</sup> Estes aspectos foram detalhados quando tratamos da perspectiva da população sobre a cidade, com ênfase na questão habitacional.

<sup>89</sup> A legislação municipal determina e exige o encaminhamento do Programa de Metas à Câmara Municipal de Jundiáí nos primeiros meses do início do mandato. Esse processo foi repleto de dificuldades, uma vez que a atual gestão habitacional estava no início de suas atividades e, dessa forma, não possuía dados e informações precisos e consolidados, o que motivou, inclusive, a elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Dentre outras, consta no Objetivo 14 - Reforma-Urbana e Habitação - a seguinte meta para 2013 – 2016: “Reduzir em 70% o déficit habitacional para a população de 0 a 3 salários mínimos, com a construção de 3.300 moradias populares (*Fonte: CAIXA – Base 2013 = 4.347*)” (JUNDIAÍ, 2013b).

<sup>90</sup> No e-mail enviado pelo Gerente Regional da Superintendência Regional (SR) Jundiáí da CAIXA ao Superintendente da FUMAS, em 13 de maio de 2013, constam as seguintes informações: “Conforme solicitado [...], segue abaixo as diretrizes MCMV II recursos FAR (antigo 0 a 3): Diretriz para contratação: 1.390 unidades; Já contratadas no município: 600 unidades; **Saldo a contratar: 790 unidades. O déficit da cidade de Jundiáí é de 4.347 unidades podendo as contratações chegarem a este número com a devida autorização do Ministério das Cidades**” (CAIXA, 2013c).

Ora, a situação acima demonstra a força e a influência o PMCMV – em decorrência da significativa oportunidade do ingresso de recursos para o atendimento da demanda de menor renda -, inclusive no planejamento e em decisões estratégicas da gestão municipal habitacional, que repercutem nos dilemas por ela enfrentados. Nesse contexto, e com um olhar mais crítico, aguçado pelas precisas informações abaixo detalhadas sobre a precariedade e as necessidades habitacionais, “saltam aos olhos” os seguintes aspectos apontados por Krause; Balbim; Lima Neto (2013), e que novamente reproduzimos: “[...] constata-se que a produção do MCMV-HIS por empreiteiras, [...] revela uma geografia ou estratégia a ser decifrada, mas que guarda, em geral, baixa correlação com o déficit, e que pode responder mais fortemente aos interesses dos agentes financeiros e das empresas construtoras e/ou às facilidades de produção” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 33); o MCMV-HIS,

[...], parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos [...].(KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 29).

Por último, a FUMAS possuía um cadastro permanente manual com aproximadamente 22 mil famílias, em 2014, que residem em Jundiaí, não possuem imóvel e que têm renda familiar de 0 a 10 salários mínimos. Esse cadastro manual, que não gerava indicadores, foi substituído pelo Sistema Municipal de Informações Habitacionais – SIMIH -, implantado em agosto de 2014.

O SIMIH<sup>91</sup> é composto por banco de dados informatizado para atualização do cadastro permanente manual – as atualizações iniciaram-se em agosto de 2014 e encerraram-se em fevereiro de 2015 - e para receber novos cadastros, com o objetivo de orientar e informar a política municipal de habitação, fornecendo dados, indicadores e estatísticas para o planejamento, monitoramento e a implementação da política habitacional urbana do

---

<sup>91</sup> “O que é o SIMIH? O Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SIMIH é um sistema que foi desenvolvido com base na Lei nº. 7.016 de 27 de fevereiro de 2008, para melhorar o atendimento da população com a realização do cadastro e/ou atualização cadastral de famílias que necessitam de habitação a fim de diagnosticar o real déficit habitacional de Jundiaí. Desenvolvido na plataforma web, permitirá que todos os interessados possam se cadastrar através de uma interface simples e intuitiva e assim possam participar dos sorteios das unidades habitacionais, no qual o município deverá se cadastrar ou atualizar o cadastro existente via internet informando seus dados pessoais e também de todos os seus dependentes. O SIMIH permitirá que o Poder Público conheça a população de Jundiaí diagnosticando a demanda por faixa de renda, mulheres chefes de famílias, pessoas com deficiência, idosos, índice de coabitação, vulnerabilidade social, tempo de moradia no município, entre outros, não só a população que reside nos assentamentos precários, mas de toda a população que necessita de habitação de interesse social.” (FUMAS, 2015d).

município. Para se cadastrar é necessário residir em Jundiaí, não possuir imóveis e ter renda familiar de até 10 salários mínimos.

Em 18 de maio de 2015, estavam cadastrados no SIMIH 39.960 titulares com Cadastro de Pessoas Físicas (CPF)<sup>92</sup>, sendo aproximadamente 85% dos cadastros (34.160) referentes à demanda geral.

Com relação à divisão por renda<sup>93</sup>, temos o seguinte:

- 1) Entre 0 a R\$ 1.600,00: 19.984;
- 2) Entre R\$ 1.601,00 a R\$ 3.200,00: 5.769;
- 3) Acima de R\$ 3.200,00: 893;
- 4) Renda não informada: 13.314. (FUMAS, 2015a, p. 280).

### **2.5.1 Precariedade habitacional: identificação e intervenções nos assentamentos precários**

Iniciaremos destacando aspectos da precariedade habitacional na esfera da inserção e dinâmica regional de Jundiaí em sua Aglomeração Urbana. Para tanto, utilizaremos informações do diagnóstico do PLHIS, que tem como fonte o “Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista”, desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole / Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CEBRAP) e Fundação de Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP)<sup>94</sup>. Partindo desse estudo é possível traçar um panorama da precariedade da Aglomeração Urbana (AU) de Jundiaí e do município dentro dela.

---

<sup>92</sup> Sobre os 39.960 titulares cadastrados no SIMIH, esclarecemos que este número não representa unidades familiares, uma vez que maiores de 18 anos com CPF podem ter cadastro desvinculado dos pais, o que pode gerar mais de um cadastro de membros da mesma unidade familiar. Tal situação também está ocorrendo especialmente em uniões não oficializadas, nas quais os companheiros acabam fazendo cadastros distintos. Ainda elucidamos que este número é composto tanto por aqueles que fizeram espontaneamente seu cadastro (demanda geral) quanto pelos moradores de assentamentos precários cujo cadastro é realizado por equipe da FUMAS (própria ou contratada) no processo de atualização cadastral.

<sup>93</sup> A divisão por renda considerou os valores das faixas de renda (1, 2 e 3) da segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV-2).

<sup>94</sup> “O referido estudo se propõe a atualizar a metodologia usada no trabalho realizado para o Ministério das Cidades sobre assentamentos precários, através da identificação dos setores censitários que apresentam perfis socioeconômicos, demográficos e de características habitacionais urbanas similares aos setores classificados como Aglomerados Subnormais, segundo o Censo Demográfico 2010. Os resultados apontam para a existência de um número muito maior de moradores nesse tipo de assentamento do que quando consideradas apenas as informações dos levantamentos censitários relativas aos setores subnormais.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 177).

Segundo os quadros abaixo, referentes ao número de assentamentos precários e à estimativa de domicílios em assentamentos precários, em 2010:

a) Existiam 133 assentamentos precários na AG de Jundiaí (32 em setores subnormais e 101 em setores precários), representando 11,56% do total de setores censitários (1.151);

b) Existiam 58 assentamentos precários na cidade de Jundiaí (26 em setores subnormais e 32 em setores precários), representando 9,28% do total de setores censitários (625);

c) Estima-se que existiam 29.088 domicílios em assentamentos precários na AG de Jundiaí (6.127 em setores subnormais e 22.961 em setores precários), representando 14,13% do total de domicílios (205.797);

d) Estima-se que existiam 12.548 domicílios em assentamentos precários na cidade de Jundiaí (4.972 em setores subnormais e 7.576 em setores precários), representando 11,05% do total de domicílios (113.581).

Quadro 24 - Número de assentamentos precários em áreas urbanas\* dos municípios da AU de Jundiá – 2000 / 2010

Nome do município	Censo 2000					Censo 2010				
	Setores Subnormais (A)	Setores Precários (B)	Assentamentos Precários (A + B)	Total de Setores	% de Assentamentos Precários	Setores Subnormais (A)	Setores Precários (B)	Assentamentos Precários (A + B)	Total de Setores	% de Assentamentos Precários
Cabreúva	0	1	1	30	3,33	0	12	12	49	24,49
Campo Limpo Paulista	0	2	2	75	2,67	0	16	16	128	12,50
Itupeva	0	0	0	33	0,00	0	0	0	85	0,00
Jarinu	0	0	0	32	0,00	0	4	4	41	9,76
Jundiá	17	8	25	481	5,20	26	32	58	625	9,28
Louveira	0	0	0	25	0,00	0	2	2	47	4,26
Várzea Paulista	2	1	3	88	3,41	6	35	41	176	23,30
<b>Total do AU de Jundiá</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>31</b>	<b>764</b>	<b>4,06</b>	<b>32</b>	<b>101</b>	<b>133</b>	<b>1.151</b>	<b>11,56</b>

\* Inclui setores em área rural de extensão urbana.

Fonte: Elaboração CEM a partir dos dados do Censo Demográfico IBGE (2000 e 2010 apud CEM/CEBRAP, 2013, p. 100)

Quadro 25 - Estimativa de domicílios em assentamentos precários em áreas urbanas\* dos municípios da AU de Jundiá – 2000/ 2010

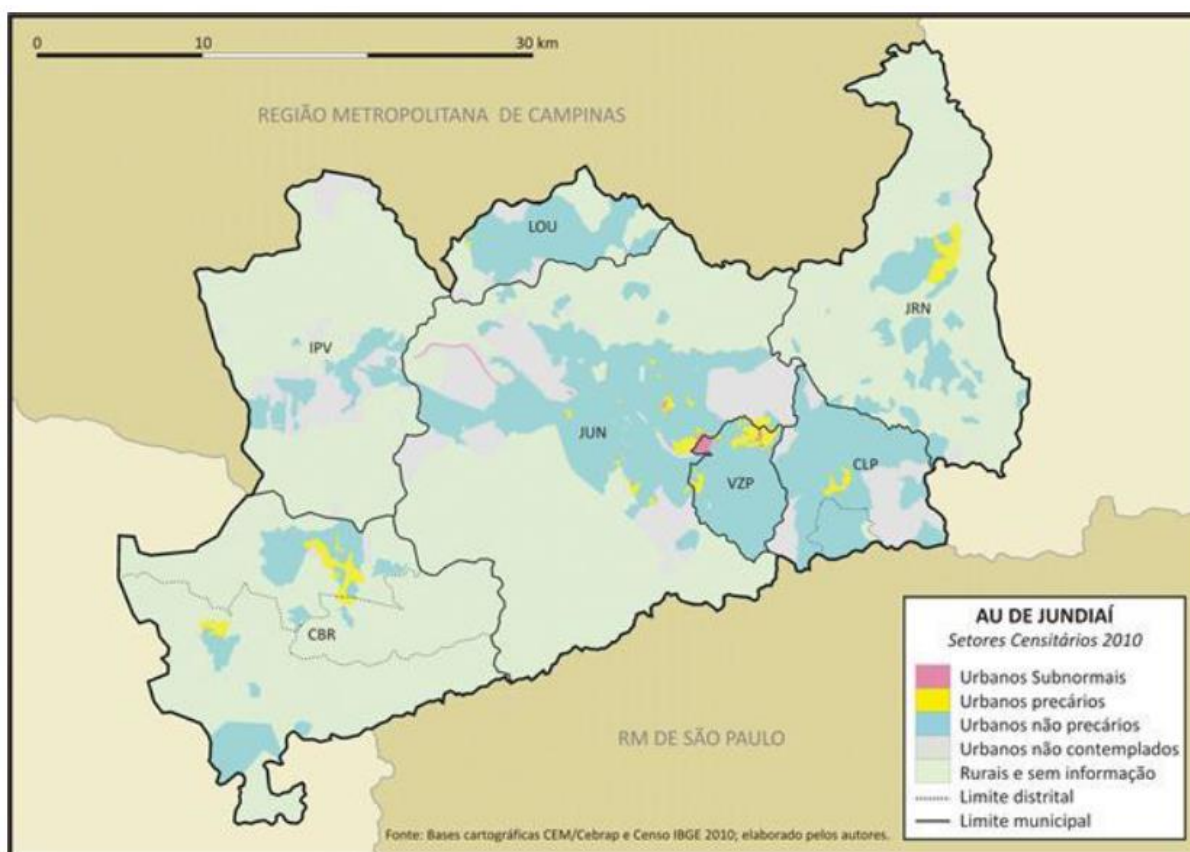
Nome do município	Censo 2000					Censo 2010				
	Domicílios em Setores Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A + B)	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários	Domicílios em Setores Subnormais (A)	Domicílios em Setores Precários (B)	Estimativa de Domicílios em Assentamentos Precários (A + B)	Total de Domicílios em todos os Tipos de Setores	% de Domicílios em Assentamentos Precários
Cabreúva	0	73	73	7.319	1,00	0	3.548	3.548	10.852	32,69
Campo Limpo Paulista	0	1.169	1.169	16.303	7,17	0	2.828	2.828	21.958	12,88
Itupeva	0	0	0	5.178	0,00	0	0	0	11.621	0,00
Jarinu	0	0	0	2.963	0,00	0	933	933	5.507	16,94
Jundiá	4.102	1.956	6.058	86.263	7,02	4.972	7.576	12.548	113.581	11,05
Louveira	0	0	0	5.805	0,00	0	735	735	10.666	6,89
Várzea Paulista	298	242	540	24.466	2,21	1.155	7.341	8.496	31.612	26,88
<b>Total do AU de Jundiá</b>	<b>4.400</b>	<b>3.440</b>	<b>7.840</b>	<b>148.297</b>	<b>5,29</b>	<b>6.127</b>	<b>22.961</b>	<b>29.088</b>	<b>205.797</b>	<b>14,13</b>

\* Inclui setores em área rural de extensão urbana.

Fonte: Elaboração CEM a partir dos dados do Censo Demográfico IBGE (2000 e 2010 apud CEM/CEBRAP, 2013, p. 100)

Apresentamos, a seguir, dois mapas sobre a distribuição territorial da precariedade urbana, respectivamente, com detalhes da AU de Jundiaí como um todo e dos municípios ou porções urbanizadas onde há maior incidência de setores subnormais ou assentamentos precários. Também ofertaremos a avaliação e os comentários da pesquisa do CEM/CEBRAP e FUNDAP que os elaborou.

Mapa 10 - Aglomerado Urbano de Jundiaí: setores censitários de 2010, agrupados conforme a precariedade habitacional

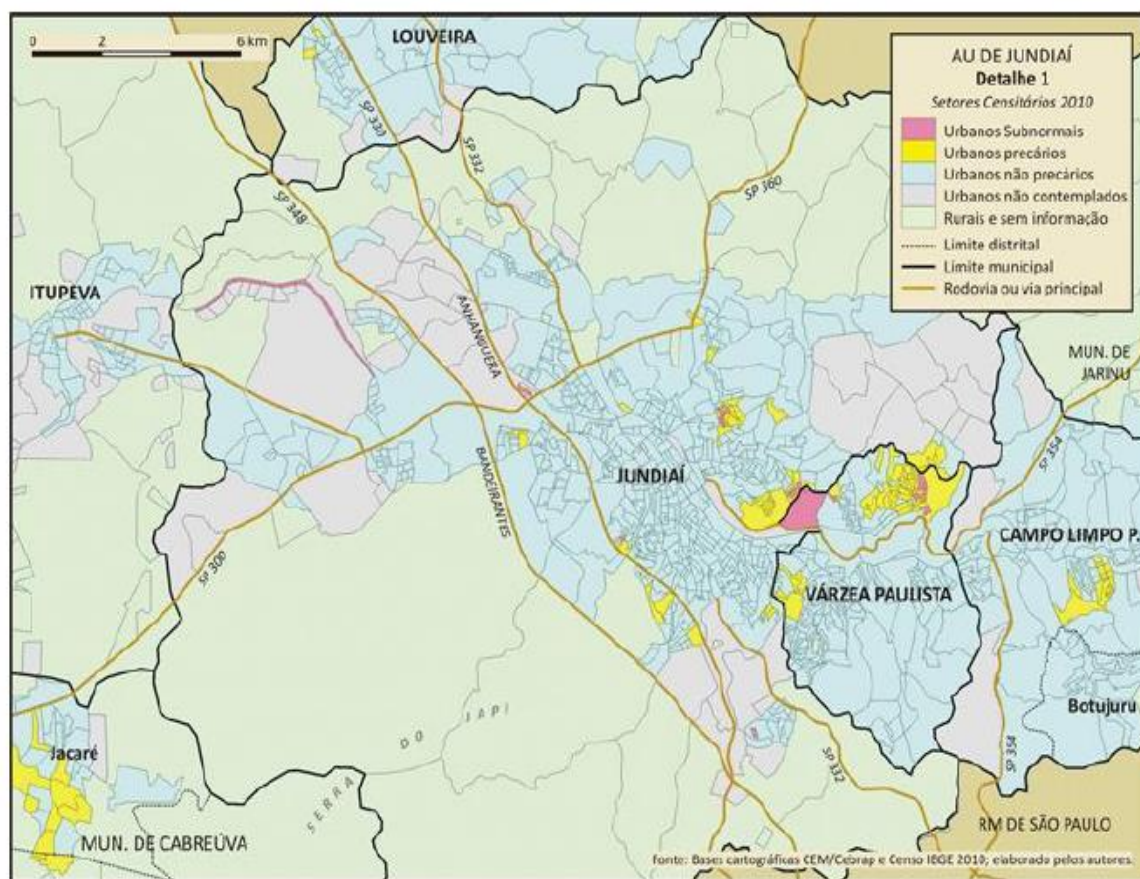


Fonte: CEM/CEBRAP e FUNDAP, 2013, p. 26

Considerando os dados quantitativos e o mapa acima, o referido diagnóstico de assentamentos precários na AU de Jundiaí avalia a situação da seguinte forma:

Em termos de precariedade, é sintomático que esteja presente em maior número justamente nos municípios por onde passa a antiga São Paulo Railway: Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista. No entanto, o maior percentual de população em situação de precariedade está em Cabreúva. Essa população está praticamente circunscrita ao distrito do Jacaré, que recebe o impacto da expansão jundiaiense ao longo da rodovia SP 300 (Marechal Rondon) e detém o maior contingente demográfico do município. Destaca-se, de forma inversa, o município de Itupeva, onde não foram detectados setores subnormais ou precários. (CEM/CEBRAP e FUNDAP, 2013, p. 26)

Mapa 11 - Aglomerado Urbano de Jundiaí: municípios de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista



Fonte: CEM/CEBRAP e FUNDAP, 2013, p. 27.

Também levando em conta os dados quantitativos dos assentamentos precários e dos domicílios que os integram, como também o mapa acima que ilustra a territorialização da precariedade nos municípios com maior incidência, o referido estudo do CEM/CEBRAP e FUNDAP (2012), inclusive indicando os dois assentamentos - Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte (antigo Varjão) - em processo de urbanização e produção habitacional e que ilustrarão nossa investigação sobre os dilemas da gestão habitacional, constata e destaca o seguinte:

Várzea Paulista e Jundiaí detêm 72% da população em condições habitacionais precárias de toda a aglomeração. O impacto local, porém, é maior em Várzea Paulista, onde 28% de sua população vivem nessa condição; em Jundiaí são 13%. O maior volume de setores precários, em ambos, ocupa áreas de maior declive na margem direita do rio Jundiaí. Destacam-se, em Jundiaí, São Camilo, Nambi e Tamoio e, em Várzea Paulista, o grande aglomerado de favelas e assentamentos precários denominado Pacaembu. Outras concentrações de assentamentos precários ocorrem na margem oposta do rio Jundiaí e da ferrovia, em Várzea Paulista e em Campo Limpo Paulista. Na aglomeração como um todo são poucos os setores classificados como subnormais pelo IBGE. Entre eles, chama a

atenção a favela linear no bairro Varjão<sup>95</sup> ou Fazenda Grande, ocupando um antigo leito ferroviário em direção a Itupeva. (CEM/CEBRAP e FUNDAP, 2013, p. 27)

Outras informações acerca desse estudo, destacadas no diagnóstico do PLHIS, referem-se ao fato de que se comparados os assentamentos precários em 2000 e 2010, nota-se que o Aglomerado Urbano de Jundiá apresenta um grande aumento relativo nos números de setores precários, apesar da presença absoluta do fenômeno ser considerada baixa, como também se refere ao grande aumento da população em áreas precárias, em relação a taxas de crescimento anual da população da cidade como um todo. Com base nesses dados é possível afirmar que o grande crescimento da precariedade no Aglomerado Urbano de Jundiá não se deve à população presente em novas áreas precárias, o que sugere que deva ser provocado principalmente por adensamento. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 179 e 181).

Apresentaremos, a seguir, por meio de quadros e de mapa, os assentamentos precários de Jundiá apurados no processo de elaboração do diagnóstico do PLHIS.

Em um primeiro momento, os assentamentos foram identificados, localizados, caracterizados por tipologia e o número de seus domicílios foi quantificado. Em Jundiá foram identificados assentamentos precários que, por suas características, classificam-se nas seguintes tipologias estabelecidas no PlanHab: **favelas, loteamentos irregulares e conjuntos habitacionais irregulares**. Com relação aos cortiços, “[...] como não há registros oficiais deste tipo de assentamentos precários no município, considera-se que este déficit já está sendo computado no número de domicílios que apresentam coabitação e ônus excessivo com aluguel” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 184).

Em seguida, detalhamos em quadro e localizamos em mapa os 24 assentamentos precários de Jundiá, que são integrados pelo total de 7.047 domicílios e que estão identificados a partir da numeração utilizada pela FUMAS para controle das ações. “Deste total, mais da metade (58%) corresponde aos assentamentos do tipo favela<sup>96</sup>, outros sete se configuram como conjuntos habitacionais que necessitam apenas de regularização fundiária (30% do total) e apenas três são loteamentos irregulares (13% do total). Vale lembrar que este levantamento inclui apenas áreas ocupadas efetivamente por população de baixa renda” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 187).

---

<sup>95</sup> Atualmente o Varjão é denominado Jardim Novo Horizonte.

<sup>96</sup> “As famílias do assentamento precário Jardim Tamoio, considerado favela, já foram removidas da área e estão recebendo auxílio-aluguel.” (FUMAS e DEMAMCAMP, 2015, p. 187 - nota de rodapé nº 27).

Quadro 26 - Lista de assentamentos precários – Jundiaí-SP

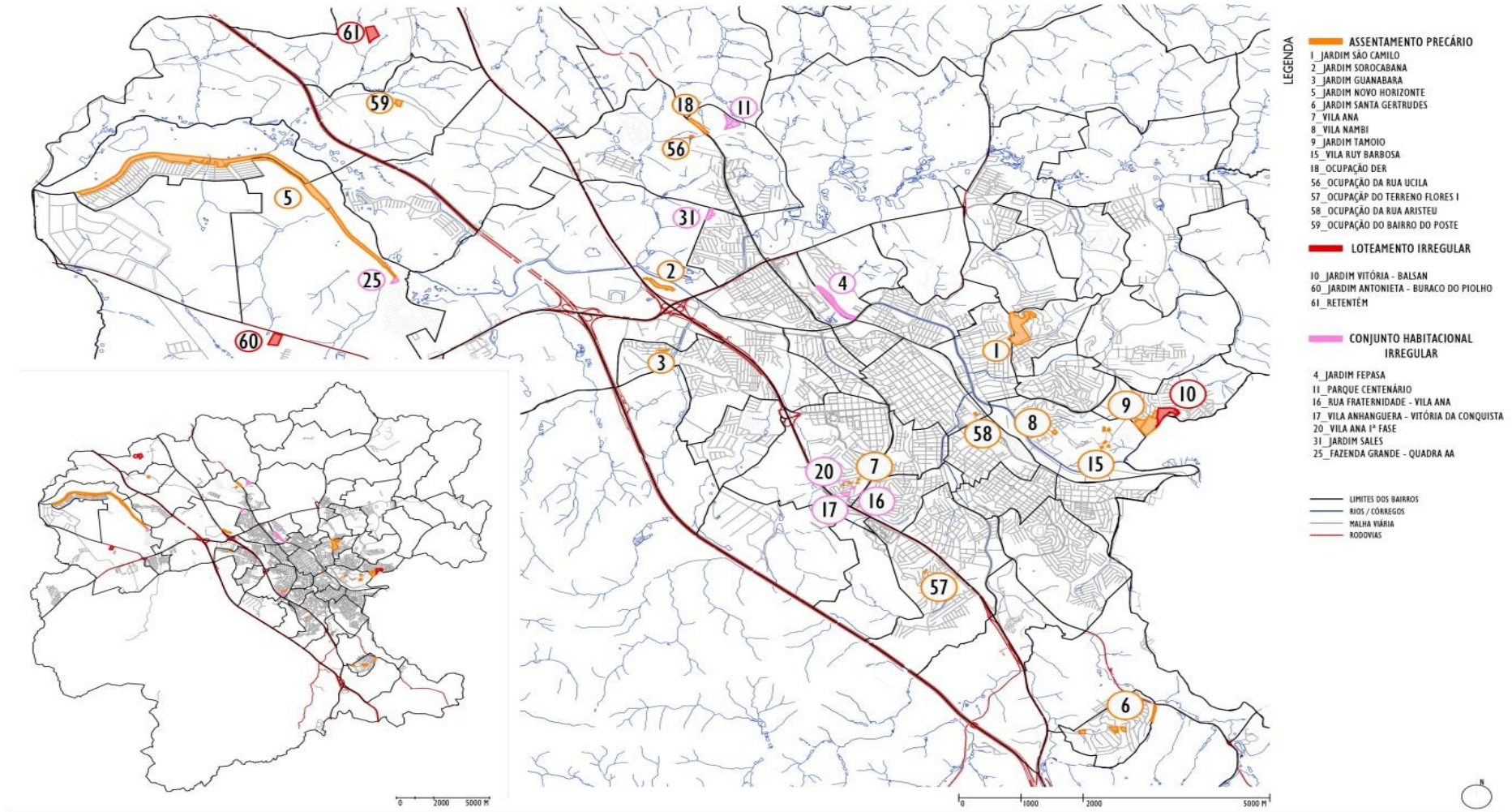
Nº ident.	Nome do Assentamento Precário	Tipo	Nº domicílios
01	Jardim São Camilo	Favela	1892
02	Jardim Sorocabana	Favela	445
03	Jardim Guanabara	Favela	53
05	Jardim Novo Horizonte	Favela	2279
06	Jardim Santa Gertrudes	Favela	192
	6 A – Rua Vagner de Souza	Favela	67
	6 B – Rua Antonio Vion	Favela	28
	6 C – Rua Esterina Breno Mojola	Favela	03
	6 D – Rua Ricardo Favaro	Favela	92
	6 E – Rua Francisco Cabral I	Favela	02
07	Vila Ana	Favela	17
08	Vila Nambi	Favela	17
09	Jardim Tamoio	favela (já removida)	246
	9 A – Tamoio	favela (já removida)	70
	9 B – Hospital Psiquiátrico	favela (já removida)	128
	9 C – Baixada do Paraná	favela (já removida)	48
18	Vila Ruy Barbosa	Favela	22
10	Ocupação DER	Favela	205*
56	Ocupação da Rua Uçila	Favela	10
57	Ocupação do terreno Flores I	Favela	15
58	Ocupação da Rua Aristeu	Favela	6
59	Ocupação no bairro do Poste	Favela	7
15	Jardim Vitória ( Balsan)	loteamento irregular	594
60	Jardim Antonieta	loteamento irregular	117*
61	Retentém	loteamento irregular	150
04	Jardim Fepasa	conjunto habitacional	399
11	Parque Centenário	conjunto habitacional	148
16	Rua Fraternidade (Vila Ana)	conjunto habitacional	11
17	Vila Anhanguera (Vitória da Conquista)	conjunto habitacional	70
20	Vila Ana (1ª fase)	conjunto habitacional	36
31	Jardim Sales	conjunto habitacional	104
25	Fazenda Grande (Quadra AA)	conjunto habitacional	12
<b>TOTAL</b>			<b>7.047</b>

\* Número de domicílios estimado, utilizando a metodologia da densidade comparada.

NOTA: Não estão incluídos na lista de assentamentos precários Vila Maringá, Vila Esperança e Vila Palma, que já foram urbanizados e cujo processo de regularização fundiária está em fase de finalização, sendo que a Vila Esperança já foi registrada.

Fonte: FUMAS e Diretoria de Assuntos Fundiário (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 185)

Mapa 12 - Assentamentos precários em Jundiá – 2015



Fonte: FUMAS, 2014

Fonte: FUMAS e Diretoria de Assuntos Fundiário (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 187)



Num segundo momento, e a partir dessa primeira fase que identificou, localizou, caracterizou por tipologia e quantificou o número de domicílios dos assentamentos precários, o trabalho de campo da equipe do PLHIS classificou os assentamentos quanto ao estágio e perspectiva de consolidação (consolidados, consolidáveis e não consolidáveis), como também quanto ao tipo de intervenção (regularização fundiária, urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento e reassentamento). Esse processo, que está retratado em quadro a ser apresentado, é muito relevante, inclusive porque essa análise e classificação definem a quantidade de domicílios que deverão ser removidos dos assentamentos e, conseqüentemente, o número de novas moradias que deverão ser produzidas para atender a demanda dos domicílios removidos (déficit habitacional quantitativo dentro dos assentamentos precários) que, por sua vez, repercute no cálculo do déficit habitacional quantitativo geral (fora dos assentamentos), como também no cálculo das inadequações habitacionais (déficit habitacional qualitativo). Nesse sentido:

Um dos principais objetivos deste diagnóstico é apontar o déficit qualitativo e quantitativo dentro e fora dos assentamentos precários, que servirão de base para a estimativa de custos necessários ao equacionamento da problemática habitacional encontrada. Para tanto, as condições de cada assentamento serão analisadas considerando a possibilidade ou viabilidade de consolidação destes núcleos e o tipo de intervenção que demandam para estarem aptos a se integrar à cidade formal.

A partir destas análises será possível avaliar quantos domicílios poderão ser consolidados recebendo apenas obras de urbanização e quantos deverão ser reconstruídos no mesmo local (remanejamento) ou em outro terreno (reassentamento). Todos os assentamentos precários foram analisados quanto à sua perspectiva de consolidação [...]. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.191)

Para a análise e classificação quanto à perspectiva de consolidação, o diagnóstico adotou como referência as definições de Denaldi (2008), que classificam os assentamentos precários em três categorias: **consolidados, consolidáveis e não consolidáveis**. Contudo, deve-se considerar que frequentemente ocorrem situações em que os assentamentos abrigam setores consolidáveis ao lado de outros que não o são, dando margem à adoção de classificação intermediária de parcialmente consolidáveis; como também deve-se levar em conta que a decisão quanto à consolidação de um assentamento ou de setores do mesmo dá-se considerando fatores externos e internos e requer conhecimento dos grandes problemas urbanos que se entrelaçam com as questões habitacionais. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.191-192)

Levando em conta que “o processo de regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários envolve diversas ações visando sua consolidação e integração à

cidade formal” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 192), para a análise e classificação quanto ao tipo de intervenção, o diagnóstico adotou as seguintes categorias de Denaldi (2008): **urbanização, urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento (recolocação) e reassentamento (realocação)** (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.191 e 193-194). Observe-se, também, que segundo o diagnóstico, as intervenções nos assentamentos

[...] dependem não apenas das características urbanas prévias de cada núcleo ou do município, mas também do padrão urbanístico resultante a ser definido pelo agente promotor, ou seja, o poder municipal que elabora as diretrizes de intervenção<sup>97</sup>, em parceria com a população, como forma de obter resultados mais adequados e perenes. Estas diretrizes, por sua vez, terão impacto no porte das remoções a serem efetuadas, principalmente nos núcleos denominados como “consolidáveis”. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 192-193).

O diagnóstico esclareceu, também, que ele utilizou as categorias acima com alguma liberdade, bem como que “além das categorias de intervenções em assentamentos precários definidas por Denaldi, cabe acrescentar que é possível, ainda, trabalhar com **mais de uma delas dentro de um mesmo assentamento**<sup>98</sup>, de acordo com as suas condições urbanísticas.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 194).

Detalhamos, em quadro, o grau de consolidação (consolidados, consolidáveis e não consolidáveis) e o tipo de intervenção (regularização fundiária, urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento e reassentamento) dos 24 assentamentos precários de Jundiaí, que indicam a remoção de 3.837 domicílios que, por sua vez, representam parte do déficit habitacional quantitativo de Jundiaí, posto que dessas remoções decorre a necessidade de produção de 3.837 novas moradias.

<sup>97</sup> “Dependendo das diretrizes adotadas quanto ao grau de adensamento aceitável, por exemplo, um mesmo assentamento pode ser urbanizado de modo **mais conservador**, efetuando-se um **mínimo de remoções**, até um **remanejamento total** das moradias, para alcance de padrão urbanístico diferente do original. Evidentemente, cada modelo de urbanização implicará maior ou menor porte de remoções e, conseqüentemente, de custos e tempo de execução de obras. Além da densidade de ocupação esperada após a urbanização, o porte da intervenção urbanística dependerá também da tipologia habitacional escolhida para o reassentamento das famílias no interior e fora do limite do assentamento e do padrão urbanístico definido no projeto [...]” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.193).

<sup>98</sup> “[...] Assim, há exemplos em que as características internas dos núcleos são tão heterogêneas urbanisticamente que cabe analisá-los de maneira diferenciada quanto à intervenção, ao demandarem remanejamento, urbanização simples ou urbanização complexa, ainda que estejam num mesmo assentamento. Nestes casos, é comum considerar áreas inteiramente degradadas como locais de remanejamento, nos quais se faz necessária a substituição de todo o tecido habitacional preexistente, para tornar a área apta à reconstrução de moradias, ainda que outros locais do mesmo assentamento necessitem de urbanização simples [...]. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 194)

Quadro 27 - Assentamento precário por grau de consolidação, tipo de intervenção e número de remoções

Nº ident.	Nome do Assentamento Precário	Grau de Consolidação	Tipo de Intervenção	Nº Domicílios Removidos
01	Jardim São Camilo	Consolidável	urbanização complexa	968
02	Jardim Sorocabana	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	445
03	Jardim Guanabara	Consolidável	urbanização simples	12
05	Jardim Novo Horizonte	Consolidável	urbanização complexa	1.544
06	Jardim Santa Gertrudes	Consolidável	urbanização simples	164
	6 A - Rua Vagner de Souza	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	67
	6 B - Rua Antonio Vion	Consolidável	urbanização simples	5
	6 C - Rua Esterina Breno Mojola	Consolidável	urbanização simples	0
	6 D - Rua Ricardo Favaro	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	92
	6 E - Rua Francisco Cabral I	Consolidável	urbanização simples	0
07	Vila Ana	Não Consolidável	remoção total - remanejamento	17
08	Vila Nambi	Consolidável	urbanização simples	5
09	Jardim Tamoio	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	246
	9 A - Tamoio	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	70
	9 B - Hospital Psiquiátrico	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	128
	9 C - Baixada do Paraná	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	48
18	Vila Ruy Barbosa	Consolidável	urbanização simples	3
10	Ocupação DER	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	205
56	Ocupação Rua Učila	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	10
57	Ocupação terreno flores I	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	15
58	Ocupação Rua Aristeu	Consolidável	urbanização simples	2
59	Ocupação no bairro do Poste	Não Consolidável	remoção total - reassentamento	7
15	Jardim Vitória (Balsan)	Consolidável	urbanização complexa	167
60	Jardim Antonieta	Consolidável	urbanização simples	12
61	Retentém	Consolidável	urbanização simples	15
04	Jardim Fepasa	Consolidado	regularização fundiária	0
11	Parque Centenário	Consolidado	regularização fundiária	0
16	Rua Fraternidade (Vila Ana)	Consolidado	regularização fundiária	0
17	Vila Anhanguera (Vitória da Conquista)	Consolidado	regularização fundiária	0
20	Vila Ana (1ª fase)	Consolidado	regularização fundiária	0
31	Jardim Sales	Consolidado	regularização fundiária	0
25	Fazenda Grande (Quadra AA)	Consolidado	regularização fundiária	0
<b>TOTAL</b>				<b>3.837</b>

Fonte: FUMAS; PMJ (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 197-198)

## 2.5.2 Necessidades habitacionais: déficit, inadequações e demanda futura

Especialmente com base nos estudos elaborados pelo Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro (FJP), que são as fontes utilizadas pelos órgãos governamentais no tocante à metodologia e cálculo do déficit habitacional quantitativo (déficit habitacional) e qualitativo (inadequação habitacional), o diagnóstico do PLHIS indica que “atualmente, nos estudos estatísticos em nível federal, o conceito das necessidades habitacionais engloba três aspectos metodológicos, quais sejam, o **déficit habitacional**, a **inadequação de moradias** e a **demanda futura por moradia**.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 199) e traz a seguinte caracterização de necessidades habitacionais de Cardoso, Araújo e Ghilardi (2009):

A metodologia de cálculo das necessidades habitacionais, desenvolvida e aprimorada pela Fundação João Pinheiro, englobando o **déficit habitacional**, que demanda incremento e reposição do estoque de moradias, e o conjunto de **domicílios em situações inadequadas**, que demanda ações de melhorias do ponto de vista urbanístico e da regularização fundiária sem precisar produzir unidades novas, significa uma mudança da base conceitual sobre como enfrentar o problema da habitação de interesse social. [...]. Complementando a análise, tem-se ainda a **demanda demográfica**, que dimensiona as moradias a serem acrescentadas ao estoque habitacional a fim de acomodar o crescimento populacional projetado em determinado período. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de moradias, não considera o déficit habitacional acumulado nem a inadequação de parcela do estoque existente. [...] (CARDOSO, ARAÚJO E GHILARDI, 2009, p. 87)<sup>99</sup>.

Mais especificamente, destacamos que a metodologia da FJP trabalha com dois segmentos distintos: o déficit habitacional e a inadequação de moradias.

Como déficit habitacional entende-se a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção de novas moradias para a solução de problemas sociais e específicos de habitação detectados em certo momento. Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios. (FJP, 2015, p. 16)<sup>100</sup>

Apresentamos quadro comparativo que indica os atuais componentes da metodologia do cálculo do déficit (quantitativo) e inadequação (qualitativo) utilizados pela

<sup>99</sup> Os grifos são nossos.

<sup>100</sup> Os grifos são nossos.

FJP<sup>101</sup>, indicados no diagnóstico do PLHIS com base no estudo da Fundação João Pinheiro denominado “Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010” (FJP, 2013)<sup>102</sup>.

Quadro 28 - Comparação entre os componentes da metodologia de cálculo do déficit e da inadequação - Fundação João Pinheiro - 2007 e 2011-2012

Metodologia FJP 2007	Metodologia FJP 2011-2012
<b>Déficit Habitacional</b>	
<p><b>• Componentes:</b></p> <p>⇒ Domicílios rústicos</p> <p>⇒ Domicílios improvisados</p> <p>⇒ Cômodos alugados e cedidos</p> <p>⇒ Famílias conviventes</p> <p>⇒ Ônus excessivo com aluguel</p>	<p><b>• Componentes:</b></p> <p>⇒ Domicílios precários:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Domicílios rústicos</li> <li>- Domicílios improvisados</li> </ul> <p>⇒ Coabitação familiar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cômodos</li> <li>- Famílias conviventes secundárias</li> </ul> <p>⇒ Ônus excessivo com aluguel</p> <p>⇒ Adensamento excessivo em domicílios alugados</p>
<b>Inadequação de Domicílios</b>	
<p><b>• Componentes:</b></p> <p>⇒ Inadequação fundiária urbana</p> <p>⇒ Adensamento excessivo em:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- domicílios próprios</li> <li>- domicílios alugados</li> </ul> <p>⇒ Domicílio sem unidade sanitária exclusiva</p> <p>⇒ Carência de serviços de infraestrutura de pelo menos um dos componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- esgotamento sanitário</li> <li>- coleta do lixo</li> <li>- energia elétrica</li> <li>- abastecimento de água</li> </ul>	<p><b>• Componentes:</b></p> <p>⇒ Adensamento excessivo em domicílios próprios</p> <p>⇒ Domicílio sem unidade sanitária exclusiva</p> <p>⇒ Carência de serviços de infraestrutura de pelo menos um dos componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- esgotamento sanitário</li> <li>- coleta do lixo</li> <li>- energia elétrica</li> <li>- abastecimento de água</li> </ul>

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) (2014 [2013] apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 201)

<sup>101</sup> “O cálculo do Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 (FJP, 2014) [2013] realizado pela Fundação João Pinheiro apresentou alguns avanços no intuito de obter resultados mais fidedignos à complexidade da questão habitacional. A metodologia adotada no estudo de 2011-2012 é a mesma implementada no Déficit Habitacional no Brasil 2007, porém apresenta rearranjos na composição do Déficit Habitacional, ao incorporar críticas e sugestões pertinentes. Um exemplo disso é o componente *Adensamento Excessivo* [que] passou a ser analisado separadamente para domicílios próprios e alugados, sendo que este último deixou de ser considerado *Inadequação de Domicílio*, para compor o cálculo de *Déficit Habitacional*. Outro ganho se refere aos dados do componente *Carência de Infraestrutura*, visto que agora é possível visualizar a carência de cada componente separadamente, quais sejam: esgotamento sanitário; coleta do lixo; energia elétrica; e abastecimento de água. Apesar dos avanços, o estudo continua apresentando algumas limitações estatísticas para utilização dos dados do Censo IBGE 2010. Assim, no nível municipal, a FJP calcula o que denominou como **déficit habitacional básico**, dado que alguns componentes do *Déficit Habitacional* e da *Inadequação de Domicílios* não foram passíveis de cálculo. Um exemplo disso é o componente *Inadequação Fundiária* que não foi calculada por se tratar de uma pesquisa amostral, que não possui representatividade para o nível de municípios, mas apenas para a Unidades da Federação e as nove principais regiões metropolitanas.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 200-201).

<sup>102</sup> Também foram utilizados no diagnóstico os seguintes estudos da FJP: “Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares” (FJP, 2014); “Déficit habitacional no Brasil 2011-2012” (FJP, 2015).

Em síntese, integram o **déficit habitacional** os seguintes componentes: **domicílios precários, coabitação familiar, ônus excessivo com aluguel e adensamento excessivo em domicílios alugados**. Já a **inadequação de domicílios** é composta por: **adensamento excessivo em domicílios próprios, inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva e domicílios com carência de infraestrutura** (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 201-203).

Especificamente referente ao déficit habitacional quantitativo de Jundiáí, após ajustes metodológicos<sup>103</sup>, o diagnóstico do PLHIS chegou para o ano de 2015 a um déficit habitacional total (quantitativo) de 12.627 domicílios, sendo 3.837 domicílios dentro de assentamentos precários (em função de remoções) e 8.790 fora de assentamentos precários. Em seguida, apresentamos os quadros com os passos dos ajustes metodológicos aplicados em Jundiáí que, inclusive, indicam o déficit habitacional básico por componente em 2010, ou seja: domicílios precários (474), coabitação familiar (5.478), ônus excessivo com aluguel (3.682) e adensamento excessivo em domicílios alugados (1.524).

Quadro 29 - Domicílios em assentamentos precários 2015 – Jundiáí-SP

Domicílios em Assentamentos Precários	7.047 domicílios
Déficit habitacional em Assentamentos Precários (remoções nos assentamentos precários)	3.837 domicílios

Fonte: Levantamento de campo e de análise sobre as fichas de caracterização dos assentamentos precários (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 204.)

<sup>103</sup> “Para o cálculo do déficit habitacional de Jundiáí foram necessários alguns ajustes metodológicos devido às limitações dos dados disponíveis para os assentamentos precários nos municípios. Como abordado no capítulo sobre as precariedades habitacionais, o Censo Demográfico apresenta limitações nas informações sobre os aglomerados subnormais para serem utilizados como quantificação dos assentamentos precários. Assim, a pesquisa qualitativa feita para o Diagnóstico do PLHIS analisou mais detalhadamente os assentamentos precários e chegou a números mais precisos sobre a quantificação do déficit habitacional (quantitativo) e da inadequação de domicílios (qualitativo) dentro desses assentamentos. A questão posta é ajustar metodologicamente esses dados com o déficit habitacional fora dos assentamentos precários. Para tanto, adotamos a seguinte metodologia<sup>(32)</sup>: **1)** Para o universo **dentro dos assentamentos precários**, adotamos os dados da pesquisa realizada para o PLHIS (conforme seção Precariedade Habitacional); **2)** Para o universo **fora dos assentamentos precários**, adotamos a seguinte metodologia: \* Utilização dos dados do Déficit Habitacional Básico da FJP, com base nos dados do Censo Demográfico 2010; \* Atualização dos dados da FJP para o ano de 2015, a partir da taxa de crescimento dos domicílios dos Censos Demográficos 2000 e 2010; \* Subtração do número do déficit habitacional dentro dos assentamentos precários, do Déficit Habitacional Básico da FJP.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 203-204). “<sup>(32)</sup> Metodologia baseada no Diagnóstico do Plano de Habitação de Campinas (2010)” (Ibid., p. 203, nota de rodapé nº 32).

Quadro 30 - Déficit Habitacional Básico 2010 (quantitativo) – Jundiaí-SP

Componentes do Déficit Habitacional	Total	% dos domicílios
Domicílios precários	474	0,4
Coabitação familiar	5.478	4,6
Ônus excessivo com aluguel	3.682	3,1
Adensamento excessivo em domicílios alugados	1.524	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>11.158</b>	<b>9,4</b>

Fonte: Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 – FJP (2013 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 205)

Quadro 31 - Estimativa do Déficit Habitacional Básico 2010 para 2015-Jundiaí-SP

Déficit Habitacional 2010 (FJP)	11.158
Taxa anual de crescimento dos domicílios 2000-2010* (IBGE)	2,5%
<b>Estimativa do Déficit Habitacional 2015</b>	<b>12.627</b>

\* Número de domicílios particulares permanentes Censo IBGE 2000: 92.332 e Censo IBGE 2010: 118.243.

Fonte: FJP, 2014 [2013] e Censo IBGE 2000 e 2010 (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 205)

Quadro 32 - Déficit habitacional consolidado - 2015 – Jundiaí-SP

Déficit Habitacional Total	Déficit dentro de assentamentos precários	Déficit fora de assentamentos precários
<b>12.627</b> domicílios	<b>3.837</b> domicílios	<b>8.790</b> domicílios

Fonte: FJP, 2014 [2013], Censo IBGE 2000 e 2010 e levantamento de campo e de análise sobre as fichas de caracterização dos assentamentos precários 2015 (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 206)

Considerando que “diferentemente dos componentes do déficit habitacional, não é possível somar os componentes da inadequação, pois não são mutuamente exclusivos” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 202), temos o seguinte quadro de inadequação habitacional (déficit quantitativo), segundo a Fundação João Pinheiro.

Quadro 33 - Inadequação habitacional 2010 (qualitativo) – Jundiaí- SP

Componentes da inadequação habitacional	Total	% dos domicílios
Adensamento excessivo em domicílios próprios	2.089	1,8
Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva	209	0,2
Domicílios com carência de infraestrutura de pelo menos um componente	3.562	3,1
Carência de Abastecimento de água	2.142	1,8
Esgotamento sanitário	1.649	1,4
Destino do lixo	75	0,06
Iluminação elétrica	205	0,2

Fonte: Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010 FJP (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 206)

O diagnóstico do PLHIS é incisivo sobre a imprecisão e **não** utilização dos dados acima sobre a inadequação habitacional (déficit qualitativo), como também sobre a circunstância de que serão considerados para o diagnóstico de Jundiaí os dados da inadequação dentro dos assentamentos precários que foram levantados a partir de pesquisa de campo.

Dados mais precisos sobre a inadequação habitacional (déficit qualitativo) em assentamentos precários foram levantados a partir de pesquisa de campo [...]. Esses dados serão adotados para o universo dos assentamentos precários, em detrimento dos dados apontados acima.

Quanto aos dados sobre a inadequação habitacional fora dos assentamentos precários, considera-se que a base fornecida pelo Censo Demográfico 2010 traz dados imprecisos sobre esse universo, difíceis de compatibilizar com os dados dentro dos assentamentos precários. Assim, os dados sobre a inadequação habitacional não serão adotados para o universo fora dos assentamentos precários [...] (FUMAS; DEMCAMP, 2015a, p. 206-207)

Com base em estudos do Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (CEDEPLAR-UFMG) e de OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO (2009), o diagnóstico do PLHIS nos apresenta abaixo quadros sobre a d demanda demográfica futura por moradias de Jundiaí – projeção – no período de 2015 a 2025, que representa um total de 14.069 novos domicílios que surgirão nos próximos dez anos, sendo mais da metade (55,56%) referente a famílias com renda familiar de 0 a 5 salários.

Enfatizando que se trata de estudos de caráter demográfico, o diagnóstico esclarece, preliminarmente, que “os dados da demanda futura por moradias apresentam a projeção do total de domicílios que irão se formar no município em determinado período. Esse montante apresenta o desafio de atendimento adequado com produtos habitacionais de

modo a que não se tornem novas necessidades habitacionais (déficit ou inadequação)<sup>104</sup> (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 207).

Considerando o número de domicílios indicado pelo estudo da CEDEPLAR-UFMG até 2023, realizou-se uma estimativa de projeção para o período de vigência PLHIS (2015-2025), utilizando-se a taxa de crescimento anual do período de 2015-2023 do estudo, de 1,2% ao ano, para se projetar o número de domicílios até 2025 em Jundiá. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 208).

Quadro 34 - Projeção do total de domicílios - Jundiá (2015-2025)

Ano	Total de Novos Domicílios
<b>2015*</b>	110.735
<b>2016*</b>	111.755
<b>2017*</b>	112.875
<b>2018*</b>	114.133
<b>2019*</b>	115.548
<b>2020*</b>	117.080
<b>2021*</b>	118.671
<b>2022*</b>	120.277
<b>2023*</b>	121.854
<b>2024</b>	123.320
<b>2025</b>	124.804
<b>Total acumulado no período</b>	<b>14.069</b>

Fonte: OLIVEIRA; GIVISIEZ; RIOS-NETO (2009) e CEDEPLAR-UFMG (2009) (apud FUMAS; DEMCAMP, 2015a, p. 208)

Já o quadro a seguir apresenta o fluxo de formação de novos domicílios por faixa de renda<sup>105</sup>, entre os anos de 2015 e 2025 em Jundiá:

<sup>104</sup> Os grifos são nossos.

<sup>105</sup> “Consideramos a distribuição por faixas de renda de acordo com o Censo 2010, última fonte de informação censitária disponível para o nível municipal.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 209- nota de rodapé nº 33).

Quadro 35 - Projeção de novos domicílios - Jundiaí (2015-2025)

<b>Faixas de Renda</b>	<b>Distribuição %</b>	<b>Total domicílios</b>
<b>Sem rendimento</b>	<b>2,71%</b>	<b>381</b>
<b>0 a 3 s.m.</b>	<b>29,66%</b>	<b>4.173</b>
<b>3 a 5 s.m.</b>	<b>23,19%</b>	<b>3.263</b>
<b>Subtotal 0 a 5 s.m.</b>	<b>55,56%</b>	<b>7.817</b>
<b>5 a 10 s.m.</b>	<b>26,95%</b>	<b>3.792</b>
<b>Mais de 10 s.m.</b>	<b>17,49%</b>	<b>2.461</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>	<b>14.069</b>

Fonte: OLIVEIRA, GIVISIEZ; RIOS-NETO (2009) e Censo Demográfico 2000 – IBGE (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 209)

Embora em função da definição da Política Municipal de Habitação (Lei Municipal nº 7.016/2008 – artigo 4º) a “baixa renda” atendida pela FUMAS se estenda a famílias de 10 (dez) salários mínimos, deve-se destacar que a demanda prioritária para atendimentos consiste nas famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos, com ênfase, inclusive, nas mais vulneráveis e de menor renda (0 a 3 salários), conforme determinado pelo Programa de Metas de 2013-2016, que se propôs a reduzir o déficit habitacional para a população de 0 a 3 salários mínimos, além de enfrentar a problemática referente à urbanização de assentamentos precários.

Dessa forma, no período de projeção do Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS - (2015-2025), a maior demanda por moradia em Jundiaí, continua sendo das famílias com renda de 0 a 5 salários mínimos, uma vez que do total de 14.069 novos domicílios que surgirão nos próximos dez anos, mais da metade (55,56%) se concentra em famílias com renda familiar de 0 a 5 salários mínimos, sendo que 4.173 domicílios na faixa de 0 a 3 salários mínimos (quase 30% do total) e 3.263 domicílios na faixa de 3 a 5 salários mínimos (aproximadamente 23% do total).

Finalizando, apresentamos a seguir quadro que resume as necessidades habitacionais de Jundiaí, enfatizando que esses dados do diagnóstico servirão como base para a estimativa da necessidade de terra urbanizada e custos de atendimento habitacional que, por sua vez, permitirão orientar a definição de novas metas financeiras e prazos de atendimento (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 210). Essas novas etapas do processo de elaboração (revisão) do PLHIS, que estão em processo de construção (ainda não se consolidaram), não serão objeto desta tese.

Porém, por si só, elas demonstram as dificuldades estratégicas e estruturais da gestão habitacional municipal atual que, quando assumiu em 1º de janeiro de 2013, **não** possuía, de forma precisa e objetiva, informações sobre as necessidades habitacionais, estimativa da necessidade de terra urbanizada, custos de atendimento habitacional, metas financeiras e prazos de atendimentos. Também **não** possuía, como consequência, metas e previsões orçamentário-financeiras realistas e a efetiva regulação e aplicação dos instrumentos da política urbana necessários ao acesso à terra urbanizada à população de baixa renda e ao combate à especulação imobiliária, tais como: demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas vazias e subutilizadas (em áreas centrais, em áreas bem localizadas e em áreas próximas aos assentamentos precários) e efetivação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

O primeiro quadro refere-se à demanda por novas unidades habitacionais (déficit quantitativo), no importe total de 20.444 unidades a serem produzidas, envolvendo tanto o déficit quantitativo propriamente dito dentro dos assentamentos precários (3.837) e fora eles (8.790) quanto a demanda demográfica futura – 2015 a 2025 – das famílias com renda entre 0 a 5 salários (sem rendimento: 381; 0 a 3 salários: 4.173; 3 a 5 salários: 3.263).

Quadro 36 - Demanda por novas unidades habitacionais (uhs) – enfrentamento do déficit quantitativo

Tipo de intervenção	Nº Domicílios a serem produzidos	
Demanda oriunda dos assentamentos precários (déficit habitacional dentro dos assentamentos precários)	3.837 <sup>106</sup>	12.627
Demanda difusa do déficit fora dos assentamentos precários	8.790	
Demanda demográfica futura 2015-2025 – famílias sem rendimento	381	
Demanda demográfica futura 2015-2025 – famílias com renda de 0 a 3 salários mínimos	4.173	7.817
Demanda demográfica futura 2015-2025 – famílias com renda de 3 a 5 salários mínimos	3.263	
<b>TOTAL</b>		<b>20.444</b>

Fonte: FUMAS; DEMCAMP, 2015a, p. 210

Ratificando que o “déficit relacionado à inadequação fora dos assentamentos precários não foi apurado, por se entender que o mesmo deve ser atendido por programas de infraestrutura urbana que não são objeto deste Plano” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 210), de forma residual, a demanda por melhorias habitacionais dentro dos assentamentos

<sup>106</sup> Jundiá possui 24 assentamentos precários que são integrados por 7.047 domicílios.

(déficit quantitativo - inadequação) representa 3.210 domicílios, equivalente à subtração das remoções (3.870 domicílios) do total dos domicílios em assentamentos precários (7.047).

## CAPÍTULO 3 PANORAMA E ESTRUTURA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO

### 3.1 A Política Municipal de Habitação: arquitetura legal e seus entraves

Sob a clara percepção de que em nosso país existe um distanciamento entre o real e o texto legal, considerando que os “direitos permanecem mais avançados ‘no papel’ do que em sua efetivação concreta” (SPOSATI, 2011, p. 105) e que “as conquistas legais, no entanto, não representam uma mudança substancial na realidade urbana brasileira, notadamente marcada pela segregação socioespacial e pelas desigualdades intraurbanas, metropolitanas e regionais” (FERREIRA, 2014, p. 25), apresentaremos, em seguida, as normas jurídicas que estruturam e regulam a política municipal de habitação de Jundiaí, cujo conhecimento é relevante para a oportuna avaliação sobre os problemas, oportunidades e desafios da gestão municipal para sua efetiva implementação nesse município.

Embora existam no município de Jundiaí várias leis<sup>107</sup> que repercutem na política habitacional, inclusive as que tratam especialmente sobre a política urbana, em nosso percurso daremos ênfase à legislação específica da Política Municipal de Habitação (Lei Municipal nº 7.016/08), que além de instituir e configurar a referida política, indicando a Fundação Municipal de Ação Social - FUMAS<sup>108</sup> - como a responsável por sua implantação e supervisão, a citada lei “atualiza” a legislação do Conselho e do Fundo Municipal de Habitação (Leis Municipais nºs 4.492/94 e 4.493/94) e “substitui” a legislação do Plano Municipal de Habitação (Lei Municipal Complementar nº 119/94). Também faremos considerações sobre o plano, o conselho e o fundo de habitação, que integram a estrutura da Política Municipal de Habitação instituída pela referida Lei Municipal nº 7.016, de 27 de fevereiro de 2008.

Porém, preliminarmente, faremos alguns destaques envolvendo aspectos da Lei Orgânica do Município (LOM) com relação à política habitacional, como também envolvendo a forma de avaliação e repercussão do Plano Diretor (Lei Municipal nº 7.857/12) – ele está em revisão em função do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) -, e da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS) (Lei Municipal nº 7.858/12).

---

<sup>107</sup> Destacamos as seguintes: Lei Orgânica do Município; Plano Diretor (Lei Municipal nº 7.857/12, em processo de revisão); Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS - Lei Municipal nº 7.858/12).

<sup>108</sup> A legislação que estrutura e reestrutura a FUMAS, fundação pública (autarquia fundacional) com *status* de Secretaria Municipal de Habitação de Jundiaí, que acompanha o processo da configuração e reconfiguração da política municipal de habitação, será tratada especificamente no item subsequente deste capítulo.

Sobre esse último aspecto, ressaltamos que a avaliação e debate acerca da aplicabilidade e efetividade dos instrumentos da política urbana previstos na legislação acima (Plano Diretor e LUOPS), inclusive indicados na LOM, são elementos transversais e presentes em toda tese, pois a efetiva aplicação desses instrumentos são pressupostos para uma gestão municipal habitacional democrática, justa e includente, para a real aplicação da função social da propriedade e das cidades e para a concretização do direito social à moradia à população de menor renda no município de Jundiaí. Nesse sentido, com base no diagnóstico da revisão do PLHIS, enfatizamos e ratificamos que:

Embora tenha como referência o Plano Diretor, a Lei nº 7.858/12, que define as regras de uso, ocupação e parcelamento do solo, não avança muito no sentido de atingir os objetivos nele traçados, especialmente no que se refere à democratização do acesso à terra urbanizada e à habitação às faixas de baixa renda, a garantia da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, bem como a prevenção do uso especulativo da terra de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, que são enfatizados no Plano. Mesmo no que se refere aos instrumentos urbanísticos propostos no Plano a LUOPS não os regulamenta de forma a torná-los aplicáveis. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 151)

Já sobre o outro aspecto, relacionado à Lei Orgânica do Município de Jundiaí, constatando que “comparada a outras leis orgânicas, a de Jundiaí é muito tímida no que diz respeito ao tratamento dado a princípios, objetivos e diretrizes de política urbana, especialmente no que se refere à habitação, não dispensando tratamento especial à política de Habitação como faz com outras políticas sociais como Saúde e Educação” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 128), o diagnóstico habitacional do processo de revisão do PLHIS assim avalia a LOM no tocante à política habitacional:

A questão habitacional é mencionada no artigo 110, que trata da alienação de bens municipais, quando o inciso I enumera os casos de dispensa de autorização legislativa e concorrência para alienação de imóveis, dentre eles “*d) alienação e concessão de direito real de uso de bens imóveis construídos e destinados ou efetivamente utilizados no âmbito de programas habitacionais de interesse social por órgão ou entidades da Administração Pública especificamente criados para esse fim*”.

O tema da habitação surge ainda inserido no Título VI – do Planejamento, no capítulo que trata do Plano Diretor, estabelecendo o artigo 137, inciso III que o “*Plano Diretor deverá conter normas de promoção social da comunidade e criação de condições de bem-estar da população, em especial as de educação, saúde e **habitação***”, e no capítulo da Política Urbana, dispondo no artigo 141 que “*A execução da política urbana está condicionada às funções sociais da cidade, compreendidas como direito de acesso de todo cidadão à **moradia**, transporte público, saneamento, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, comunicação, educação, saúde, lazer e segurança, assim como a preservação do patrimônio ambiental e cultural*”.

No artigo 141 a Lei determina que o Poder Público possa exigir que o proprietário adote medidas que visem direcionar a propriedade para o uso produtivo, de forma que seja assegurado, dentre outras condições, o acesso à propriedade e à moradia para todos e a regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda.

A Lei Orgânica aponta alguns instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público para assegurar as funções sociais da cidade e da propriedade, dentre os quais se destacam: imposto progressivo no tempo, desapropriação por interesse social ou utilidade pública, discriminação de terras públicas destinadas prioritariamente a assentamentos de baixa renda e taxaço dos vazios urbanos.

Ainda no Capítulo da Política Urbana a Lei determina em seu artigo 146 que as terras públicas não utilizadas ou subutilizadas sejam destinadas prioritariamente a assentamentos de população de baixa renda, e no artigo 147 estabelece, dentre outras, a exigência de que as diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano devam assegurar a *“urbanização, regularização fundiária e titulação das áreas onde estejam situadas a população favelada e de baixa renda, sem remoção dos moradores, salvo em áreas de risco mediante consulta obrigatória à população envolvida”*, bem como a criação de áreas de especial interesse social. A Lei determina ainda que a Administração Municipal deve promover e executar programas de construção de moradias populares assegurando condições habitacionais, saneamento básico e acesso ao transporte. (FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 128-129)

Passamos, agora, à legislação específica da Política Municipal de Habitação (Lei Municipal nº 7.016/08) e ao plano, ao fundo e ao conselho municipal que a integram.

Desenvolvido a partir de proposta da sociedade civil, e aprovado por intermédio da Lei Municipal Complementar nº 119, de 15 de dezembro de 1994, instituiu-se o Plano Municipal de Habitação. Na mesma data, foram aprovadas a Lei Municipal nº 4.492, de 15 de dezembro de 1994, que estabeleceu o Conselho Municipal de Habitação, e a Lei Municipal nº 4.493, de 15 de dezembro de 1994, que criou o Fundo Municipal de Habitação.

Em relação ao processo de reformulação dos referidos dispositivos legais que, por sua vez, repercutiram a reestruturação da FUMAS, destacamos que a Lei Municipal nº 7.016, de 27 de fevereiro de 2008, que instituiu a Política Municipal de Habitação e que substituiu várias normas da Lei Complementar nº 119/94<sup>109</sup>, também alterou dispositivos das leis que tratam do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo Municipal de Habitação.

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) caracteriza-se como um “órgão deliberativo e paritário, que tem por finalidade propor e deliberar as diretrizes, planos, projetos e programas de habitação de interesse social, bem como fiscalizar a execução da Política Municipal de Habitação” (Lei Municipal nº 4.492/94, com as alterações da Lei

<sup>109</sup> Embora não tenham sido expressamente revogadas, as normas da Lei Municipal Complementar nº 119/94 foram substituídas pela Lei Municipal nº 7.016/08, que institui a Política Municipal de Habitação, como também especialmente pelo Capítulo VIII – Do Interesse Social – da Lei Municipal nº 7.858/12 (LUOPS).

Municipal nº 7.016/08). Como órgão paritário, ele é composto por 21 (vinte e um) membros, com mandatos de 2 (dois) anos, sendo 7 (sete) representantes do poder público e 14 (quatorze) representantes da sociedade civil, quais sejam:

- Um representante da Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente – SMPMA;
- Dois representantes da Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS: um representante e o Superintendente que é membro nato;
- Um representante da Secretaria Municipal de Obras – SMO;
- Um representante da DAE S/A – Água e Esgoto;
- Um representante da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SEMADS;
- Um representante da Secretaria Municipal de Negócios Jurídicos - SMNJ;
- Um representante da Federação e Centro das Indústrias de São Paulo - FIESP/CIESP;
- Um representante da Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e região – PROEMPI;
- Um representante da Associação dos Engenheiros de Jundiaí – AEJ;
- Um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB;
- Um representante do Conselho Regional dos Corretores de Imóveis – CRECI;
- Um representante dos mutuários do Sistema Financeiro de Habitação;
- Sete representantes de entidades inscritas no cadastro da FUMAS (associações de moradores cadastradas na FUMAS);
- Um representante sindical.

Como órgão deliberativo da política municipal de habitação, o CMH de Jundiaí tem as seguintes competências legais:

**Art. 2º**- Compete ao Conselho Municipal de Habitação: I – propor, aprovar e fiscalizar as diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da política municipal de habitação; II – propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração do orçamento municipal, sobre a execução de projetos e programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária de núcleos de submoradias; III – propor e aprovar planos de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação; IV – aprovar, regulamentar, fiscalizar e acompanhar todas as ações referentes à aplicação dos instrumentos do Programa de Subsídio Social; V – aprovar as contas do Fundo Municipal de Habitação; VI – aprovar a celebração de convênios e parcerias para a implantação de habitação de interesse social; VII – constituir Grupos Técnicos ou Comissões Especiais e Câmaras, para promover estudos e emitir pareceres a respeito de temas específicos; VIII – aprovar a regulamentação dos critérios, condições, procedimentos, prazos e valores dos programas habitacionais de interesse social; IX – fiscalizar a aplicação da presente Lei e demais normas relativas à Política Municipal de Habitação; X – elaborar seu regimento interno; XI – executar outras atribuições estabelecidas em normas complementares. (Lei Municipal nº 4.492/94, com as alterações da Lei Municipal nº 7.016/08).

Alguns entraves do Conselho quanto à efetiva participação e controle social, em certa medida equacionados pela atual gestão, referem-se às seguintes situações: como a legislação prevê reuniões ordinárias trimestrais, elas eram realizadas nesta periodicidade, o que limitava a atuação do Conselho no tocante às discussões e deliberações; historicamente, o Superintendente da FUMAS era eleito Presidente do Conselho.

Na atual gestão, foram implementadas as seguintes medidas objetivando ampliar institucional e operacionalmente a participação e controle social e evidenciar seu caráter paritário e deliberativo: levando em conta a possibilidade da realização de reuniões extraordinárias, as reuniões do Conselho passaram a ser mensal, o que, inclusive, contribuiu para reduzir a assimetria de informações entre poder público e sociedade civil; o Presidente do Conselho passou a ser um membro da sociedade civil. Destacamos, ainda, que no processo de indicação e designação dos membros do Conselho para a gestão 2014/2016, embora a indicação dos representantes das sete entidades cadastradas na FUMAS seja um ato de discricionariedade do Superintendente, como critério houve a escuta das entidades – mediante convocação, foi realizada reunião com as entidades – e foi considerada a representatividade no âmbito de todo o município, levando em conta até mesmo os territórios de intervenção da FUMAS.

Já o “Fundo Municipal de Habitação, de natureza contábil, ficará vinculado diretamente a FUMAS e seus recursos serão exclusiva e obrigatoriamente utilizados em projetos e programas de habitação de interesse social ou de regularização fundiária de núcleos

de submoradias, aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação” (Lei Municipal nº 7.016/08, que passa a reger o Fundo instituído pela Lei Municipal nº 4.493/94).

O entrave do Fundo Municipal de Habitação diz respeito ao fato de que, embora ele tenha sido instituído em dezembro de 1994 pela Lei Municipal nº 4.493 – 20 anos se passaram -, até o final de 2014 o fundo manteve-se inoperante. Para o processo de operacionalização do Fundo, a atual gestão definiu realizá-lo de forma articulada e vinculada ao processo de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que está em fase de elaboração. Assim, em 2015, após a conclusão da elaboração (revisão) do PLHIS, a atual gestão municipal de habitação irá regulamentá-lo e efetivá-lo com a abertura de conta específica e com a promoção de ações com o objetivo de acessar, angariar e gerir recursos, para que o município possa melhor adequar os programas e projetos de habitação federais e estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, bem como ter a capacidade financeira e orçamentária para a implementação dos seus projetos próprios (FUMAS, 2014b).

Segundo a legislação municipal, as receitas e a destinação (utilização) dos recursos que necessitam da deliberação (aprovação) do Conselho são as seguintes:

**Art. 25** – Constituirão receitas do Fundo Municipal de Habitação: I – produto da aplicação dos instrumentos da Política Urbana Municipal; II – os provenientes do Orçamento Municipal; III – os recursos decorrentes de repasse do Estado ou União, para aplicação em habitação de interesse social ou regularização fundiária; IV – os recursos decorrentes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; V – os recursos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) que lhe forem repassados; VI – os recursos provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) que lhe forem repassados; VII – as doações efetuadas, com ou sem encargos, por pessoas jurídicas de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras, bem assim por organismos internacionais; VIII – a partir do exercício seguinte ao da aprovação desta Lei, as receitas patrimoniais da Fundação Municipal de Ação Social, arrecadadas a título de permissões de uso ou venda de imóveis integrantes de seu patrimônio; IX – rendimentos provenientes da aplicação dos recursos financeiros do Fundo; X – outras receitas previstas em lei.

**Art. 26** – Os recursos do Fundo Municipal de Habitação serão destinados a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária de núcleos de submoradias que contemplem: I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais; II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais; III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária, e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social; IV – implantação de infra-estrutura básica e equipamentos comunitários, complementares aos programas habitacionais de interesse social; V – aquisição de materiais para construção, conclusão, reforma, ampliação ou melhoria de habitações; VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social; VII – aquisição de

imóveis que objetivam a implantação de projetos habitacionais; VIII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Municipal de Habitação. (Lei Municipal nº 7.016/08, que passa a reger o Fundo instituído pela Lei Municipal nº 4.493/94).

A Lei Municipal nº 7.016/08, que instituiu a Política Municipal de Habitação de Jundiaí, constituída pelo Plano, Conselho e Fundo<sup>110</sup>, parte das premissas de que “a Política Municipal de Habitação tem por objetivo orientar as ações do Poder Público e da iniciativa privada propiciando o acesso à moradia, priorizando famílias de baixa renda, num processo integrado às políticas de desenvolvimento urbano e regional e demais políticas municipais” (Lei Municipal nº 7.016/08 – art. 1º), de que “a implantação da Política Municipal de Habitação será da responsabilidade da Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS” (Lei Municipal nº 7.016/08 – art. 2º) e, ainda, de que “a Política Municipal de Habitação será instrumentalizada pela aplicação do Plano Municipal de Habitação, provida com recursos do Fundo Municipal de Habitação, avaliada e acompanhada pelo Conselho Municipal de Habitação” (Lei Municipal nº 7.016/08 – art. 3º).

As diretrizes gerais da política habitacional de Jundiaí, ao menos “no papel”, orientam e respaldam uma gestão democrática, justa e incluyente, uma vez que elas estipulam o seguinte: moradia digna como direito social; articulação entre políticas habitacional, urbana e social; reversão da tendência da exclusão territorial; utilização dos instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor; urbanização, regularização fundiária e produção habitacional, integradas à cidade (moradias em áreas com infraestrutura, equipamentos e serviços públicos); garantia de melhor aproveitamento da infraestrutura instalada; diversificação das modalidades de acesso à moradia; articulação de forma democrática das instâncias municipal, estadual e federal para otimizar recursos etc. (Lei Municipal nº 7.016/08 – art. 5º). Entretanto, os vários entraves referentes à aplicação concreta das diretrizes e à efetivação dessa concepção de gestão – alguns desses entraves já apontamos, outros serão ainda detalhados -, demonstram que a política municipal de habitação de Jundiaí avançou muito mais na lei do que na realidade.

---

<sup>110</sup> A Lei Municipal nº 7.016/08 tem a seguinte estrutura legislativa: CAPÍTULO I – Da Política Municipal de Habitação, Seção I – Da finalidade, Seção II – Dos Fundamentos; CAPÍTULO II – Das Diretrizes Gerais da Política Municipal de Habitação; CAPÍTULO III – Do Plano Municipal de Habitação, Seção I – Da Habitação de Interesse Social, Subseção I – Dos Programas Específicos, Subseção II – Do Conselho Municipal de Habitação, Subseção III – Do Fundo Municipal de Habitação, Subseção IV – Do Sistema Municipal de Informações Habitacionais, Seção II – Da Regularização Fundiária, Subseção I – Dos Núcleos de Submoradias, Subseção II – Dos Parcelamentos Irregulares, Seção III – Da Concessão de Subsídios; CAPÍTULO IV – Das Disposições Finais.

O artigo 4º da Lei Municipal nº 7.016/08 traz as definições utilizadas pela lei. Dentre elas destacamos as “famílias de baixa renda”, que são entendidas com aquelas com renda familiar mensal inferior a 10 (dez) salários mínimos, e a “habitação de interesse social”, como sendo aquela destinada à população de baixa renda. Fizemos este destaque, objetivando enfatizar que a legislação do município de Jundiaí dá um sentido amplo à habitação de interesse social, envolvendo tanto esse tipo de habitação em sentido estrito (0 a 3 salários) quanto a de mercado popular (4 a 10 salários).

Também a lei explicita e caracteriza os seguintes programas específicos da política habitacional de Jundiaí que, com alguns limites e restrições, são desenvolvidos pela FUMAS:

I – Convênios de Interesse Social: aquele firmado pelo Município de Jundiaí ou pela FUMAS com órgãos de âmbito municipal, estadual e federal, com a finalidade de aquisição de áreas, execução de obras de infraestrutura, produção de lotes e habitações de interesse social;

II – Parceria com a iniciativa privada: aquele firmado pelo Município de Jundiaí ou pela FUMAS com organizações não governamentais ou outras entidades particulares objetivando a aquisição de áreas, execução de obras de infraestrutura, produção de lotes e habitações de interesse social;

III – Programa de Remoção Temporária: programa que objetiva viabilizar a transferência temporária de pessoas e famílias de baixa renda que residem em núcleos de submoradias que estão sendo objeto de intervenção para urbanização, viabilizada pela concessão de um auxílio financeiro;

IV – Programa de Fornecimento de Materiais de Construção: programa que objetiva financiar a aquisição de materiais de construção para famílias de baixa renda, proprietárias ou possuidoras do único imóvel contemplado pelo programa;

V – Programa de Planta de Interesse Social: objetiva a prestação de assistência técnica para as famílias inseridas nos programas habitacionais do Município, na elaboração de projeto técnico, para construção e regularização de moradias;

VI – Programa de Atendimento, Auxílio e Prevenção – PAAP: programa que fornece, por meio de doação, materiais de construção para reforma de habitações em precárias condições de habitabilidade;

VII – Programa de Atendimento a Calamidades – PAC: programa que fornece, por meio de doação, materiais básicos para a reconstrução de habitações atingidas por calamidades;

VIII – Programa de Apoio à Aquisição de Habitação de Interesse Social: tem por objetivo assessorar as famílias de baixa renda na busca e compra de imóvel destinado à moradia. (Lei Municipal nº 7.016/2008 – artigos 11 a 21).

Em apêndice apresentamos a “Síntese das normas da política municipal e da habitação de interesse social (Lei Municipal nº 7.016/2008)”, que além de detalhes sobre as diretrizes, definições e programas, também explicitam normas da habitação de interesse social (caracterização, diretrizes e modalidades), da regularização fundiária e, ainda, caracterizam a política de subsídios e o sistema de informações.

### 3.2 A Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS): estrutura, ambiguidades e opções da gestão

Conforme já explicitamos, a Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS, fundação pública (autarquia fundacional) com *status* de Secretaria Municipal de Habitação de Jundiaí, é o órgão público da administração indireta do município de Jundiaí responsável pela implantação e supervisão da política municipal de habitação.

Objetivando facilitar a compreensão da natureza, da finalidade, das competências e da estrutura institucional e legal da FUMAS, sintetizamos, abaixo, alguns aspectos referentes às modificações e reestruturações legais e institucionais pelas quais passou a Fundação desde a sua criação (em setembro de 1979, pela Lei Municipal nº 2.366) até a presente data:

a) 1º Período: de setembro de 1979 a setembro de 1995:

A Lei Municipal nº 2.366, de 21 de setembro de 1979, - ela sofreu uma pequena alteração pela Lei Municipal nº 2.432/1980 - autorizou o poder executivo municipal a “instituir como pessoa jurídica de direito privado uma fundação, sob a denominação de ‘Fundação Municipal de Auxílio Social – FUMAS”” (Lei Municipal nº 2.366). Destacamos que, nesse primeiro período, a Fundação, embora instituída por lei, tinha natureza jurídica de direito privado e, desse modo, não era uma pessoa jurídica de natureza pública e não integrava a administração indireta da Prefeitura Municipal de Jundiaí.

Embora a instituição da Fundação tivesse como justificativa a implementação de um programa básico de atuação no campo da habitação social em decorrência do crescimento das favelas em Jundiaí; como também, embora a Fundação tivesse como competência, dentre outras, “desenvolver e participar de atividades necessárias à implantação de habitações sociais” (Lei Municipal nº 2.366), ela possuía uma finalidade e atribuição institucional mais abrangente envolvendo “aplicar, no Município, as diretrizes e normas visando o bem-estar da população”. Nesse sentido, dentre suas competências, encontramos em ordem de precedência às questões habitacionais: “elaborar e executar programas de atendimento aos carentes de recursos”.

A própria Lei Municipal nº 2.654, de 14 de setembro de 1983, que fez pequenos ajustes e alterou o nome da Fundação – trocou a expressão “auxílio social” por “ação social” -, foi elaborada sob a justificativa de adequar suas regras para destacar sua autonomia de Fundação privada e possibilitar seu cadastro e registro na Secretaria de Estado

de Promoção Social, seu reconhecimento como entidade de utilidade pública, sua participação nos planos assistenciais e receber subvenções governamentais.

Dessa maneira, percebe-se que nesse primeiro período existe uma ambiguidade<sup>111</sup> em relação ao seu caráter, finalidade e competências no campo habitacional e assistencial o que, diga-se, em menor medida, porém com grandes impactos, perdura-se até a presente data.

Destacamos, ainda, que no final desse primeiro período, no ano de 1994, são instituídos o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e o Fundo Municipal de Habitação (FMH), respectivamente pelas Leis Municipais n°s 4.492 e 4.493, ambas de 15 de dezembro de 1994. Importante desde já indicar que essas leis passaram por expressivas alterações quando da promulgação da Lei Municipal n° 7.016, de 27 de fevereiro de 2008, que instituiu a Política Municipal de Habitação.

Finalmente, informamos que também em 15 de dezembro de 1994 foi promulgada a Lei Municipal Complementar n° 119, que instituiu o Plano Municipal de Habitação que, inclusive, motivou e justificou a substancial reestruturação da FUMAS por meio da Lei Municipal n° 4.624, de 14 de setembro de 1995, que será tratada no segundo período abaixo detalhado.

b) 2º Período: de setembro de 1995 a presente data:

A Lei Municipal n° 4.624, de 14 de setembro de 1995<sup>112</sup>, - ela foi objeto de alterações que serão oportunamente esclarecidas – reestruturou substancialmente a FUMAS ao transformá-la em uma “pessoa jurídica de direito público, sem fins lucrativos, com autonomia jurídica, administrativa e financeira” (Lei Municipal n° 4.624). Dessa forma, nesse segundo período, a Fundação passou a ter natureza jurídica de direito público e, assim, foi integrada à administração indireta da Prefeitura Municipal de Jundiáí.

Para tanto, a referida lei, que inclusive criou cargos públicos para a Fundação, adequou suas finalidades e competências em função da FUMAS passar a ser um órgão público responsável pela Política Municipal de Habitação e partícipe do Plano Municipal de

---

<sup>111</sup> Mesmo que não seja objeto desta tese, levantamos a hipótese de que este caráter duplo – habitacional e assistencial – decorre do fato de que parte do período tratado é anterior à Constituição Federal de 1988, à promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS – Lei n° 8.743/1993) e à criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) efetivada por lei em 2011, ou seja, é anterior à própria configuração e consolidação da política pública de assistência social e da materialização dos direitos socioassistenciais, como também antecede a própria criação de um órgão governamental municipal - de uma secretaria municipal – responsável pela implantação da política de assistência social.

<sup>112</sup> Esclarecemos que a FUMAS é também regida por um Estatuto Social, aprovado pelo Decreto Municipal n° 15.536, de 20 de novembro de 1997, que sofreu alterações pelos Decretos Municipais n°s 18.731/02, 18.807/02 e 19.134/03.

Habitação, este último instituído pela Lei Municipal Complementar nº 119, de 15 de dezembro de 1994. Tais aspectos, diga-se, também foram explicitados na justificativa do projeto de lei que a originou.

Embora mesmo após essa substancial reestruturação a Fundação continuasse a desenvolver outros programas assistenciais – um exemplo, que ainda perdura e está sendo objeto de reformulação pela atual gestão, é o Programa de Suplementação Alimentar (PSA) –, a FUMAS passou definitivamente a ser o órgão público “responsável pela implantação e supervisão da política municipal de habitação, que visa assegurar o direito social da habitação, abrangendo não apenas a moradia, mas a oferta e a eficiência dos equipamentos urbanos e comunitários” (Lei Municipal nº 4.624/95). Nesse sentido, a seguir transcrevemos parcialmente dispositivos dos artigos 4º e 5º da referida lei – já com as alterações promovidas pelas Leis Municipais nºs 4.736/96, 4.954/97, 5.440/00, 5.727/01, 6.625/05 e 8.261/14 - que tratam das finalidades e competências da FUMAS:

**Art. 4º-** A Fundação tem por finalidades:

I – articular as questões afetas a habitação com as políticas de uso do solo, saúde, saneamento básico, desenvolvimento industrial e agrícola, transportes, proteção do meio ambiente e do patrimônio cultural, no âmbito de sua atuação; II – Promover os programas para reurbanização de favelas, com remoção da população assentada em áreas de risco, e recuperação ambiental adequada de tais áreas; III – proceder à implantação de lotes urbanizados e de habitações populares; IV- desenvolver programas de mutirão e auto-gestão com assessoria técnica; V- promover a participação da comunidade na elaboração e implantação dos programas habitacionais. VI- incentivar a participação da iniciativa privada no desenvolvimento de programas habitacionais; [...] XXI – Atualizar e divulgar permanentemente o quadro de demanda habitacional do Município com obrigatória realização de censo quando da elaboração do Plano Plurianual; XII – Organizar e executar os serviços funerários do Município, incluindo Velório, Cemitérios e outros, com observância da Legislação vigente; Parágrafo único – Ficam declaradas prioritárias para intervenção urbanística as áreas ocupadas por favelas, cortiços ou outras formas de sub-habitações.

**Art. 5º-** Compete, especificamente, à Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS: I – elaborar, programar e executar atividades de auxílio aos carentes de recursos habitacionais e os atingidos por calamidades; [...] III – desenvolver, projetar, participar e executar total ou parcialmente, com ou sem parceria, as atividades necessárias à implantação de loteamentos populares, conjuntos habitacionais de interesse social, fornecendo, se o caso, plantas populares a famílias que, comprovadamente, disponham de renda mensal igual ou inferior a 10 (dez) salários mínimos; IV – participar de programas comunitários que visem à integração social da população e elevação de seu padrão de vida; [...] VIII – estimular a comunidade à participação nos programas de integração social; X – manter permanentemente abertas inscrições para habitações sociais; XI – promover regularização fundiária; XII – Estabelecer políticas de racionalização e ocupação de Cemitérios; XIII – Estabelecer programas de investimentos

necessários à melhoria e manutenção dos serviços funerários; [...] (Lei Municipal nº 4.624/95).

Pela leitura dos dispositivos que tratam das finalidades e competências da Fundação, se por um lado percebe-se claramente sua atribuição de órgão público municipal responsável pela Política Pública de Habitação – daí seu *status* de Secretaria Municipal de Habitação -, por outro, uma nova ambiguidade surge, ocasionada pela Lei Municipal nº 5.440, que em abril de 2000 atribuiu à FUMAS a responsabilidade “pela administração do Serviço Funerário Municipal e dos Cemitérios Públicos do Município”(Lei Municipal nº 4.624/95, com as alterações da Lei Municipal nº 5.440/00). Outra ambiguidade, além da aqui indicada e da acima noticiada referente ao Programa de Suplementação Alimentar (PSA), é representada pelo fato de que FUMAS foi a gestora da execução do Programa “Saneamento para Todos”, que envolveu – ainda está gerindo a última obra – 24 (vinte e quatro) obras de canalização e galerias pluviais.

Em síntese, a atual estrutura administrativa da FUMAS é composta por Conselho Curador, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva.

O Conselho Curador é o órgão de direção da Fundação e é composto por 12 (doze) membros representantes do poder público e da sociedade civil, com mandatos de 4 (quatro) anos que se iniciam em 1º de agosto do ano seguinte ao que houver eleição municipal. São eles:

- Um representante do Gabinete do Prefeito (GP);
- Um representante da Secretaria Municipal de Obras (SMO);
- Um representante da Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA);
- Um representante da DAE S/A – Água e Esgoto;
- Um representante da Secretaria Municipal de Serviços Públicos (SMSP);
- Um representante da Associação dos Engenheiros de Jundiaí (AEJ);
- Um representante do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB);
- Um representante da Federação e Centro das Indústrias de São Paulo (FIESP/CIESP);
- Um representante da Associação das Empresas e Profissionais do Setor Imobiliário de Jundiaí e região (PROEMPI);

- Um representante das Entidades representativas de moradores cadastradas na FUMAS;
- Um representante Sindical;
- Um membro nato que é o Superintendente da FUMAS.

O Conselho Fiscal, órgão de fiscalização, cujos membros terão mandatos de 4 (quatro) anos de modo igual aos do Conselho Curador, é composto por 3 (três) membros: um representante da Prefeitura Municipal, um representante da Secretaria Municipal de Finanças e um contador designado pelo Conselho Curador.

Já a Secretaria Executiva<sup>113</sup> é o órgão de execução, composto pelo:

- Superintendente da Fundação;
- Superintendente Adjunto do Serviço Funerário Municipal (SFM);
- Diretor Técnico;
- Diretor de Ação Social;
- Diretor Administrativo e Financeiro;
- Diretor de Habitação e pelo Diretor Jurídico.

Mesmo que não pertença formalmente à Secretaria Executiva, também para as atribuições executivas a Fundação conta com um Assessor Especial para Assuntos Habitacionais, com *status* de Diretor.

Para a execução e operacionalização de suas finalidades e competências, a FUMAS possui adequada estrutura física e quadro de servidores de vários campos do conhecimento (administradores, contadores, engenheiros, arquitetos, assistentes sociais etc.) e de variadas funções e atribuições estatutárias que atuam em suas atividades meio e fim,

---

<sup>113</sup> A composição atual da Secretaria Executiva da FUMAS decorreu da alteração da Lei Municipal nº 4.624/95, efetivada pela Lei Municipal nº 8.261, de 16 de julho de 2014, que criou o cargo de Diretor Jurídico, assim como extinguiu o cargo de Diretor do Serviço Funerário Municipal e criou, em substituição e já como um primeiro passo do processo de reestruturação desse serviço, o cargo de Superintendente Adjunto do Serviço Funerário Municipal. Segundo o § 1º, do art. 15, da redação atual da referida lei: “Os integrantes da Secretaria Executiva da Fundação serão escolhidos dentre pessoas de ilibada reputação, cabendo a indicação do Superintendente ao Prefeito Municipal, "ad referendum" da Câmara Municipal, enquanto que o Superintendente Adjunto do Serviço Funerário Municipal, o Diretor Técnico, o Diretor de Ação Social, o Diretor Administrativo e Financeiro, o Diretor de Habitação e o Diretor Jurídico, serão indicados pelo Superintendente da Fundação, "ad referendum" do Conselho Curador e nomeados pelo Prefeito.” (Lei Municipal nº 4.624/95, com as alterações da Lei Municipal nº 8.261/14).

lotados nos respectivos órgãos (Superintendência; Superintendência Adjunta do SFM, Diretorias Técnica, de Ação Social, Administrativa e Financeira, de Habitação e Jurídica; Assessoria Especial para Assuntos Habitacionais), geridos pelos membros de sua Secretaria Executiva e respectivos setores.

Pimenta (2012), enfatizando o cenário e o contexto urbano que motivou a criação da FUMAS e a eles correlacionando o processo de reestruturação da Fundação e da reorganização da política municipal, relata que preocupada com o processo de “favelização” do município, iniciado entre o final de 1972 e o começo de 1973, a Coordenadoria de Planejamento solicitou ao Gabinete do Prefeito Pedro Fávoro a constituição de um grupo de trabalho, que foi por ele criado pelo Decreto Municipal nº 4.446, de 08 de agosto de 1977. Esse grupo de trabalho era coordenado pelo então Vice-Prefeito Municipal, Ary Fossen, e era composto por representantes da sociedade civil e do poder público. Sua primeira reunião, realizada em 17 de outubro de 1977, contou com a presença de cerca de 70 (setenta) pessoas, das mais variadas instituições do município, tais como: Associação dos Engenheiros, CIESP, SENAI, SESI, IAB, Câmara Municipal, Igreja Católica, Igreja Evangélica, Sociedades Amigos de Bairro etc.

Nessa ocasião, constatou-se que várias ações eram desenvolvidas nos núcleos de submoradias, tais como: atividades da Pastoral do Menor e da Criança ligadas à Igreja Católica, distribuição de cesta básica, reuniões de Sociedades Amigos do Bairro para reivindicar condições melhores de moradia, aulas de formação cultural para crianças, como dança, música, teatro, entre outras ações de inclusão social. Entretanto, também foi constatado que não existia um programa, um órgão que pudesse estudar, programar e equacionar o problema de submoradias do município, as quais estavam aumentando espantosamente (PIMENTA, 2012, p. 21). Neste último aspecto, Pimenta (2012) esclarece que “foi realizado em 1977 um levantamento dos núcleos existentes no município, obtendo-se o total de 732 moradias. Uma década depois (1988), esse número subiu substancialmente para 3.144 unidades. Duas décadas depois (2008), temos um total de 6.090 unidades” (PIMENTA, 2012, p. 22).

Desta forma,

O grupo de estudo propôs então a instituição de uma fundação pública para cuidar da questão e em 21 de setembro de 1979, por intermédio da Lei 2.366 foi criada a Fundação Municipal de AUXÍLIO Social - FUMAS, entidade municipal formalmente instituída como pessoa jurídica de direito privado e mantida por subsídios orçamentários do Poder Público Municipal. Através da Lei 2.654, de 14 de setembro de 1983, teve sua denominação alterada para Fundação Municipal de AÇÃO Social – FUMAS. Isso derivou

ao fato de que a Fundação carecia de reconhecimento por parte de outros órgãos habitacionais no âmbito Estadual e Federal, para participar de convênios que pudessem contribuir na obtenção de recursos para a execução de seus objetivos.

Com a publicação da Lei 4.624, de 14 de setembro de 1.995, alterada pela Lei 4.736/96, houve uma reestruturação da FUMAS, no tocante a sua natureza jurídica e sua estrutura administrativa. Mais especificamente, com a publicação da Lei 4.624/95, a FUMAS foi formalmente transformada em fundação pública e sua estrutura foi alterada, inclusive com a criação de cargos de provimento em comissão para a composição de seu órgão diretivo. (PIMENTA, 2012, p. 21-22)

Em seguida, apresentamos um trecho do material comemorativo dos 30 anos da FUMAS, elaborado e divulgado no ano de 2009. Escolhemos este texto, pois ele, ao resgatar a história da Fundação e destacar as várias intervenções habitacionais realizadas especialmente nos 20 anos<sup>114</sup> (1993 a 2012) de gestão municipal contínua do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), contribui para a compreensão do cenário da política habitacional na cidade de Jundiaí.

Além disso, o texto nos convida a refletir sobre a concepção e lógica de gestão habitacional<sup>115</sup> adotada pela administração municipal anterior, como também nos instiga a refletir sobre a concepção adotada pela atual gestão, que assumiu em 1º de janeiro de 2013<sup>116</sup>, e se houve uma mudança de rota entre as gestões anterior e atual. Para tanto e com a intenção de comparar os cenários, também escolhemos e apresentaremos algumas circunstâncias e posicionamentos do Seminário “Jundiaí: moradia e cidade para todos”, realizado em junho de 2015.

Passemos ao texto noticiado, que tem como título “FUMAS – 30 anos de história de sucesso na habitação de interesse popular em Jundiaí”:

A história de sucesso da FUMAS foi escrita desde o seu início. Em 1980, em regime de mutirão/empreiteira, o primeiro programa habitacional da FUMAS foi iniciado com a construção do Conjunto Dom Gabriel, com 65 moradias.

O trabalho de erradicação de núcleos iniciou-se há 11 anos com a desfavelização da Vila Maringá, Vila Palma e Jardim Fepasa. O sucesso

<sup>114</sup> Prefeitos Municipais de Jundiaí da gestão contínua do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), no período de 1993 a 2012 (20 anos): André Benassi: 1993 a 1996; Miguel Haddad: 1997 a 2000, 2001 a 2004, 2009 a 2012; Ary Fossen: 2005 a 2008.

<sup>115</sup> No capítulo 1 ofertamos referenciais teóricos sobre as concepções, lógicas e perspectivas, necessários para a compreensão dos desafios da gestão da política habitacional e urbana em nosso Estado democrático e republicano.

<sup>116</sup> Em 1º de janeiro de 2013, para a gestão 2013 a 2016, tomaram posse o Prefeito Municipal de Jundiaí Pedro Bigardi, do Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o Vice-Prefeito Durval Orlato, do Partido dos Trabalhadores (PT). O pesquisador exerceu o cargo de Superintendente da FUMAS - com *status* de Secretário Municipal da Habitação de Jundiaí – nesta atual gestão durante o período de 1º de janeiro de 2015 a 19 de março de 2015 (aproximadamente 2 anos e 3 meses).

deve-se ao apoio da população e à Lei Municipal de Contenção nº 5.163, de 24 de agosto de 1998, que proíbe qualquer medida de expansão nos núcleos de submoradia.

Desde então, o município entregou 7.585 unidades habitacionais seja em desfavelização, urbanização e conjuntos habitacionais, construídos com investimentos municipais ou em parceria com os governos Estadual (CDHU) e Federal. Dentre os empreendimentos, podemos citar como exemplos a Vila Ana, Jardim Salles, Vila Comercial, Vila Padre Renato, Fazenda Grande, Conjunto João Mezzalira, Benedito Amaro da Silva e Vista Alegre.

A história da FUMAS ainda agrega em seus 30 anos de existência o Condomínio dos Idosos, com 22 moradias voltadas à população com mais de 60 anos, um projeto que se tornou modelo para o Governo do Estado.

Em 13 de maio de 1994, a FUMAS mudou de endereço. Antes localizada no Centro da Cidade, passou sua sede para o Complexo FEPASA, onde apresenta melhor estrutura para atender à população e desenvolver os trabalhos, além de abrigar a cozinha industrial, para o preparo da suplementação alimentar, que atende mais de 3.400 pessoas diariamente.

Em abril de 2000, a FUMAS assumiu também a Administração do Serviço Funerário e dos Cemitérios Públicos.

Além de beneficiar as famílias jundiaenses com habitações de interesse social com ótima infraestrutura, facilitar e oferecer conforto nos momentos de perda de entes queridos, a FUMAS destaca-se pela execução das obras do programa “Saneamento para Todos”, que beneficia 24 obras de canalização e galerias de águas pluviais. Destaque para a obra de canalização do Córrego do Mato, que traz melhorias para uma das principais avenidas de Jundiaí, a 9 de Julho.

A FUMAS ainda desenvolve o Programa Planta de Interesse Social, Doação de Materiais de Construção, Programa de Atendimento, Auxílio e Prevenção e Programa de Auxílio à Calamidade. (FUMAS, 2009)

O que nos chama a atenção no texto, que contextualiza a disputa entre gestão focada na “erradicação de núcleos” *versus* gestão objetivando “moradia e cidade para todos” e que dá indícios sobre a concepção adotada, são as seguintes situações:

a) opção pela utilização de expressões como “trabalho de erradicação de núcleos”, “desfavelização” e “proíbe qualquer medida de expansão nos núcleos de submoradia”, sem referência ou destaque no texto de aspectos relevantes da política habitacional, tais como: “moradia como direito social”, “direito à cidade”, “acesso à terra urbanizada”, “trabalho social”, “controle do uso do solo para combater a especulação imobiliária”, “participação e controle social”, “inclusão social”, “articulação entre políticas habitacional, urbana e social”, “reversão da tendência da exclusão territorial”, “utilização dos instrumentos da política urbana”; “urbanização, regularização fundiária e produção habitacional integrados à cidade”, “função social da cidade e da propriedade urbana” etc.

b) ênfase nas informações sobre quantificação das unidades habitacionais produzidas, forma de seu financiamento e localização, sem indicação dos problemas habitacionais, da precariedade e necessidades habitacionais (déficit, inadequação, demanda

futura), dos desafios, do planejamento, das metas etc.;

c) conotação positiva sobre o fato da FUMAS – entidade pública com *status* de Secretaria Municipal de Habitação – além de gerir a política habitacional, também gerir um Programa de Suplementação Alimentar (PSA), o Serviço Funerário Municipal e Cemitérios (SFM) e o Programa de Saneamento. Ora, em vez manter o foco exclusivamente na gestão municipal habitacional, a Fundação acaba gerindo outras áreas e serviços que não integram especificamente a política habitacional – eles integram outras políticas públicas e deveriam ser executados por outros órgãos –, o que causa impactos negativos na administração, planejamento e execução da política habitacional.<sup>117</sup>

Como contraponto e já indicando uma mudança de rota na concepção da gestão municipal habitacional<sup>118</sup>, destacamos o Seminário “Jundiaí: moradia e cidade para todos”, cuja temática foi “Desafios para planejar a cidade: o Plano Diretor, o Plano Local de Habitação e a intersectorialidade das políticas públicas”.

O título e a temática do seminário por si só demonstram o interesse e o direcionamento nos processos de articulação<sup>119</sup> entre as políticas habitacional, urbana e social, ou seja, em integrar o direito social de moradia ao direito à cidade e vice-versa. Nessa direção, exemplificativamente, destacamos os três grandes desafios do novo PLHIS em processo de elaboração, apontados por Freitas (2015) no seminário, que envolvem oferta de terra, ampliação de recursos e localização adequada para a produção de habitação de interesse social (HIS):

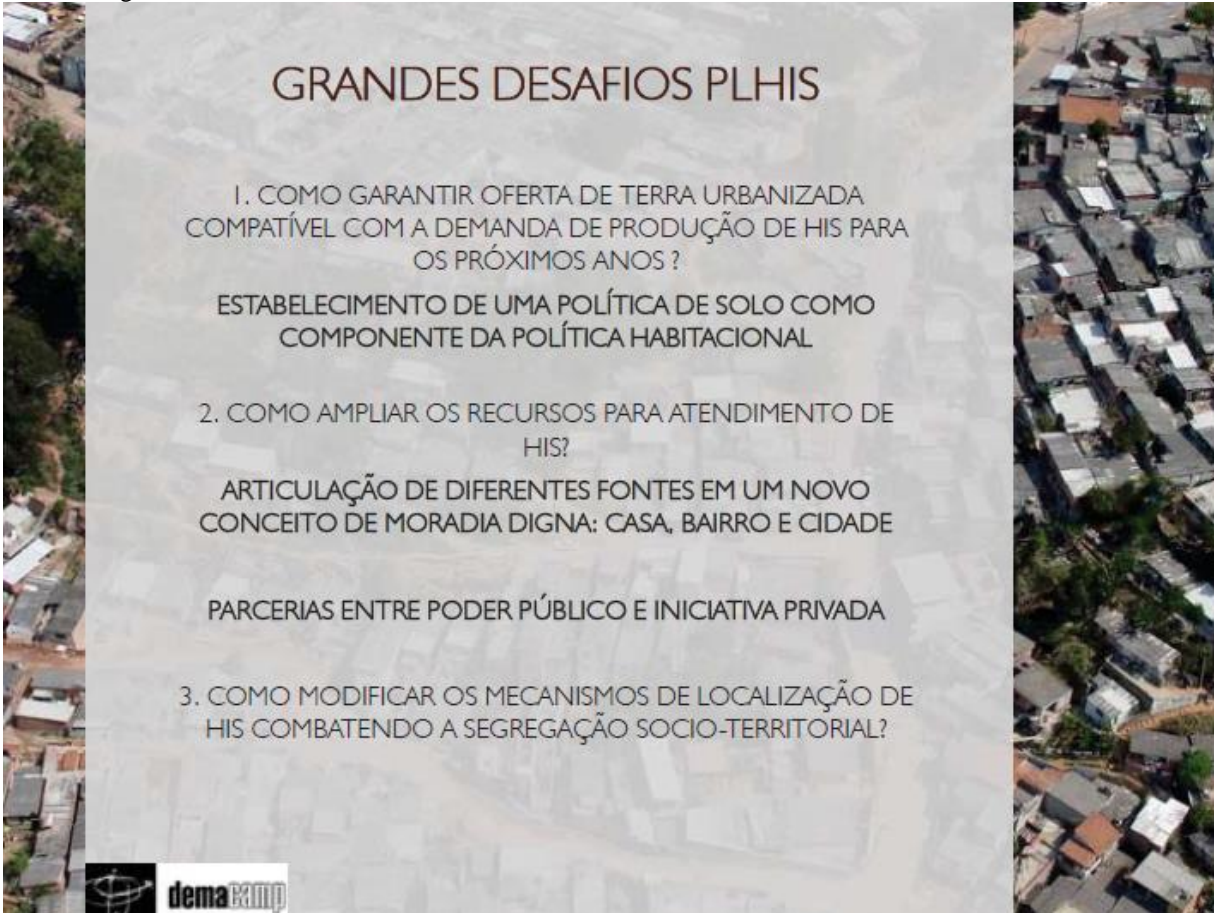
---

<sup>117</sup> Exemplificativamente, entendemos que o PSA integra da política de assistência social, que o Programa de Saneamento deveria ser gerido pelo DAE S/A – Água e Esgoto (antes autarquia municipal e hoje sociedade de economia mista), órgão que atua na área de saneamento básico em Jundiaí e, ainda, que o SFM deveria ser gerido por órgão próprio a ser instituído ou, ao menos, retornar à Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Esclarecemos que essas situações foram apontadas pela gestão habitacional ao Sr. Prefeito Municipal, porém a implementação das medidas sugeridas depende da decisão do Sr. Prefeito. No tocante ao SFM, destacamos que a criação do cargo de Superintendente Adjunto do Serviço Funerário foi o primeiro passo para o processo de reestruturação deste serviço.

<sup>118</sup> Quando tratarmos do cenário, dilemas e mudanças na gestão habitacional ficará evidente que a atual gestão municipal habitacional é orientada pela concepção democrático-popular e direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente, que incorpora as perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersectorialidade, descentralização e participação e controle social.


<sup>119</sup> Este seminário, realizado em junho de 2015, foi um ponto marcante, pois representou a articulação de três importantes processos iniciados a partir de 1º de janeiro de 2013 pela atual gestão, envolvendo os processos já muito avançados de capacitação (formação) em trabalho social e habitação de interesse social, de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e de elaboração (revisão) do Plano Diretor Participativo (PDP). Ressaltando que vários aspectos desses processos perpassam esta tese, esclarecemos que os analisaremos de forma crítica quando tratamos dos dilemas da gestão investigados no processo de planejamento e de revisão do PLHIS.

Figura 3 – Grandes desafios do PLHIS



## GRANDES DESAFIOS PLHIS

1. COMO GARANTIR OFERTA DE TERRA URBANIZADA COMPATÍVEL COM A DEMANDA DE PRODUÇÃO DE HIS PARA OS PRÓXIMOS ANOS ?  
ESTABELECIMENTO DE UMA POLÍTICA DE SOLO COMO COMPONENTE DA POLÍTICA HABITACIONAL
2. COMO AMPLIAR OS RECURSOS PARA ATENDIMENTO DE HIS?  
ARTICULAÇÃO DE DIFERENTES FONTES EM UM NOVO CONCEITO DE MORADIA DIGNA: CASA, BAIRRO E CIDADE  
PARCERIAS ENTRE PODER PÚBLICO E INICIATIVA PRIVADA
3. COMO MODIFICAR OS MECANISMOS DE LOCALIZAÇÃO DE HIS COMBATENDO A SEGREGAÇÃO SOCIO-TERRITORIAL?



Fonte: FREITAS, 2015.

### 3.3 Histórico e opções da produção habitacional: erradicação e periferização<sup>120</sup> ou direito à cidade?

Dando continuidade a nossa reflexão sobre os desafios e a concepção de gestão habitacional em Jundiaí – do passado e do presente -, apresentaremos, em seguida, quadros e mapa com produção habitacional popular implementada diretamente ou que teve efetiva participação da FUMAS, no período de 1980 a 2015 e a partir de 2013, com foco nos empreendimentos habitacionais em construção -, que contribui para refletirmos se também Jundiaí acompanhou a tendência de que a maior parte da produção habitacional popular se deu através de conjuntos habitacionais localizados nas periferias da cidade, com vínculo precário à malha urbana e com baixa qualidade urbanística e arquitetônica (RODRIGUES, 2013, p. 201), construídos sob a lógica de que primeiro chegam as casas, para só depois chegar a cidade (RODRIGUES, 2013, p. 120).

Para esta reflexão, que representa a disputa e os interesses entre gestão habitacional focada na “erradicação de núcleos” *versus* gestão objetivando “moradia e cidade para todos” – utilizamos expressões dos cenários que acima comparamos e contrapusemos -, também devemos considerar que a legislação de Jundiaí, instituída pelas gestões anteriores à 2013 e em processo de revisão, não avança no sentido da democratização do acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, à justa distribuição dos benefícios da urbanização e à prevenção do uso especulativo da terra (FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 151). Existe previsão na lei, porém ausência de regulamentação e aplicação dos instrumentos da política urbana e fundiária em Jundiaí.

Na sequência, por meio de quadros referentes a cada modelo de produção, acompanhados de breves comentários, indicaremos a produção habitacional de Jundiaí. Ao final, a título de resumo e conclusão, apresentaremos dois quadros resumo com as 9.575 unidades habitacionais populares produzidas de 1980 a 2014 e com as 1.972 unidades previstas / em produção a partir de 2013. Também destacaremos um mapa com as unidades produzidas, em produção e em estudo, que demonstram a tendência de periferização da provisão habitacional para a população de menor renda em Jundiaí.

O quadro abaixo se refere às 2.655 unidades habitacionais produzidas, de 1991 a 2014, por duas associações de moradores (Vila Rui Barbosa e Vila Palma) e pela Jundiaí Cooperativa Habitacional (JCH) no tocante ao loteamento popular Fazenda Grande. Consta

---

<sup>120</sup> Sobre o significado de periferização, vide nota de rodapé nº 17 desta tese.

no diagnóstico do PLHIS que “todos os empreendimentos promovidos por associações e cooperativas tiveram algum tipo de parceria com a FUMAS, através da doação de terreno, elaboração de projeto arquitetônico ou assistência técnica durante as obras.” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 98).

Com relação à situação “das cooperativas” – na verdade, de uma única cooperativa – esclarecemos que a própria constituição da Jundiaí Cooperativa Habitacional (JCH) foi articulada pela FUMAS e pela Prefeitura Municipal como elemento da arquitetura institucional<sup>121</sup>, configurada por meio de convênio entre a FUMAS e a JCH<sup>122</sup>, para a implementação do loteamento popular denominado Fazenda Grande em área de propriedade da FUMAS. Ante essas circunstâncias e, ainda, elucidando que a própria sede da JCH localizava-se em imóvel da Prefeitura a ela cedido, situado nas imediações do Paço Municipal, poderíamos caracterizar o loteamento Fazenda Grande como um empreendimento habitacional promovido pela própria FUMAS. Também esclarecemos que esse empreendimento foi realizado em várias etapas e que o Residencial Cravos I e Cravos II integram o loteamento popular Fazenda Grande (são as duas últimas etapas desse empreendimento).

Embora a infraestrutura e os equipamentos públicos tenham integrado o planejamento e a implementação por etapas do loteamento popular Fazenda Grande, destacamos que esse empreendimento habitacional popular de 2.277 casas localizava-se em

<sup>121</sup> O pesquisador também participou deste processo, pois exerceu no período de 1997 a 1999 o cargo de advogado / assessor jurídico da FUMAS.

<sup>122</sup> Conforme Lei Municipal nº 5.293, de 02 de Setembro de 1999, (alteradas pelas Leis nºs 5.487/2000, 5.663/2001 e especialmente pela Lei Municipal nº 6.950, de 12 de novembro de 2007), foi autorizada a alienação de área pública situada na Estrada Municipal Fazenda Grande à FUMAS para implantação de núcleos residenciais populares (Loteamento Popular) destinado à população com renda familiar até 10 (dez) salários mínimos, com recursos FGTS, através de financiamento da CAIXA no Programa Carta de Crédito Associativo (em 2007 houve alteração para adaptar a legislação ao Programa de Arrendamento Residencial – PAR). Para a implantação de núcleos residenciais populares (Loteamento Popular), a referida lei autorizou a FUMAS a firmar Convênio de Parceria com o JCH – Jundiaí Cooperativa Habitacional que, na condição de Agente Promotor, tinha como obrigações: a) organizar, gerir e praticar todos os atos necessários à implantação de núcleos residenciais populares na área referida, inclusive com a elaboração e aprovação junto aos órgãos competentes e ao Agente Financeiro, de todos os projetos, memoriais, orçamentos e cronogramas físicos e financeiros, bem como promover contratação de empresa credenciada pelo Agente Financeiro para execução da construção das unidades habitacionais e das obras de infraestrutura; b) prestar fiança ou outra garantia para a execução das obras de implantação dos núcleos residenciais populares junto ao Agente Financeiro; c) executar todas as providências até a entrega final das unidades residenciais, com a expedição do respectivo Habite-se, aos associados mutuários por ela representados, assumindo inteira e única responsabilidade por todos os atos e serviços técnicos, inclusive civil e criminal. Já a FUMAS, na condição de proprietária da área e em decorrência do Convênio de Parceria, tinha, dentre outras, as seguintes obrigações: a) fiscalizar e cooperar com todos os atos realizados pela COOPERATIVA; b) alienar os lotes indicados na cláusula primeira aos associados aprovados pelo Agente Financeiro, representados pelo Agente Promotor, pelos valores de avaliação definidos de comum acordo entre o Agente Financeiro Caixa Econômica Federal, o Agente Promotor JCH – Jundiaí Cooperativa Habitacional e a Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS, tendo em vista o perfil socioeconômico dos futuros adquirentes, podendo, pois, praticar todos os atos necessários para este fim.

área periférica pouco integrada à cidade - com o passar dos anos, a “cidade vai chegando” -, como também que, inclusive em decorrência da ausência de linhas de financiamento e subsídios governamentais, esse empreendimento não se destinou à população de menor renda (0 a 3 salários).

Quadro 37 - Empreendimentos promovidos por associações e cooperativas em parceria com a FUMAS<sup>123</sup>

<b>Empreendimento</b>	<b>Nº UHs</b>	<b>Tipo UHs</b>	<b>Ano</b>	<b>Iniciativa</b>	<b>Faixa renda</b>
Jardim Nova Conquista	119	lotes	1997 / [2009]	Associação de Moradores da Vila Rui Barbosa	Até 10 s.m.
Vila Palma	40	casa	[1998] / 2004	Associação de Moradores da Vila Palma	Até 10 s.m.
Loteamento Popular Vila Nova República	219	lote	[1991] / 2008	Associação de Moradores da Vila Rui Barbosa	Até 3 s.m.
Fazenda Grande*	1.778	casa	[1998] / 2009	Cooperativa JCH	Até 10 s.m.
Residencial Cravos I**	364	casa	2012	Cooperativa JCH	Até R\$ 5.00,00
Residencial Cravos II**	135	casa	2012 [2014] <sup>124</sup>	Cooperativa JCH	Até R\$ 5.00,00
<b>TOTAL</b>	<b>2.655</b>				

\* Realizado com recursos do Programa Imóvel na Planta.

\*\* Realizado com recursos do PMCMV.

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 99

O quadro a seguir se refere às 837 unidades habitacionais (461 entregues; 376 em fase de implantação), decorrentes de empreendimentos de interesse social com a participação da iniciativa privada, em parceria com a FUMAS. Tais unidades representam aquelas que efetivamente beneficiaram ou beneficiarão a população atendida pela Fundação, ou seja, são aquelas que não retornaram ou retornarão ao empreendedor.

Esses empreendimentos historicamente acabam beneficiando mais os empreendedores, que obtêm vantagens urbanísticas e lucratividade, do que a população de baixa renda, que é pouco atendida por esse tipo de empreendimento. Tal fato deve-se a própria redação de suas normas que, além de serem imprecisas, parecem desejar que o órgão público (a FUMAS) não consiga destinar as unidades a ela ofertadas para o atendimento da população de baixa renda e, assim, que as unidades retornem ao empreendedor para que ele

<sup>123</sup> Com base no quadro / tabela de Pimenta (2012), denominado “Conjuntos Habitacionais Implantados (1980 a 2009)”, incluímos na coluna “ano” do quadro, entre colchetes, a data de início ou a do término do empreendimento habitacional.

<sup>124</sup> Embora a viabilização do empreendimento Residencial Cravos II tenha se efetivado no final de 2012, a obras tiveram início em 2013 e sua conclusão com a entrega de chaves das casas foi efetivada em setembro de 2014. Dessa forma, a gestão atual da FUMAS participou, acompanhou e fiscalizou todo o processo construtivo, inclusive articulando a criação da Comissão de Acompanhamento de Obra (CAO).

obtenha ainda maior lucratividade. Em função dessas circunstâncias, o próprio Conselho Municipal de Habitação, que deliberou na atual gestão habitacional sobre a repactuação de dois empreendimentos (Reserva da Mata e Santa Giovana) para efetivar o atendimento da demanda e evitar o retorno de unidades ao empreendedor, posicionou-se, no contexto do processo de revisão do Plano Diretor, quanto à necessária “revisão do Capítulo VIII – Do Interesse Social – da Lei Municipal 7858, de 11 de maio de 2012” (CMH, 2014).

No Capítulo VIII – Do Interesse Social (artigos 134 a 140) – da Lei Municipal nº 7.858/2012, que reformula o zoneamento urbano e os critérios de uso e ocupação do solo de Jundiá (Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – LUOPS), estão estipuladas as normas que regulamentam os empreendimentos habitacionais de interesse social com a participação da iniciativa privada, executados em parceria com a FUMAS.

Quanto aos parâmetros de ocupação nas diferentes zonas residenciais, embora o lote mínimo previsto seja de 250,00m<sup>2</sup> (duzentos e cinquenta metros quadrados), no tocante a esses empreendimentos de interesse social a lei flexibiliza-se e prevê que eles poderão ter a densidade líquida aumentada até o limite máximo de 20% do definido para a zona onde se situe o imóvel e, ainda, permite o loteamento ou conjunto de edificações com área mínima de 150,00m<sup>2</sup> (cento e cinquenta metros quadrados) em qualquer imóvel da Macrozona Urbana, com exceção daqueles situados nas Zonas de Conservação Ambiental Urbana (ZCAU).

Para obter esses benefícios, cada empreendimento deve ofertar, no mínimo, 15% das unidades para utilização ou comercialização da FUMAS (ou de outro órgão municipal ou estadual competente) para o atendimento à população de até 3 (três) salários mínimos<sup>125</sup>. A FUMAS (ou outro órgão municipal ou estadual competente) tem o prazo de até 6 (seis) meses para a comercialização dos lotes ou unidades autônomas ofertados pelo empreendedor e, esgotado esse prazo, os lotes não comercializados passarão a ser administrados pelo empreendedor, nas mesmas condições das demais unidades.

A referida lei ainda define que tais empreendimentos deverão ser executados em parceria com a FUMAS, desde que atendam também os seguintes critérios: localização adequada para, prioritariamente, o atendimento da demanda da população de baixa renda; características físicas satisfatórias; atendimento da demanda da população nos termos acima já expostos (oferta de, no mínimo, 15%, para a população de até 3 salários); demanda por lotes ou habitações de interesse social na região onde serão implantados.

---

<sup>125</sup> A legislação anterior revogada (Lei Municipal nº 7.503, de 02 de julho de 2010) tinha similar redação, porém previa oferta para o atendimento da população de baixa renda, caracterizado, segundo a legislação da política municipal de habitação (Lei Municipal nº 7.016/2008), como a renda inferior a dez salários mínimos, ou seja, a renda de 0 a 10 salários mínimos.

Quadro 38 - Empreendimentos de interesse social com a participação da iniciativa privada, em parceria com a FUMAS

Empreendimento/ Ano	Total produzido / previsto	Oferta para FUMAS (15% ou repactuado)	Contemplados pela FUMAS (demanda atendida)	Faixa de renda das unidades contempladas
Parque Residencial Jundiá II / 2008	1.259 lotes	180 lotes	165 casas	3 a 10 s.m.
INOCOP – Tulipas / 209	288 casas	288 casas	288 casas	3 a 10 s.m.
Reserva da Mata (loteamento fechado) / 2012 (repactuado em 2014)**	320 lotes e 48 aptos	48 aptos	48 aptos*	PMCMV até R\$ 1.600
Flores do Paraíso / 2011	86 lotes	13 lotes	13 lotes*	3 a 10 s.m.
Bella Colônia / 2012	801 aptos	121 aptos	08 aptos	3 a 10 s.m.
Santa Giovana / 2010 (repactuado em 2012 e 2014)**	1.061 lotes e 315 aptos	315 aptos	315 aptos*	219 para 3 - 10 s.m. e 96 PMCMV até R\$ 1.600
<b>TOTAL UHs</b>	<b>4.178</b>	<b>965</b>	<b>837</b>	
	<b>2.726 lotes</b>	<b>193 lotes</b>	<b>13 lotes</b>	
	<b>1.164 apto</b>	<b>484 apto</b>	<b>371 apto</b>	
	<b>288 casas</b>	<b>288 casas</b>	<b>453 casas</b>	

\* Empreendimentos ainda em implantação, previsão de entrega 2015-2016.

\*\* Repactuação realizada pela atual gestão objetivando a efetivação do atendimento da demanda da FUMAS (evitar o retorno da unidade ao empreendedor)

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014i e L e FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 96-97, e B, p. 96-97

O quadro a seguir se refere às 4.108 unidades habitacionais produzidas de 1986 a 2014, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). “Vale observar que todos os empreendimentos promovidos pelo Governo do Estado, por meio da CDHU, foram realizados em parceria com a FUMAS.” (FUMAS; DEMACAMP, 2005-A, p. 107).

A grande maioria da produção da CDHU foi realizada entre 1996 a 2008, o que, considerando também a produção habitacional a partir de 2009, indica que na cidade de Jundiá o PMCMV passou a ter centralidade, inclusive pela opção do governo do Estado de São Paulo em realizar aporte complementar de recurso a esse programa. Conforme detalharemos oportunamente, a produção habitacional e urbanização do Jardim Novo Horizonte<sup>126</sup> é muito representativa dessa nova opção – desse novo arranjo institucional – com

<sup>126</sup> O processo de viabilização e execução deste empreendimento será avaliado de forma crítica no capítulo 4.

viés político-partidário, uma vez que ela também envolveu a negativa da CDHU, no início do mandato da nova gestão municipal (em fevereiro de 2013), de dar continuidade a esse empreendimento popular em área há muitos anos doada pela Prefeitura de Jundiaí à CDHU.

Outro aspecto merece destaque, especialmente em relação ao Morada das Vinhas (2.659 apartamentos, em 1988-1996) e ao Conjunto Habitacional João Mezzalira Junior (735 casas, em 2005-2006). Esses conjuntos foram implantados em regiões periféricas, com precariedades no tocante à infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, na lógica de que “primeiro chegam as casas e depois a cidade”. Também o adensamento excessivo, especialmente no Morada das Vinhas, evidencia a lógica da segregação e uma série de problemas sociais.

Além disso, enfatizamos que em vários empreendimentos da CDHU existem problemas fundiários que impedem desde a outorga da escritura da unidade até sua regularização, uma vez que eles podem ser implementados em imóveis ainda não regularizados – isto é, vedado pelo PMCMV. Outro aspecto, que incide em todos os empreendimentos habitacionais populares, e também se evidenciaram naqueles construídos pela CDHU, envolve o ainda precário desenvolvimento do trabalho social em habitação – o PMCMV, ao destinar percentual para tanto, tenta, ainda que de forma pouco efetiva, enfrentar essa questão.

Quadro 39 - Relação de empreendimentos promovidos pela CDHU<sup>127</sup>

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem população	Faixa de renda
Jundiáí B	104	casa	[1986] / 1988	Jardim Sales	Até 03 s.m.
Jundiáí A – Morada das Vinhas	2.656	apartamento	[1988] / 1996	Demanda geral	De 01 a 10 s.m.
Jundiáí D	113	casa	[1991] / 2007	Associação dos Sem Casa de Jundiáí	Até 05 s.m.
Jundiáí D2	56	apartamento	[2009] / 2012	Associação dos Sem Casa de Jundiáí	Até 06 s.m.
Jundiáí K - Conjunto Habitacional Benedito Amaro da Silva	42 18	apartamento	[2003] / 2008	Vila Esperança (2ª etapa) Vila Ana (3ª etapa)	De 01 a 03 s.m.
Jundiáí E; F; G; H; I – Conjunto Habitacional João Mezzalira Junior	620 115	casa	[2005] / 2006	Demanda geral Jardim Sorocabana	De 01 a 05 s.m.
Conjunto Habitacional Vista Alegre	177	casa	[2003] / 2008	Jardim Sorocabana	De 01 a 03 s.m.
	77			Jardim Shangai	
	70			Parque Centenário	
	13			Quinta das Videiras	
	08			Vila Comercial	
	05			Vila Ruy Barbosa	
	03			Hospital Psiquiátrico	
	03			Balsan	
	01			Baixada Paraná	
11	Demanda Defesa Civil				
Jundiáí N – Vila Dignidade	16	casa	2014	Cadastro de idosos (SEMADS)	-
<b>TOTAL</b>	<b>4.108</b>				

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 107

Abaixo, apresentaremos quadros do diagnóstico do processo de revisão PLHIS sobre os empreendimentos promovidos pelo FUMAS, considerando a fonte de recursos para sua implementação, no período de 1980 a 2012. Também apresentaremos quadro com a produção prevista e já em fase de execução avançada, viabilizadas e iniciadas pela nova gestão habitacional, a partir de 2013. Destacamos, preliminarmente, que esses empreendimentos são destinados à faixa de menor renda, ou seja, à população em situação de maior vulnerabilidade social. Em síntese, os quadros detalham as seguintes informações: a) 2.351 unidades habitacionais entregues (1980 a 2012): Recursos próprios: 290 unidades; Habitar Brasil: 251

<sup>127</sup> Vide nota de rodapé nº 123 desta tese.

unidades; Pró-Moradia: 199 unidades; PAR: 590 unidades; FHNIS: 69 unidades; PMCMV-faixa1-FAR: 952 unidades; b) 1.596 unidades habitacionais em construção (a partir de 2013): FHNIS em execução: 108 unidades; PMCMV em execução: 1.488 unidades.

Esclarecemos que a produção viabilizada pelo PMCMV (faixa 1- FAR) – e inclusive seus impactos negativos - será objeto de avaliação crítica em momento apropriado envolvendo os dilemas da gestão. Também elucidamos que, embora todos os empreendimentos acima apresentados – associações, “cooperativas”, iniciativa privada e CDHU – tenham participação efetiva da FUMAS, no caso do loteamento popular Fazenda Grande (2.277 casas), pelos motivos acima explicitados, poderíamos inclusive caracterizá-lo como um empreendimento promovido pela própria FUMAS.

Quadro 40 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos próprios<sup>128</sup>

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Conjunto Habitacional Dom Gabriel Paulino Bueno Couto	65	casa	[1980] / 1992	Vila Maringá	Até 3 s.m.
Programa Habitar no Bairro – Jardim Tamoio, Parque Guarani e Vila Hortolândia	8	casa	1995	Demanda Geral	Até 5 s.m.
Rua Fraternidade	11	casa	1995	Vila Ana (1ª etapa)	Até 3 s.m.
Vila Pedra Bela	18	casa	[1994] / 1996	Vila Maringá	Até 5 s.m.
Quadra AA – Loteamento Fazenda Grande	12	casa	2004	Demanda Geral	Até 3 s.m..
Jardim Vitória da Conquista (Vila Anhanguera)	70	casa	2004	Vila Ana (2ª etapa)	De 01 a 05 s.m.
Parque Residencial das Flores I e II	32	casa	[1995] / 2006	Vila Nova Jundiá	Até 3 s.m.
Condomínio dos Idosos	22	casa	2008	Demanda Geral	Até 2 s.m.
Vila Padre Renato	52	casa	2009	Vila Padre Renato	Até 10 s.m.
<b>TOTAL</b>	<b>290</b>				

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 100.

<sup>128</sup> Vide nota de rodapé nº 123 desta tese.

Quadro 41 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Programa Habitar Brasil<sup>129</sup>

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Jardim Fepasa	251	casa	[1997] / 2000	Jardim Fepasa	Até 3 s.m.

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 101

Quadro 42 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Pró-Moradia<sup>130</sup>

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Vila Esperança	102	casa	2000	Vila Esperança (1ª etapa)	Até 5 s.m.
Conjunto Residencial Maria dos Anjos Oliveira Ferraz	97	casa	[1997] / 2001	Vila Maringá	Até 3 s.m.
<b>TOTAL</b>	<b>199</b>				

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 101

Quadro 43 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do Programa de Arrendamento Residencial - PAR<sup>131</sup>

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Parque da Mata e Parque da Serra	590	aptos	2007 [2008]	Demanda aberta	3 a 10 s.m.

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 101

Quadro 44 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do FNHIS

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Parque Centenário	33	casa	2009	Parque Centenário	Até 3 s.m.
Vila Ana	36	apartamento	2011	Vila Ana (4ª etapa)	Até 4 s.m.
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>				

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 102

<sup>129</sup> Vide nota de rodapé nº 123 desta tese.

<sup>130</sup> Vide nota de rodapé nº 123 desta tese.

<sup>131</sup> Vide nota de rodapé nº 123 desta tese.

Quadro 45 - Empreendimentos promovidos pela FUMAS com recursos do PMCMV (Faixa 1 – FAR)

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Origem da população atendida	Faixa de renda
Residencial Videiras	168	apartamento	2011	Desabrigados Jardim São Camilo	Até R\$1.395,00
	184			Demanda geral	
Residencial Tupi I; II; III	331	apartamento	2012	Hospital Psiquiátrico	Até R\$1.600,00
	136			Baixada Paraná	
	133			Jardim Tamoio	
<b>TOTAL</b>	<b>952</b>				

Fonte: FUMAS (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015b, p. 102)

Quadro 46 - Empreendimentos previstos pela FUMAS com recursos do FNHIS (em execução)

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Situação atual	Faixa de renda
Vila Ana (2ª fase obra)	108	apartamento	2009 [2013 <sup>132</sup> ]	Em construção	Até 4 s.m.

Fonte: FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 103

Quadro 47 - Empreendimentos previstos pela FUMAS com recursos do PMCMV (em execução)

Empreendimento	Nº UHs	Tipo UHs	Ano	Situação atual	Faixa de renda
Jardim São Camilo - reassentamento*	400	apartamento	2014	Em construção	Até R\$ 3.200 <sup>133</sup>
Jardim Novo Horizonte* - reassentamento	1.088	apartamento	2014	Em construção	Até R\$ 1.600
<b>TOTAL</b>	<b>1.488</b>				

\*Realizado também com recursos do Programa Casa Paulista

Fonte: FUMAS (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 100)

Concluindo, conforme acima destacado, apresentamos dois quadros com o resumo da produção habitacional popular em Jundiaí, como também mapa com as unidades produzidas, em produção e em estudo, que demonstram a tendência de periferização da produção de unidades habitacionais para a população de menor renda em Jundiaí. O

<sup>132</sup> Com relação ao projeto de urbanização da Vila Ana, a contratação junto ao Ministério das Cidades (PT nº 0249955-08) compreende a construção de 144 unidades habitacionais. Dessas, 36 unidades foram construídas e entregues, restando estas 108 unidades. Em função do substancial valor da contrapartida municipal as obras estavam paralisadas desde 2011, com risco de perda do recurso federal (FNHIS) em função do cancelamento do contrato pelo longo período de paralisação. A atual gestão municipal assumiu a substancial contrapartida e retomou a construção das 108 unidades, que após processo licitatório iniciou-se em setembro de 2013, com prazo de conclusão e entrega em 2015.

<sup>133</sup> A produção habitacional das 400 unidades decorre de contratação pelo PMCMV - faixa 1 – FAR. A faixa de renda é acima da prevista para essa faixa 1, pelo fato de que a construção dessas unidades está vinculada (reassentamento) ao projeto de urbanização do Jardim São Camilo com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

diagnóstico do processo de revisão do PLHIS, do qual se extraiu o mapa, é categórico ao avaliar e constatar que:

Os empreendimentos habitacionais, voltados para o atendimento da população de baixa renda, produzidos nos últimos anos em Jundiá se localizam nas porções leste e oeste do município. Com o fenômeno do aumento do preço da terra observado na última década, nota-se que a maioria dos novos empreendimentos e de maior dimensão foram implantados no vetor oeste. Porém, cabe ressaltar que, além do problema de mobilidade, esta área também sofre com a falta de infraestrutura e serviços urbanos. (FUMAS e DEMCAMP, 2015a, p. 106)

Quadro 48 – Habitação popular produzida em Jundiá de 1980 a 2014 (unidades construídas e entregues)

<b>AGENTE PROMOTOR / FONTE DE RECURSO</b>	<b>UNIDADES PRODUZIDAS</b>
<b>ASSOCIAÇÕES</b> (Vila Rui Barbosa, Vila Palma)	<b>378</b>
<b>COOPERATIVA JCH</b> (Loteamento popular Fazenda Grande – Arquitetura Institucional da FUMAS)	<b>2.277</b>
<b>INICIATIVA PRIVADA DE INTERESSE SOCIAL</b> (atendimento da demanda da FUMAS)	<b>461</b>
<b>CDHU</b>	<b>4.108</b>
<b>FUMAS (RECURSOS PRÓPRIOS)</b>	<b>290</b>
<b>FUMAS (HABITAR BRASIL)</b>	<b>251</b>
<b>FUMAS (PRÓ-MORADIA)</b>	<b>199</b>
<b>FUMAS (PAR)</b>	<b>590</b>
<b>FUMAS (FHNIS)</b>	<b>69</b>
<b>FUMAS (PMCMV – Faixa 1 – FAR)</b>	<b>952</b>
<b>TOTAL DE UNIDADES</b>	<b>9.575</b>

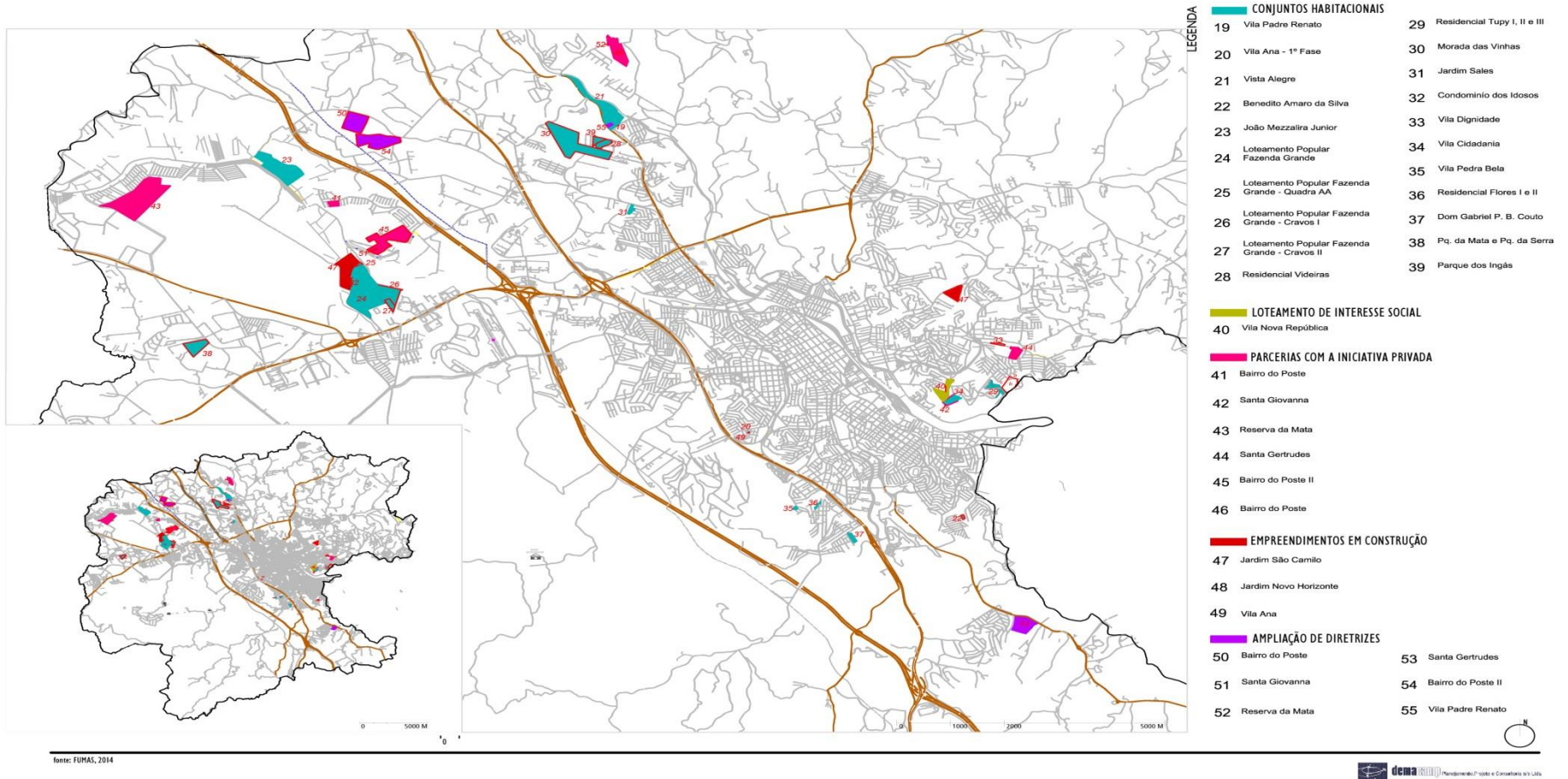
Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014i e l e FUMAS; DEMACAMP, 2015a e b

Quadro 49 – Habitação popular prevista / em produção em Jundiá a partir de 2013 (obras em execução)

<b>AGENTE PROMOTOR / FONTE DE RECURSO</b>	<b>UNIDADES EM EXECUÇÃO</b>
<b>INICIATIVA PRIVADA DE INTERESSE SOCIAL</b> (atendimento da demanda da FUMAS)	<b>376</b> (em fase de implementação)
<b>FUMAS (FHNIS)</b>	<b>108</b> (em fase avançada produção)
<b>FUMAS (PMCMV – Faixa 1 – FAR)</b>	<b>1.488</b> (em fase avançada produção)
<b>TOTAL DE UNIDADES</b>	<b>1.972</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014i e l e FUMAS; DEMACAMP, 2015a e b

Mapa 13 - Promoção municipal de habitação – 2015



Fonte: FUMAS e Diretoria de Assuntos Fundiário (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 106)

### 3.4 Cenário, dilemas e mudanças na gestão habitacional de Jundiaí: situações encontradas e ações realizadas<sup>134</sup>

Objetivando destacar elementos que contribuam com nossa investigação sobre os dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí, no contexto do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que envolve, inclusive, a avaliação se as diretrizes<sup>135</sup> da Política Municipal de Jundiaí estão sendo observadas na realidade concreta, optamos pela apresentação de um desenho de cenário da política municipal de habitação de Jundiaí.

Ele também evidenciará a mudança de rota realizada pela atual gestão municipal habitacional, orientada pela concepção democrático-popular e direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente, que incorpora as perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social; bem como nos fornece indícios para refletirmos se e até que ponto a lógica financeira e de mercado do PMCMV dificulta a adoção da gestão municipal habitacional sob a concepção, diretrizes e perspectivas aqui indicadas.

Este desenho de cenário representa um relato crítico<sup>136</sup>, inclusive com o destaque de um problema estrutural e estratégico, sobre as situações encontradas pela atual gestão municipal, iniciada em 1º de janeiro de 2013, da coligação entre o Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido dos Trabalhadores (PT)<sup>137</sup>, e sobre as ações realizadas por essa gestão até junho de 2015<sup>138</sup>. Para melhor compreensão do contexto do relato, elucidamos que nos 20 anos<sup>139</sup> anteriores (1993 a 2012) houve uma gestão municipal contínua do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e suas coligações.

No âmbito da precariedade do Plano Local de Habitação de Interesse Social, da falta de efetividade dos instrumentos da política urbana, da ausência de produção habitacional para as famílias de menor renda e da inviabilidade de projetos de urbanização, já no primeiro

<sup>134</sup> Além de outros documentos da FUMAS indicados oportunamente, as informações aqui ofertadas também têm com fonte os Relatórios de Atividades de 2013 e 2014 e os Planos de Ações de 2014 e 2015 (FUMAS, 2014j e k; 2015b e c).

<sup>135</sup> As diretrizes foram estabelecidas pelo artigo 5º da Lei Municipal nº 7.016/08 e estão explicitadas na íntegra na primeira coluna do Apêndice A desta tese.

<sup>136</sup> Ratificamos que a tese dialoga profundamente com a experiência vivenciada pelo pesquisador na condição de Superintendente da FUMAS - com *status* de Secretário Municipal da Habitação de Jundiaí - o qual, de janeiro de 2013 a março de 2015, participou dos processos decisórios da política municipal de Jundiaí. Dessa forma, também ratificamos que as fontes de dados e informações estão instrumentalizadas em documentos que foram elaborados ou tiveram a participação do pesquisador, na condição de Superintendente da FUMAS e, ainda, de membro do Conselho Municipal de Habitação.

<sup>137</sup> Vide nota de rodapé nº 47 desta tese.

<sup>138</sup> O objeto da tese restringe-se ao período de janeiro de 2013 a junho de 2015. Entretanto, alguns dados e informações até a redação final da tese (setembro de 2015) foram nela incluídos.

<sup>139</sup> Vide nota de rodapé nº 46 desta tese.

mês de gestão foi constatado um problema estrutural e estratégico na política habitacional de Jundiá, que diz respeito ao confronto e à busca do equilíbrio entre a realidade e suas pressões e o planejamento.

Por um lado, a gestão municipal da política habitacional é pressionada para a execução de obras em função da demanda por moradias dignas da população em maior vulnerabilidade social, consistentes em necessárias intervenções em assentamentos precários e realização de empreendimentos habitacionais de interesse social, como também é pressionada por oportunidades de investimentos e financiamentos federais e estaduais para a produção habitacional, em especial o PMCMV e realização de obras de infraestrutura em projetos de urbanização, especialmente o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Já por outro lado, existe a necessidade de realização de um planejamento para a configuração de uma política de habitação sobre novos pressupostos e lógicas, envolvendo ações objetivas focadas no enfrentamento da questão fundiária e na articulação entre políticas habitacional, urbana e social; a realização de diagnóstico das necessidades habitacionais, construção de indicadores e a definição de metas; demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas vazias urbanizadas e bem localizadas, inclusive de forma conjugada com o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção; reordenamento do uso e ocupação do solo e das parcerias com a iniciativa privada para a produção de habitações de interesse social; aplicação dos outros instrumentos urbanísticos; efetivação do Fundo Municipal de Habitação etc.

As dificuldades são imensas, pois planejamento territorial e implantação de empreendimentos pelo PMCMV têm tempos diferentes de maturação e consolidação. Ressaltamos, também, que temos convicção de que os empreendimentos habitacionais de interesse social terão melhor qualidade - adensamento apropriado, integração à malha urbana, acesso a equipamentos e serviços públicos, melhor padrão arquitetônico etc. – proporcionalmente e na medida em que os instrumentos urbanísticos direcionados à efetivação da função social da propriedade e da cidade e vinculados à política habitacional de interesse social – eles são configurados e normatizados especialmente pelos Planos Diretores Participativos (PDP) e pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) - estejam vigentes e produzindo efeitos concretos no enfrentamento da questão fundiária (democratização do acesso à terra urbanizada, produção de habitações populares e prevenção do uso especulativo).

Por outras palavras, queremos ressaltar que a elaboração, aplicação e produção de efeitos concretos do planejamento territorial urbano inclusivo, justo e equilibrado é um

processo muito mais lento e demorado do que a produção de unidades habitacionais de interesse social num cenário em que existe abundância de recursos em decorrência especialmente do PMCMV.

Porém, para que a produção habitacional de interesse social seja realizada de modo e no local que realmente melhore as condições de vida da população de baixa renda – morar e viver com dignidade -, é necessário que a política urbana forneça condições e instrumentos que rompam a nociva lógica de que “primeiro chegam as casas e depois chega a cidade” e de que moradia tem apenas a função de abrigo, pois isto acaba fazendo com que sejam desconsideradas as dimensões produtiva, social, cultural e espiritual das famílias (RODRIGUES, 2013, p. 120).

A seguir, apresentamos o desenho de cenário por meio do breve relato crítico<sup>140</sup>, acompanhado por quadro-síntese, que ilustram, com situações concretas, as dificuldades, os desafios e os avanços da gestão pública habitacional de Jundiaí, abrangendo as situações encontradas e as ações realizadas de 1º de janeiro de 2013 até junho de 2015.

Os desafios iniciais dessa nova gestão na área habitacional, que tem a Fundação Municipal de Ação Social (FUMAS) como principal responsável, envolveram a realização de ações emergenciais. A precariedade de condições dos moradores alojados há mais de dois anos no Alojamento Pozzani - Vila Graff - exigiu ações em conjunto com outras Secretarias que culminaram com a desocupação total do referido alojamento. Também foram necessárias providências em conjunto com a Defesa Civil para a desocupação de moradias em áreas de risco e concessão do auxílio-aluguel. Outra situação que motivou uma intervenção emergencial foi a remoção das famílias que estavam vivendo entre escombros no Jardim Tamoio, em especial na área do Hospital Psiquiátrico, com a demolição e retirada de entulhos da área ocupada objetivando o desenvolvimento de um projeto de urbanização que beneficiará com unidades habitacionais e equipamentos públicos os moradores do Jardim Tamoio, da Baixada do Paraná e das áreas de risco do Núcleo Balsan.

---

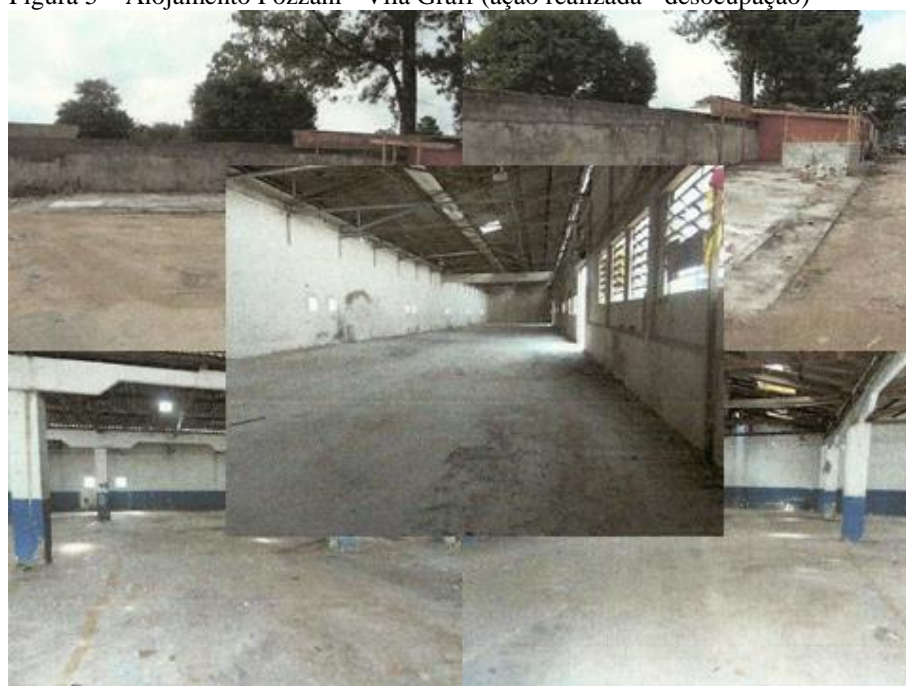
<sup>140</sup> A base deste relato, que sofreu adequações e atualizações, tem como fonte: FUMAS, 2014g; FUMAS, 2014f.

Figura 4 – Alojamento Pozzani - Vila Graff (situação encontrada)



Fonte: FUMAS

Figura 5 – Alojamento Pozzani - Vila Graff (ação realizada - desocupação)



Fonte: FUMAS

Figura 6 – Jardim Tamoio (situação encontrada)



Fonte: FUMAS

Figura 7 – Jardim Tamoio (ações realizadas – demolições, remoção de entulho e desocupação da área)



Fonte: FUMAS

Mais uma situação que envolveu medidas em caráter de urgência refere-se à reestruturação e necessárias intervenções no projeto de urbanização do Parque Centenário. Além da repactuação dos contratos junto à CAIXA objetivando a utilização dos recursos do FNHIS e da contrapartida do município para a conclusão da urbanização desse assentamento precário, urgentes intervenções foram realizadas, dentre as quais: construção de muro de arrimo, limpeza e obras de drenagem e remoção de famílias em área de risco.

Verificada a ausência de produção de novas moradias para a população em maior vulnerabilidade social<sup>141</sup> e constatadas inviabilidades nos projetos de urbanização das comunidades em assentamentos precários, a FUMAS deu início a um processo de reestruturação e revisão da política municipal de habitação, por meio do grupo de trabalho formado em parceria com a Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente, a Secretaria de Obras e a Secretaria de Serviços Públicos, além de secretarias e órgãos relacionados com as políticas sociais de educação, saúde, assistência social, cultura etc.

Nesse contexto, levando em conta que a nova gestão habitacional indica a viabilidade social (a participação efetiva da comunidade no diagnóstico, na definição do projeto, na implantação da urbanização e no desenvolvimento do plano socioterritorial) como elemento essencial para a definição da viabilidade técnica (urbanística e arquitetônica) e financeira dos projetos habitacionais, a equipe interdisciplinar da Fundação passou a discutir as questões habitacionais do município de Jundiaí com a população de forma participativa e democrática, por meio do diálogo com moradores e líderes comunitários, da participação nas redes das comunidades sob intervenção urbanística, da articulação e discussão das demandas trazidas pelos vereadores etc. Destacamos que a relevância conferida à viabilidade social decorre da concepção da nova gestão de que habitação envolve: moradia adequada, respeito à trajetória de vida e vínculos sociais dos moradores e infraestrutura, equipamentos e serviços públicos ofertados à população no território em que residem.

Também os dirigentes da Fundação passaram a estruturar seu planejamento, orçamento, ações e metas considerando e objetivando concretizar as diretrizes e orientações

---

<sup>141</sup> Em 1º de janeiro de 2013, a única produção habitacional de baixa renda – de 0 a 10 salários, segundo a Política Municipal de Habitação – consistia no início das obras de 135 unidades habitacionais (casas) do núcleo residencial popular denominado Parque Residencial Cravos II, que representa a última etapa da implantação dos núcleos residenciais populares do projeto denominado Fazenda Grande, realizada por meio de convênio entre a FUMAS (proprietária da área) e a Jundiaí Cooperativa Habitacional – JCH (agente promotora e que foi constituída por indução do poder público municipal para implantar o Fazenda Grande), com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), por meio de financiamento pela Caixa Econômica Federal (CAIXA), no Programa Carta de Crédito Associativo – PMCMV - faixa 2. Desse modo, em função da forma de financiamento, percebe-se que este empreendimento é destinado a famílias com renda superior a 3 salários.

da Lei Municipal nº 7.016, de 27 de fevereiro de 2008, que instituiu a Política Municipal de Habitação e que define a FUMAS como o órgão público competente para orientar as ações do poder público e da iniciativa privada, propiciando o acesso à moradia, priorizando famílias de baixa renda, num processo integrado às políticas de desenvolvimento urbano e regional e demais políticas municipais.

Dessa forma, a atual gestão definiu como prioridades a produção de habitação de interesse social para atendimento da demanda geral da baixa renda (Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – faixa 1 - FAR), bem como o desenvolvimento de projetos de urbanização nas várias comunidades em assentamentos precários. Para tanto, a FUMAS estreitou o relacionamento institucional e técnico com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) (agente financeiro e articulador do PMCMV), com o Ministério das Cidades, em especial com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), e com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo que, por meio da Casa Paulista, aporta recursos complementares para a viabilização financeira dos empreendimentos habitacionais do PMCMV – faixa 1 - FAR. Esta aproximação institucional e técnica que, diga-se, foi alavancada no início da nova gestão pela Superintendência Regional da CAIXA de Jundiaí, tem um relevante papel, pois esses são os agentes que viabilizam os projetos de urbanização de assentamentos precários e a produção habitacional para baixa renda, e tal fato ganha maior relevância no cenário da cidade de Jundiaí, no qual havia ausência de produção de habitação e projetos inviáveis que necessitam de revisão, conforme será detalhado nesta tese.

Figura 8 – O Superintendente da FUMAS apresentando à Secretária Nacional de Habitação o panorama habitacional de Jundiaí, em 19/04/2013.



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí

Também a Fundação investiu em ações focadas no planejamento, capacitação e escuta da comunidade, tais como: **a)** contratação da elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no contexto da revisão do Plano Diretor – já com a entrega do diagnóstico habitacional em maio de 2015 (em agosto de 2015 a versão revisada) **b)** contratação do Serviço Nacional do Comércio (SENAC) para a realização do Plano de Desenvolvimento Local no Jardim São Camilo, no âmbito da revisão e implementação desse projeto habitacional (urbanização e reassentamento) – em fase de execução; **c)** contratação da Coordenadoria de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da PUC-SP (CEDEPE-PUC/SP) para capacitação (formação) em trabalho social e habitação de interesse social, por meio de seminários, oficinas e supervisões, em um processo articulado com a revisão do PLHIS – executado, tendo com último produto o seminário: “Jundiaí: moradia e cidade para todos”, realizado em junho de 2015; **d)** criação e lançamento – já está em operação - do Sistema Municipal de Informações Habitacionais (SIMIH), que substituiu o cadastro manual precário da FUMAS, simplificando e agilizando o cadastramento e gerando informações detalhadas e de fácil acesso que funcionam como indicadores; **e)** participação efetiva da equipe da FUMAS nas Redes Sociais (espaço de discussão coletiva, com reuniões mensais) nas comunidades sob intervenção; **f)** maior frequência das reuniões do Conselho Municipal de Habitação (CMH) – passaram de trimestrais para mensais – e maior legitimidade do presidente do conselho, que passou a ser um membro da sociedade civil organizada etc.

Figura 9 – Processo de capacitação em trabalho social e habitação de interesse social. Seminários “Política e Sistema Nacional de Habitação e a Política Municipal de Habitação” (29/05/14 – início do processo) e “Moradia e Cidade para Todos” (17/06/15 – término do processo)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí

Figura 10 – Processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Reuniões de trabalho com a equipe interdisciplinar da FUMAS e da Prefeitura (09/10/14) e com o Conselho Municipal de Habitação (26/11/14)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí

Figura 11 – Processo de desenvolvimento do Plano de Desenvolvimento Local do Jardim São Camilo. Reuniões de trabalho com a equipe interdisciplinar da FUMAS e da Prefeitura (11/12/13) e com a comunidade do Jardim São Camilo (08/11/14)



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiaí

No que diz respeito às situações encontradas que motivaram as ações acima indicadas com foco no planejamento da gestão habitacional, destacamos que o atual Plano Diretor Estratégico – em processo de revisão - é insatisfatório e precário em relação à política habitacional de interesse social, em função da ausência de regulamentação e aplicabilidade efetiva dos instrumentos urbanísticos previstos na Constituição Federal e regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Também é precário e insatisfatório o atual Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – em processo de revisão – quanto aos indicadores, diagnóstico e aplicabilidade de ações concretas. Essas situações também foram constatadas e avaliadas pelo Conselho Municipal de Habitação de Jundiaí (CMH) em suas respostas ao Questionário do Plano Diretor Participativo.

Historicamente, a implantação da política municipal de habitação se manteve dissociada da elaboração da legislação de uso e ocupação do solo, restando o capítulo “Do Interesse Social”, elaborado pela Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS - e inserido na minuta do Plano Diretor Estratégico, sem que houvesse, contudo, uma análise e discussão do município como um todo. Citamos, como exemplo, conforme inclusive constatado no diagnóstico do setor habitacional – ele é um produto do processo de revisão do PLHIS -, que as demarcações das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), elaboradas por técnicos da FUMAS, restringem-se a áreas sob intervenção (assentamentos precários ou em função da implementação de empreendimentos), não sendo utilizadas para a indução da produção de habitação de interesse social e acesso à terra urbanizada e bem localizada pela população de baixa renda. Ressaltamos que o município, historicamente, não demarca como ZEIS áreas vazias e subutilizadas – inclusive áreas próximas aos assentamentos precários, e estratégicas para urbanizações -, como também não demarca e aplica o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsórios (PEUC)<sup>142</sup>.

Tal situação – histórica ausência da demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas vazias e subutilizadas para a indução da produção habitacional para a população de menor renda – é que motivou, após análise sobre a

---

<sup>142</sup> Ratificamos que constam no diagnóstico do processo de revisão do PLHIS, as seguintes observações sobre o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) e sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): “A dificuldade de aplicação do PEUC, já constatada em estudos como o de Denaldi e Bruno (2009), em Jundiaí é mais evidente, uma vez que o Plano Diretor remete para regulamentação posterior [...]” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 142); “No Mapa constante do Anexo IV [...] são identificadas 32 áreas de ZEIS, ocupadas por assentamentos precários, mas não há identificação de áreas vazias com a incidência do instrumento” (Ibid., p. 148); “Observação importante a ser feita sobre o zoneamento da Macrozona Urbana diz respeito às ZEIS: como no Plano Diretor não foram identificadas áreas vazias a serem gravadas com o instrumento, a sua demarcação ficará sempre condicionada à edição de lei específica [...]” (Ibid., p. 154).

viabilidade técnica e social, e no contexto das necessidades habitacionais da população em situação de maior vulnerabilidade e das oportunidades de financiamentos por meio da ampliação de diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa 1 – FAR, a Prefeitura a encaminhar projetos de lei à Câmara Municipal de Jundiaí, que restaram na aprovação das seguintes leis<sup>143</sup>: a) Lei Municipal nº 8.218/2014, autoriza a doação de área pública da FUMAS (desapropriada em 2006, já inserida como ZEIS e destinada ao ordenamento da região), localizada no Bairro do Poste / Água Doce, ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR -, para a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1; b) Lei Municipal nº 8.219/2014, demarca como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) áreas particulares localizadas no Bairro do Poste / Água Doce (área particular A, contígua à área pública da FUMAS e destinada ao ordenamento da região) e no Jardim Santa Gertrudes / Bairro do Castanho (área particular B, destinada à urbanização das quatro favelas), para a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1 – FAR.

Já o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) atual foi elaborado em 2011 com o evidente objetivo de cumprir exigência para o repasse de recursos do Ministério das Cidades – Governo Federal - e viabilizar a inserção do município no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em atendimento à Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Desse modo, entendemos que o PLHIS atual - em revisão - reduziu-se a uma encenação burocrática para “cumprir a lei”, uma vez que pela precariedade do diagnóstico - não houve um aprofundamento de dados do município (indicadores reais) - são apontados objetivos e ações genéricas, sem o aprofundamento e efetividade para a realidade de Jundiaí. Nesse sentido, o PLHIS não indica e não induz a aplicação, em situações concretas, dos instrumentos previstos e não regulamentados e efetivados pelo Plano Diretor Estratégico Municipal, tais como: ZEIS em suas várias e possíveis modalidades; PEUC; IPTU progressivo no tempo; desapropriação-sanção; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operacionalização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social etc.

---

<sup>143</sup> Este assunto, que envolve a promulgação de duas leis municipais objetivando viabilizar a implantação em Jundiaí de empreendimentos habitacionais de interesse social pelo PMCMV – Faixa 1 – FAR – 0 a 3 salários, será detalhado quando tratarmos das omissões do planejamento urbano indutoras de ações habitacionais pontuais.

No contexto apresentado e com alinhamento ao programa de governo, em síntese foram definidas as seguintes metas e ações a serem implementadas nos 4 anos de governo, extraídas do Programa de Metas de 2013-2016<sup>144</sup>:

- Reduzir em 70% o déficit habitacional para a população de 0 a 3 salários mínimos<sup>145</sup>, com a construção de 3.300 moradias populares;
- Reestruturar e urbanizar o Jardim São Camilo<sup>146</sup>, o Jardim Novo Horizonte, o Jardim Tamoio e o Parque Centenário;
- Urbanizar a Vila Ana;
- Desenvolver Programa de Urbanização nos demais assentamentos precários;
- Regularizar a titularidade da propriedade de imóveis;
- Implantar o Programa de Requalificação Urbana em núcleos já urbanizados (JUNDIAÍ, 2013).

No tocante à efetiva produção de unidades habitacionais de interesse social (0 a 3 salários), destacamos as seguintes obras já em execução, em estágio avançado e algumas em fase de conclusão, viabilizadas pela nova gestão, iniciada em 1º de janeiro de 2013<sup>147</sup>:

**a)** 400 u.h. reassentamento Jardim São Camilo (PMCMV - faixa 1 – FAR e PAC – recurso a fundo perdido no importe aproximado de R\$ 38 milhões e PAC de R\$ 15 milhões aproximadamente, além de contrapartida da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 2 milhões) – em fase de conclusão;

**b)** 1.088 u.h. Jardim Novo Horizonte e 2 unidades de educação (escola e creche) (PMCMV – faixa 1 – FAR - recurso a fundo perdido no importe aproximado de R\$ 108 milhões) – em estágio avançado de execução;

<sup>144</sup> Por exigência da legislação municipal que determina o encaminhamento do Programa de Metas à Câmara Municipal de Jundiaí nos primeiros meses do início do mandato, esclarecemos que sua elaboração no tocante ao Objetivo 14 – Reforma Urbana e Habitação - decorreu de um processo repleto de dificuldades, uma vez que a atual gestão estava no início de suas atividades e, desta forma, não possuía dados e informações precisos e consolidados. Como já noticiado, o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em avançado processo de revisão, era precário.

<sup>145</sup> Este percentual foi aplicado considerando informações prestadas pela Caixa Econômica Federal (CAIXA) e que tem como fonte o Ministério das Cidades sobre o déficit da cidade de Jundiaí para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR (0 a 3 salários). Segundo essas informações, o déficit em maio de 2013 representava o importe de 4.347 unidades habitacionais (CAIXA, 2013c).

<sup>146</sup> Por se tratar de um dos prioritários projetos estratégicos de governo, as metas e ações referentes à reestruturação e urbanização do Jardim São Camilo foram detalhadas no Programa de Metas de 2013-2016. Os detalhamentos estarão explicitados quando ofertarmos um breve resumo desse projeto.

<sup>147</sup> Dois desses projetos habitacionais de interesse social – Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte – serão investigados de forma detalhada.

c) 108 u.h. Vila Ana (FNHIS – recurso a fundo perdido no importe de R\$ 3 milhões e contrapartida da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 5 milhões) – em fase de conclusão (97 apartamentos foram entregues no final de agosto de 2015).

Figura 12 – Jardim São Camilo (Reassentamento – 400 unidades)



Fonte: FUMAS

Figura 13 – Jardim Novo Horizonte (Reassentamento – 1.088 unidades e 2 unidades de educação)



Fonte: FUMAS

Figura 14 – Vila Ana (108 unidades habitacionais)



Fonte: FUMAS

Esclarecendo que esses pleitos foram apresentados em outubro de 2014 e estão sendo discutidos junto à CAIXA e à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades<sup>148</sup>, em relação aos projetos habitacionais em estudo objetivando o atendimento das metas propostas, temos a seguinte situação<sup>149</sup> envolvendo as oportunidades e necessidades de ampliação de diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – faixa 1 – FAR:

<sup>148</sup> Os projetos habitacionais em estudos foram explicitados no Ofício FUMAS nº 0966/2014 e seus anexos, que objetivou apresentar ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação), em outubro de 2014, o cenário de oportunidades e necessidades para ampliação das diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR (FUMAS, 2014f).

<sup>149</sup> Houve uma drástica alteração entre o cenário de outubro de 2014 (data de apresentação dos pleitos ao Ministério das Cidades) até junho de 2015 (data final desta pesquisa), que repercutem na viabilização e formalização dos projetos. As novas situações, que modificaram o cenário, são as seguintes: a) mudanças dos gestores do Ministério das Cidades e da Secretaria Estadual da Habitação, em função das eleições de 2014; b) Demora no lançamento da fase 3 do PMCMV (desde o segundo semestre de 2014 existe a expectativa deste lançamento, que até setembro de 2015 não ocorreu); c) em decorrência de ação civil pública, paralisação dos processos objetivando a viabilização dos seguintes projetos habitacionais: Bairro do Poste I (Lei Municipal nº 8.218/2014 – autoriza a doação de área da FUMAS ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR - para a produção do PMCMV – faixa 1), Bairro do Poste II e Jardim Santa Gertrudes (Lei Municipal nº 8.219/2014 - Demarcação como Zona Especial de Interesse Social – ZEIS - para a produção do PMCMV – faixa 1); d) mudança no gestor (Superintendente) da FUMAS, efetivada em 19 de março de 2015.

Quadro 50 – Projetos Habitacionais em estudo: oportunidades e necessidades de ampliação de diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV-Faixa 1 - FAR)

<b>Bairro / Proprietário</b>	<b>Demanda / Unidades</b>	<b>Situação</b>
- <b>Bairro com Justiça Social (Bairro do Poste I)</b> - Área Pública	- Demanda Geral (0 a 3 salários) - <b>1.000 unidades</b> - PMCMV	- Diagnóstico para ampliação de diretriz junto ao Mcidas - Lei Municipal nº 8.218/2014 – autoriza a doação da área ao Fundo de Arrendamento Residencial – FAR - <u>Processo paralisado por ação civil pública</u>
- <b>Vila Padre Renato</b> - Área Pública	Reassentamento (0 a 3 salários) - <b>28 unidades</b> - PMCMV	- Projeto Elaborado
- <b>Jardim Tamoio</b> - Área Pública	- Auxílio-Aluguel (0 a 3 salários) - <b>100 unidades</b> - PMCMV	- Estudo Preliminar
- <b>Jardim Sorocabana</b> - Área Pública	- Reassentamento (0 a 3 salários) - <b>200 unidades</b> - PMCMV	- Estudo Preliminar
- <b>Reserva da Mata</b> - Área Particular	- Demanda Geral (0 a 3 salários) - <b>48 unidades</b> - PMCMV	- Termo de Re-Ratificação de Parceria: empreendimento de interesse social com a participação da iniciativa privada (Lei Municipal nº 7.858/2012) - Diagnóstico para ampliação de diretriz junto ao Mcidas
- <b>Santa Giovana</b> - Área Particular	- Demanda Geral (0 a 3 salários) - <b>96 unidades</b> - PMCMV	- Termo de Re-Ratificação de Parceria: empreendimento de interesse social com a participação da iniciativa privada (Lei Municipal nº 7.858/2012) - Diagnóstico para ampliação de diretriz junto ao Mcidas
- <b>Jardim Santa Gertrudes</b> - Área Particular	- Reassentamento e Demanda Geral (0 a 3 salários) - <b>600 unidades</b> - PMCMV	- Lei Municipal nº 8.219/2014: Demarcação como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para a produção de PMCMV – faixa 1 - Diagnóstico para ampliação de diretriz junto ao Mcidas - <u>Processo paralisado por ação civil pública</u>
- <b>Bairro do Poste II</b> - Área Particular	- Demanda Geral (0 a 3 salários) - <b>1.350 unidades</b> - PMCMV	- Lei Municipal nº 8.219/2014: Demarcação como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) para a produção de PMCMV – faixa 1 - Diagnóstico para ampliação de diretriz junto ao Mcidas - <u>Processo paralisado por ação civil pública</u> <sup>150</sup>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS (FUMAS, 2014f)

<sup>150</sup> Sobre a ação civil pública envolvendo as duas leis municipais, vide nota de rodapé nº 143 desta tese.

Figura 15 – Audiência pública na Câmara Municipal de Jundiáí, realizada em 14/05/14, na qual o Superintendente da FUMAS, a pedido do Sr. Prefeito Municipal, presta esclarecimentos sobre aspectos técnicos e sociais da habitação de interesse social, referentes a dois projetos de lei que originaram as Leis Municipais n°s 8.218/2014 e 8.219/2014



Fonte: Prefeitura Municipal de Jundiáí

No que diz respeito à regularização fundiária de interesse social<sup>151</sup> para a entrega do título de propriedade aos munícipes, que compete à FUMAS, destacamos de forma resumida o seguinte, esclarecendo inicialmente que muitas das regularizações, mesmo as que envolvem processos de urbanização já efetivados, há muitos anos aguardavam ou aguardam soluções: **a)** regularização da Vila Pedra Bela (Vila Jundiainópolis) e do Residencial das Flores (Vila Comercial) - 53 unidades – concluída em 2013; **b)** regularização de assentamentos que já passaram por urbanização (Vila Palma: 40 unidades; Vila Esperança: 102 unidades; Vila Maringá: 97 unidades) - concluída em 2015; **c)** Jardim Fepasa, um assentamento já urbanizado - aproximadamente 400 unidades -, em fase inicial de regularização em função da complexidade da situação fundiária; **d)** Regularização fundiária de assentamentos precários sob intervenção, que será realizada simultaneamente e de modo integrado ao processo de urbanização - Vila Ana: 230 unidades; Jardim Novo Horizonte: mais de 3.000 unidades (no cadastro de 2005, em processo de atualização, existem 2.279 moradias); Jardim São Camilo: mais de 2.000 unidades (no cadastro de 2008, em processo de atualização, existem 1.892 moradias).

Conforme já diagnosticado pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), quando das repostas ao Questionário do Plano Diretor Participativo, para que o Fundo Municipal de Habitação (FMH) saia do papel, a FUMAS está estudando, na esfera do processo de revisão do PLHIS e do PDP, a criação de instrumentos urbanísticos que possibilitem a captação de recursos municipais próprios, necessários para melhor adequar os

<sup>151</sup> São de competência da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA) as regularizações fundiárias de interesse específico, que envolvem os loteamentos irregulares em geral. Já à FUMAS compete as regularizações de interesse social, envolvendo áreas ocupadas por assentamentos precários e loteamentos irregulares de baixa renda.

programas e projetos de habitação federais e estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, assim como desenvolver projetos e programas próprios.

Outra ação da Fundação envolve a revisão da legislação que trata das parcerias com a iniciativa privada - do Capítulo que trata “Do Interesse Social”, da Lei Municipal nº 7.858/2012 -, assim como a FUMAS está revendo parcerias anteriormente celebradas, para que elas beneficiem efetivamente a população de baixa renda. Para tanto, destacamos como elemento essencial a elaboração (revisão) dos planos acima referidos.

A FUMAS possuía 26 Centros Comunitários sob sua responsabilidade que passaram por um processo de triagem quanto à utilização e conservação. Estão sendo realizadas reformas necessárias, bem como parcerias com outras secretarias municipais visando a utilização dos espaços para cultura, lazer, saúde, ações socioassistenciais da comunidade, além da utilização pelo Programa de Suplementação Alimentar (PSA) – este programa está em fase de redefinições, inclusive se será mantido ou não pela FUMAS.

Indicamos, ainda, que em virtude da precariedade do atendimento aos mutuários de Jundiaí dos conjuntos habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), a FUMAS e a CDHU definiram e pactuaram suas atribuições e um fluxo de trabalho compartilhado, por meio de um pioneiro Termo de Cooperação, que já possibilitou agilidade e grande melhoria na qualidade no atendimento dos mutuários. Já o programa de requalificação urbana<sup>152</sup> previsto no Programa de Metas está paralisado, em decorrência de outras prioridades.

Outro aspecto que abrange e tem grande impacto nas intervenções em comunidade em assentamentos precários e na produção de habitação de interesse social diz respeito à revisão da legislação do auxílio-aluguel, efetivada no final de 2013, por meio da Lei Municipal nº 8.122, de 19 de dezembro de 2013 que, em resumo: a) ampliou as situações habitacionais de risco e vulnerabilidade social; b) incluiu hipótese de intervenções urbanas pelo Poder Público, tais como: projetos de urbanização, produção habitacional de interesse social, obras de infraestrutura e equipamentos públicos ou comunitários; c) detalhou e precisou critérios e condições para a concessão e interrupção; d) prorrogou o prazo para sua concessão, considerando uma periodicidade realista e necessária para a solução dos desabrigamentos no município de Jundiaí; e) criou critérios de reajuste equilibrados e realistas.

---

<sup>152</sup> Este programa objetiva definir e viabilizar a realização de uma série de ações para melhorar as condições arquitetônicas e urbanísticas dos conjuntos habitacionais já existentes e das comunidades urbanizadas, dando mais qualidade de vida à população atendida.

Finalizamos com a apresentação de quadro que sintetiza as situações encontradas e das ações realizadas de 1º de janeiro de 2013 a junho de 2015 no campo da política habitacional de Jundiaí.

Quadro 51 - Síntese das situações encontradas e das ações realizadas pela Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS

Situações encontradas em 1º de janeiro de 2013	Ações realizadas de 1º de janeiro de 2013 a junho de 2015
a) Situação de calamidade no Hospital Psiquiátrico, Jardim Tamoio e Alojamento Pozzani;	a) <b>Demolição do Hospital Psiquiátrico, remoção das famílias do Alojamento Pozzani e revisão substancial da legislação do auxílio-aluguel</b> (Lei Municipal nº 8.122, de 19 de dezembro de 2013);
b) Desafios dos projetos de urbanização e regularização fundiária de comunidades em assentamentos precários (favelas), decorrentes de inviabilidades e problemas sociais, técnicos e financeiros apurados e da ausência de ações e intervenção necessárias, inclusive de projetos já contratados;	b) <b>Reestruturação e revisão dos projetos de urbanização e regularização fundiária</b> de comunidades em assentamentos precários (favelas), para a correção das inviabilidades e problemas apurados, bem como realização de ações e intervenções urgentes e necessárias. A seguir são indicados os assentamentos: 1) Jardim São Camilo; 2) Jardim Novo Horizonte; 3) Vila Ana, 4) Jardim Tamoio; 5) Jardim Sorocabana; 6) Parque Centenário; 7) Jardim Santa Gertrudes;
c) Nenhuma unidade habitacional de interesse social em construção – 0 a 3 salários;	c) Programa de Metas focado na redução do déficit habitacional para a população de 0 a 3 salários; <b>Produção de Unidades Habitacionais</b> , a seguir indicadas: 1) <b>108 u.h. Vila Ana</b> (obras em execução em fase de conclusão – FNHIS – R\$ 9 milhões), 2) <b>400 u.h. reassentamento Jardim São Camilo</b> (obras em execução em fase de conclusão – PMCMV - faixa 1 – R\$ 38 milhões) e sistema viário ligando a parte alta à baixa PAC – R\$ 17 milhões – início do viário no 2º semestre de 2015); 3) <b>1.088 u.h. Jardim Novo Horizonte</b> e 2 (duas) escolas com recursos da habitação (obras em execução em estágio avançado – PMCMV – faixa 1 – 108 milhões); 4) <b>Projetos previstos e em estudo</b> , em vários estágios de maturação: Bairro do Poste/Água Doce (1.000 u.h. em área da FUMAS), Vila Padre Renato, Jardim Tamoio, Jardim Sorocabana e Santa Gertrudes;
d) Parcerias com a iniciativa privada que beneficiaram prioritariamente o empreendedor;	d) <b>Revisão das Parcerias com a iniciativa privada</b> para beneficiar prioritariamente a população (interesse social e mercado popular), com a negociação e celebração de Termos de Re-Ratificação envolvendo as parcerias já efetivas: 1) 48 u.h. – PMCMV - faixa 1 - FAR (empreendimento Reserva da Mata); 2) 96 u.h. – PMCMV - faixa 1 - FAR (empreendimento Santa Giovana); 3) 219 u.h. – PMCMV – faixa 2 (empreendimento Santa Giovana).

(cont.)

Situações encontradas em 1º de janeiro de 2013	Ações realizadas de 1º de janeiro de 2013 a junho de 2015
e) Necessidade de aprimoramento do trabalho social em habitação;	e) <b>Contratação do SENAC</b> – Desenvolvimento Local no Jd. São Camilo – em execução (replicável em outras comunidades) e <b>Contratação do CEDEPE-PUC/SP</b> – Capacitação em trabalho social em habitação (Seminários, Oficinas e Supervisão) – concluído com a realização do seminário: “Jundiá: moradia e cidade para todos”, em junho de 2015;
f) Falta de indicadores sociais e habitacionais, como também precariedade do atual PLHIS (em fase de revisão) com relação aos indicadores, diagnóstico e indicação de ações concretas dos instrumentos previstos e não regulamentados do Plano Diretor, tais como: ZEIS em suas várias e possíveis modalidades; IPTU progressivo no tempo; parcelamento compulsório; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operacionalização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social etc.;	f) Criação do <b>SIMIH</b> - Sistema Municipal de Informações Habitacionais (sistema em operação); Revisão (elaboração) do novo <b>PLHIS</b> – Plano Local de Habitação de Interesse Social (em execução – foi entregue o diagnóstico habitacional em maio/junho de 2015); Participação no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (em andamento);
g) Conselho Municipal de Habitação com limitações para discussões e Fundo Municipal de Habitação inoperante;	g) Reuniões do Conselho Municipal de Habitação passaram de trimestrais a mensais (algumas vezes até quinzenais) e maior legitimidade do Presidente do Conselho, que passou a ser um membro da sociedade civil organizada;
h) Participação e controle social deficitário e população descrente e insatisfeita.	h) <b>Atuação direta com a comunidade e integração entre Secretarias</b> e órgãos da administração indireta de Políticas Sociais e Urbanas no atendimento das demandas; Participação nas Redes Sociais do Tamoio, São Camilo, Morada das Vinhas, Jardim Novo Horizonte, Jardim Santa Gertrudes e Vila Ana; criação do SITE da FUMAS ( <a href="http://fumas.jundiai.sp.gov.br">http://fumas.jundiai.sp.gov.br</a> ); Audiência Pública na Câmara Municipal com grande participação (marco na discussão da Política Municipal de Habitação).
i) Lentidão nos processos de regularização fundiária de interesse social em função da necessidade de reestruturação e priorização de suas ações e investimentos.	i) <b>Regularizações fundiárias de interesse social:</b> 1) <b>Vila Pedra Bela e Residencial das Flores: 53 unidades</b> concluídas em 2013; b) <b>Vila Palma, Vila Esperança e Vila Maringá: 239 unidades</b> concluídas em 2015); 3) Jardim Fepasa: 400 unidades, em fase inicial de regularização em função da complexidade da situação fundiária; 4) Regularização fundiária de assentamentos precários sob intervenção, que serão realizadas simultaneamente e de modo integrado ao processo de urbanização: Vila Ana: 230 unidades; Jardim Novo Horizonte: mais de 3.000 unidades; Jardim São Camilo: mais de 2.000 unidades.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados coletados na FUMAS (FUMAS, 2014a à l; 2015a à c)

### 3.5 Percepções do Conselho Municipal de Habitação e da sociedade civil sobre os problemas habitacionais e urbanos

Considerando a terceira etapa da pesquisa de opinião instrumentalizada no documento denominado *Leitura Comunitária*<sup>153</sup>, que integra o processo de elaboração (revisão) do Plano Diretor Participativo (PDF) de Jundiaí e que dialoga com o processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), apresentaremos a percepção das entidades e grupos organizados da sociedade civil, inclusive o Conselho Municipal de Habitação, sobre as questões habitacionais de Jundiaí.

Para isso, além do referido documento, daremos ênfase às respostas ofertadas pelo Conselho Municipal de Habitação de Jundiaí (CMH) ao Questionário do Plano Diretor Participativo<sup>154</sup>, que integra a *Leitura Comunitária*.

Preliminarmente, esclarecemos que os membros do Conselho Municipal de Habitação optaram por responder ao questionário não considerando a entidade que cada um deles representa – isto, frise-se, inclusive porque cada uma das entidades o fez ou poderia fazê-lo em nome próprio -, e sim de uma forma colegiada levando em conta a natureza e finalidade do Conselho, ou seja: como “órgão deliberativo e paritário”<sup>155</sup>, que tem por finalidade propor e deliberar as diretrizes, planos, projetos e programas de habitação de interesse social, bem como fiscalizar a execução da Política Municipal de Habitação” (Lei Municipal nº 4.492/94, com as alterações da Lei Municipal nº 7.016/08). Também elucidamos que o pesquisador, na condição de Superintendente da FUMAS e membro nato do Conselho, teve participação efetiva no processo de discussão e elaboração das respostas às 9 (nove) perguntas<sup>156</sup> do formulário.

<sup>153</sup> Vide nota de rodapé nº 81 desta tese.

<sup>154</sup> As respostas ao Questionário do Plano Diretor Participativo foram encaminhadas formalmente pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH) ao Prefeito Municipal e à Secretária Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, em 13 de junho de 2014.

<sup>155</sup> No subitem “A política habitacional de Jundiaí: arquitetura legal e seus entraves” deste capítulo 3 explicitamos os 21 membros que compõem o Conselho Municipal de Habitação (CMH).

<sup>156</sup> São estas as 9 perguntas do questionário respondidas: “**1** - Quais as principais vantagens de Jundiaí frente à atuação do seu segmento/entidade? **2** - Que problemas o segmento enfrenta no Município (como, por exemplo, mobilidade, infraestrutura, ambiental, saneamento, social, entre outros)? **3** - Quais as expectativas em relação ao desenvolvimento do Município para atender aos interesses do segmento? **4** - Quais são as expectativas em relação ao novo Plano Diretor para resolução dos problemas apresentados? **5** - Na sua opinião, o Plano Diretor deve orientar o crescimento e a expansão urbana de forma a manter a taxa atual de crescimento populacional? Justifique. **6** - Quais poderiam ser as principais linhas, critérios e parâmetros para estabelecer o desenvolvimento econômico do Município (tipos de empreendimentos, níveis de poluição, empregos gerados, etc.)? **7** - Quais as regiões de Jundiaí com maior potencialidade para atender aos interesses do seu segmento? **8** - Quais as articulações e/ou parcerias necessárias que podem ser empreendidas para melhorar os problemas apontados? **9** - Qual seria a melhor forma de participação do seu segmento no processo do Plano Diretor?” (CMH, 2014).

Nesse cenário, a real situação do município de Jundiaí começa a aflorar, tanto no tocante aos problemas, limites e desafios da necessária integração entre política habitacional e planejamento territorial urbano quanto no tocante às contradições no campo da habitação entre a próspera e rica cidade de Jundiaí, para alguns, e a injusta e desigual Jundiaí, para muitos.

Com relação à Leitura Comunitária, optamos por correlacionar as percepções do Conselho Municipal de Habitação (CMH)<sup>157</sup> com as dos demais “atores sociais coletivos”, acerca dos problemas habitacionais e territoriais.

---

<sup>157</sup> Consideramos a íntegra das respostas do Conselho Municipal de Habitação, extraídas do Questionário do Plano Diretor Participativo. Já no tocante aos demais “atores sociais coletivos”, extraímos suas respostas da Leitura Comunitária e consideramos apenas as que dizem respeito diretamente aos problemas habitacionais e territoriais.

Quadro 52 – Problemas habitacionais e territoriais de Jundiá – correlação entre as respostas do Conselho de Habitação e os demais “atores sociais coletivos”

<b>PROBLEMAS HABITACIONAIS E TERRITORIAIS</b>	
<b>Que <u>problemas</u> o segmento enfrenta no Município (como, por exemplo, mobilidade, infraestrutura, ambiental, saneamento, social, entre outros)?</b>	
<b>CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO</b>	<b>DEMAIS “ATORES SOCIAIS COLETIVOS”</b>
<p>* Falta de um cadastro organizado para apresentar onde estão delimitadas as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) para implantação de empreendimentos de habitação de interesse social.</p> <p>* Metro quadrado com valor muito alto que inviabiliza implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.</p> <p>* Pouca utilização das ferramentas disponíveis no Estatuto da Cidade, voltadas para a Política Municipal de Habitação (necessidade de maior utilização das ferramentas).</p> <p>* A política habitacional não está em conformidade com o planejamento territorial urbano.</p> <p>* Alterações no zoneamento sem os devidos critérios ou justificativas, descolados de uma política de desenvolvimento urbano.</p> <p>* Processos de especulação imobiliária.</p> <p>* Maior favorecimento a implantação de empreendimentos para população da faixa acima de 3 salários.</p> <p>* Escassez de recursos municipais voltado para habitação.</p> <p>* A dependência dos recursos estaduais e federais acaba causando a periferização dos empreendimentos de habitação de interesse social.</p> <p>* PLHIS deficiente em seus quesitos de diagnóstico e soluções.</p> <p>* Ausência de solução da questão fundiária (acesso a terra urbanizada pela população mais vulnerável socialmente).</p>	<p><b>Entidades empresariais:</b></p> <p>* custo alto de moradias fazendo com que colaboradores morem cada vez mais longe do local de trabalho.</p> <p>* falta de planos “realistas” de desenvolvimento territorial.</p> <hr/> <p><b>Entidades representativas de profissionais:</b></p> <p>* diretrizes urbanísticas que se alteram constante.</p> <p>* programas habitacionais distantes do centro</p> <p>* falta de áreas de lazer mais próximos das moradias para recreação do trabalhador e sua família.</p> <hr/> <p><b>Movimentos sociais:</b></p> <p><u>Associação de Moradores Organizados Assistencial Beneficente Jardim do Lago:</u></p> <p>* moradia – “<i>cara e distante</i>”.</p> <p><u>Associação de Moradores do Jardim Vitória – Núcleo Balsam Tamoio:</u></p> <p>* áreas de deslizamento.</p> <p><u>Associação dos Amigos dos bairros de Santa Clara, Caguassu, Vargem Grande e Paiol Velho:</u></p> <p>* parcelamentos irregulares sem aprovação da prefeitura.</p> <p>* ocupação irregular.</p> <hr/> <p><b>Organizações / Fundações / Grupos de defesas / Conselhos:</b></p> <p><u>Casa da Agricultura de Jundiá:</u></p> <p>* não conhecimento da legislação de uso e ocupação do solo.</p>

Fonte: Elaborado a partir de CMH, 2014, e JUNDIAÍ; DEMACAMP, 2014, p. 70-73

Objetivando demonstrar a realista visão do Conselho sobre os limites e desafios do Plano Diretor Participativo, explicitamos duas respostas ofertadas pelo Conselho Municipal de Habitação especificamente sobre o assunto:

**4 - Quais são as expectativas em relação ao novo Plano Diretor para resolução dos problemas apresentados?** Considerando que a habitação é o pressuposto para construção das cidades, que a habitação de interesse social é pressuposto para justiça social e, ainda, que os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade são pressupostos para função social da propriedade e da cidade, nossas expectativas com relação ao novo Plano Diretor consiste no fato de que ele é o instrumento imprescindível para articular e integrar a Política Municipal de Habitação ao planejamento territorial urbano.

**5- Na sua opinião, o Plano Diretor deve orientar o crescimento e a expansão urbana de forma a manter a taxa atual de crescimento populacional? Justifique.** Sim, deve orientar o crescimento e a expansão urbana, considerando os aspectos técnicos das políticas urbanas e sociais, levando em conta que o Plano Diretor tem uma concepção mais ideal para a cidade e, desta forma, sua real aplicação depende da decisão do Chefe do Executivo e da Câmara Municipal dentro do limite da realidade. (CMH, 2014)

Além da constatação de sua relevância, devemos também destacar as percepções do Conselho sobre os limites do Plano Diretor, cujo conteúdo e efetivação de instrumentos da política urbana ficam condicionados a opções políticas dos poderes executivo e legislativo municipais.

Essas percepções se coadunam com a realidade de Jundiaí, inclusive constatada no diagnóstico de 2015 do processo de revisão do PLHIS, no sentido de que a atual legislação de Jundiaí de 2012 – em processo de revisão pela atual gestão - não avança na aplicação dos instrumentos da política urbana que garantam a efetivação da função social da propriedade e da cidade vinculada ao desenvolvimento da política habitacional (acesso à terra urbanizada à população de menor renda, combate à especulação imobiliária, justa distribuição do ônus e benefícios da urbanização etc.), uma vez que existe previsão desses instrumentos no Plano Diretor, porém ausência de regulamentação e efetiva aplicação em Jundiaí.

Neste contexto e enfatizando que, com relação aos instrumentos da política urbana, os Planos Diretores de Jundiaí, historicamente, caracterizam-se como “encenações burocráticas”, resgatamos argumentação de Stefanello e Pagliarini (2011) referenciada por Gasparini (2002) sobre o processo de especulação imobiliária, inclusive sua relação com a corrupção:

Os terrenos urbanos são ativos sujeitos à especulação, pois sendo um ativo de quantidade fixa e com a crescente urbanização, há uma expectativa de disputa futura pelos mesmos. Há ainda situações em que determinadas áreas

não valorizadas, após os investimentos públicos, ocasionam o aumento do preço dos terrenos beneficiados com os equipamentos públicos. Nesse sentido, a especulação se alia à corrupção, tanto no comércio de informações sobre onde serão feitas as melhorias públicas, como também direcionando a aplicação dos recursos públicos (GASPARINI, 2002, p. 110). Com efeito, é comum as cidades apresentarem verdadeiros vazios urbanos, cujas áreas são submetidas a valorizações constantes, em face dos investimentos públicos, sem uso ou ocupação em conformidade com a função social da propriedade urbana. (STEFANELLO; PAGLIARINI, 2011, p. 85).

Se limites são indicados, a relevância do Plano é destacada no tocante à política habitacional, como sendo ele “imprescindível para articular e integrar a Política Municipal de Habitação ao planejamento territorial urbano” (CMH, 2014). Dessa forma, também entendemos ser pertinente explicitarmos, a seguir, os “Desafios para o Plano Diretor de Jundiaí” (NAKANO, 2015), agora consolidados como os “objetivos estratégicos para o Plano Diretor Participativo de Jundiaí” (JUNDIAÍ, 2015), que muito dizem respeito à necessária articulação entre políticas habitacional, urbana e social:

1. Preservação, Conservação e Recuperação de Ecossistemas Hídricos e Naturais;
2. Proteção, Promoção e recuperação de Bens e Imóveis de Interesse Histórico Cultural e iniciativas culturais;
3. Proteção e Promoção do Desenvolvimento Rural e da Produção Agrícola;
4. Fortalecimento da Base Econômica local;
5. Melhoria na Mobilidade Urbana e nas condições de acessibilidade;
6. Regulação do Uso e Ocupação do Solo e da Produção Imobiliária;
7. Contenção da Urbanização dispersa e desordenada;
8. Aproveitamento de Imóveis Ociosos localizados em áreas urbanas consolidadas;
9. Melhoria das Condições Urbanas dos bairros, com oferta adequada de equipamentos de educação, saúde, esporte, lazer e cultura;
10. Provisão Habitacional de Interesse Social;
11. Urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda e de interesse específico;
12. Gestão Democrática com fortalecimento da participação popular nas decisões dos rumos da cidade. (JUNDIAÍ, 2015).

Avançando, apresentaremos quadro com as percepções e indicações do Conselho Municipal de Habitação que trazem luzes sobre a problemática habitacional e territorial da cidade de Jundiaí, com foco na habitação de interesse social. Mais especificamente, o CMH de Jundiaí nos aponta as vantagens de Jundiaí – elas devem ser refletidas sempre em correlação aos problemas – que, por sua vez, mostram oportunidades, como também o Conselho nos apresenta expectativas e linhas / ações concretas que indicam os desafios para a superação dos problemas habitacionais e urbanos de Jundiaí, quais sejam:

- Enfrentar a questão fundiária para possibilitar o acesso à moradia digna (habitação, mobilidade, saneamento e equipamentos públicos) à população mais vulnerável socialmente;
- Mapear e diagnosticar o município para efetivar a demarcação de diferentes tipos de ZEIS, de acordo com a característica do empreendimento e do programa ou projeto habitacional;
- Efetivar o funcionamento do Fundo Municipal de Habitação objetivando adequar os programas e projetos habitacionais federais e estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, bem como ter a capacidade financeira e orçamentária para a implementação dos seus projetos próprios;
- Revisar o Capítulo VIII – do Interesse Social – da Lei Municipal nº 7.858, de 11 de maio de 2012<sup>158</sup>;
- Efetivar e aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade: ZEIS; utilização, edificação e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície, operação urbana consorciada; estudo de impacto de vizinhança; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir etc. (CMH, 2014).

---

<sup>158</sup> Neste capítulo da Lei Municipal nº 7.858/2012, que reformula o zoneamento urbano e os critérios de uso e ocupação do solo de Jundiá (Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – LUOPS), estão estipuladas as normas que regulamentam os empreendimentos habitacionais de interesse social com a participação da iniciativa privada, executados em parceria com a FUMAS. Conforme detalhamos quando tratamos do histórico e opções da produção habitacional, esses empreendimentos historicamente acabam beneficiando mais os empreendedores, que obtêm vantagens urbanísticas e lucratividade, do que a população de baixa renda, que é pouco atendida por esse tipo de empreendimento. Conforme ali esclarecido, tal fato deve-se a própria redação de suas normas que, além de serem imprecisas, parecem desejar que o órgão público (a FUMAS) não consiga destinar as unidades a ela ofertadas para o atendimento da população de baixa renda, e, assim, que as unidades retornem ao empreendedor para que ele obtenha ainda maior lucratividade.

Quadro 53 - Respostas do Conselho Municipal de Habitação: vantagens, expectativas e linhas/ações concretas

<b>VANTAGENS</b>	<b>EXPECTATIVAS</b>	<b>LINHAS/AÇÕES CONCRETAS</b>
Quais as principais vantagens de Jundiá frente à atuação do seu segmento/entidade?	Quais as expectativas em relação ao desenvolvimento do Município para atender aos interesses do segmento?	Quais poderiam ser as principais linhas, critérios e parâmetros para estabelecer o desenvolvimento econômico do Município (tipos de empreendimentos, níveis de poluição, empregos gerados, etc.)?
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Áreas disponíveis para implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social.</li> <li>* Possui Política Municipal de Habitação com estrutura institucional, administrativa e jurídica.</li> <li>* Potencial para captação de recursos públicos e privados na área habitacional.</li> <li>* Adesão formal ao Programa Minha Casa Minha Vida (Governo Federal).</li> <li>* Adesão formal ao Programa Casa Paulista (Governo Estadual).</li> <li>* Infraestrutura básica de serviços essenciais como abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e transporte coletivo.</li> <li>* Conselho Municipal de Habitação, Fundo Municipal de Habitação e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).</li> <li>* Plano de Metas do Governo prioriza o déficit de Habitação de Interesse Social na faixa de 0-3 salários.</li> <li>* O Município está no centro de uma Aglomeração Urbana, sendo um polo gerador de emprego e renda.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Mapeamento e diagnóstico geral do Município que possibilitem a demarcação de ZEIS utilizando especialmente como instrumento o PLHIS.</li> <li>* Enfrentar a questão fundiária e efetivamente regulamentar os instrumentos do Estatuto da Cidade, objetivando possibilitar o acesso à moradia digna (habitação, mobilidade, saneamento e equipamentos públicos) à população mais vulnerável socialmente.</li> <li>* Efetivar o funcionamento do Fundo Municipal de Habitação objetivando acessar, angariar e gerir recursos, para que o Município possa melhor adequar os Programas e Projetos de Habitação Federais e Estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, bem como ter a capacidade financeira e orçamentária para a implementação dos seus projetos próprios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Revisão do Capítulo VIII – do Interesse Social – da Lei Municipal 7858, de 11 de maio de 2012.</li> <li>* Efetivação (regulamentação para que sejam aplicáveis) dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade: Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); utilização, edificação e parcelamento compulsório, IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento de títulos da dívida pública, consórcio imobiliário; direito de preempção; direito de superfície, operação urbana consorciada; estudo de impacto de vizinhança; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir, etc.</li> <li>* Demarcação de diferentes tipos de ZEIS, de acordo com a característica do empreendimento e do programa ou projeto habitacional.</li> <li>* Efetivação do Fundo Municipal de Habitação, mediante instrumentos que possibilitem a captação de recursos.</li> </ul>

Fonte: Elaborado a partir do Questionário do Plano Diretor Participativo do Conselho Municipal de Habitação de Jundiá (CMH, 2014)

## **CAPÍTULO 4 DILEMAS DA GESTÃO PÚBLICA HABITACIONAL DE JUNDIAÍ: GESTÃO DE POLÍTICA OU ADEÇÃO À PROGRAMA?**

Fundamentado pelos referenciais teóricos, desenvolvidos no capítulo 1, sobre a política habitacional e urbana no contexto do PMCMV, mergulhamos, nos capítulos 2 e 3, na realidade de Jundiaí-SP sob a perspectiva habitacional e urbana e com ênfase na política municipal de habitação e em sua gestão.

Perseguindo nossas hipóteses de que o PMCMV se sobrepõe à arquitetura da política habitacional e seu arranjo federativo, restringindo o papel da gestão municipal habitacional, como também de que uma política municipal de habitação efetivamente estruturada e articulada com a política urbana gera capacidade administrativa municipal para minimizar os aspectos negativos do PMCMV<sup>159</sup>, neste capítulo 4 aprofundamos nossa análise crítica sobre os problemas, dilemas, desafios e oportunidades da gestão da política habitacional de Jundiaí-SP, no âmbito do PMCMV – ela se soma a outras reflexões críticas realizadas nos capítulos anteriores -, considerando nosso objeto empírico que envolve dois processos específicos de Jundiaí, nos quais houve a participação e observação do pesquisador como Superintendente da FUMAS e membro do Conselho Municipal de Habitação (CMH):

1º) processo de planejamento e elaboração (revisão) – em execução – do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no contexto dos processos de mudança de rota na gestão municipal, de revisão do Plano Diretor e de participação do Conselho Municipal de Habitação (CMH);

2º) processos de viabilização e implantação – em execução – de dois empreendimentos habitacionais pelo PMCMV – faixa 1 – FAR, vinculados aos projetos de urbanização do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte.

---

<sup>159</sup> Na introdução desta tese, apresentamos essas duas hipóteses com redação mais detalhada.

#### **4.1 Situações relacionadas ao planejamento habitacional que potencializam a força do programa**

Pretendemos destacar três processos – os títulos dos subitens abaixo são autoexplicativos – e seus elementos que, por sua vez, evidenciarão:

a) a força política, econômica e social do Programa Minha Casa Minha Vida, especialmente a Faixa 1 - FAR, que, inclusive em função de sua forte lógica financeira e privada, sobrepõe-se à política habitacional nos termos configurados pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), como também, conseqüentemente, restringe o exercício das competências e limita a capacidade administrativa do município de Jundiá com relação a gestão habitacional democrática, justa e incluyente;

b) aspectos que potencializam a força do PMCMV e a dependência do município de Jundiá ao programa, envolvendo a precariedade de informações sobre as necessidades habitacionais, sobre a estimativa da necessidade de terra urbanizada, sobre custos de atendimento habitacional, metas financeiras e prazos de atendimentos, bem como envolvendo a ausência de metas e previsões orçamentário-financeiras realistas e a não efetivação e aplicação em Jundiá dos instrumentos da política urbana necessários ao acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, à justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e ao combate à especulação imobiliária, tais como: demarcação de ZEIS em áreas vazias e subutilizadas (em áreas centrais, em áreas bem localizadas e em áreas próximas aos assentamentos precários) e efetivação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

#### 4.1.1 Evidências da sobreposição do programa à política

Consta no relatório “Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS (Lei 11.124/2005)”, extraído em 21 de agosto de 2015 da página da internet da Secretaria Nacional de Habitação, a seguinte informação que tem como fonte a CAIXA:

MUNICÍPIO: **Jundiaí** – SITUAÇÃO<sup>1</sup>: **PENDENTE** – TERMO DE ADESÃO<sup>2</sup>: 06/09/2008 – LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO<sup>3</sup>: 04/04/2008 - LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO<sup>3</sup>: 11/05/2015 – PLANO HABITACIONAL<sup>3</sup>: 16/01/2012

Obs:

1. Estar **REGULAR**, significa que o ente cumpriu as exigências do SNHIS até o momento e pode receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos. Estar **PENDENTE**, impede o ente de receber desembolsos de contratos já firmados e também pleitear novos recursos.

2. As datas existentes na coluna **TERMO DE ADESÃO**, correspondem a data de publicação dos Termos de Adesão ao SNHIS dos entes federados no Diário Oficial da União.

3. As datas existentes nas colunas **LEI DE CRIAÇÃO DO FUNDO**, **LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO** e **PLANO HABITACIONAL**, correspondem as datas de entrega dos referidos documentos à CAIXA.

4. Os números de protocolo constantes na coluna **PROTOCOLO**, quando preenchidas, indicam que estes Planos Habitacionais são da modalidade 'Simplificado'.

\* Os campos não preenchidos indicam que o ente federado não aderiu ao SNHIS ou não entregou o documento correspondente à CAIXA. (BRASIL, 2015a)<sup>160</sup>

Noticiamos que em dezembro de 2014 a FUMAS prestou esclarecimentos e informações solicitados pela CAIXA referentes às obrigações decorrentes do Termo de Adesão de Jundiaí ao SNHIS e envolvendo as pendências<sup>161</sup>.

Além de questionamentos sobre a composição do Conselho Municipal de Habitação, que foram esclarecidos e estão superados, as questões centrais diziam respeito aos seguintes aspectos que estão interligados, quais sejam: 1) aprovação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) pelo Conselho Gestor (o Conselho Municipal de Habitação – CMH); 2) relatório de gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social acompanhado de manifestação do Conselho Gestor (o CMH).

Mais especificamente, esclareceu-se que o PLHIS atual foi elaborado em 2011, com o evidente objetivo de cumprir exigência para o repasse de recursos do Ministério das Cidades – Governo Federal - e viabilizar a inserção do município no Sistema Nacional de

<sup>160</sup> Os grifos são nossos.

<sup>161</sup> Os esclarecimento e informações foram instrumentalizados pelo Ofício FUMAS nº 1.463/2014: FUMAS. 2014b.

Habitação de Interesse Social (SNHIS), em atendimento à Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dessa forma, destacamos que o Plano atual reduziu-se a uma encenação burocrática para “cumprir a lei”<sup>162</sup>.

Também a CAIXA foi informada que a Prefeitura de Jundiáí, por meio da FUMAS, está em processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), num processo articulado ao da elaboração do Plano Diretor Participativo, objetivando sanar as precariedades apontadas e construir um instrumento que, com sólidos e reais indicadores e com um preciso diagnóstico, indique objetivos e ações concretas e aplicáveis no campo habitacional de interesse social em Jundiáí; como também que após a conclusão do processo de revisão (elaboração) do PLHIS, ele será encaminhado à CAIXA e ao Ministério das Cidades para análise (FUMAS, 2014b).

Já sobre o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, que foi formalmente constituído em 1994, a CAIXA foi esclarecida que até o final de 2014 ele se manteve inoperante e que, a partir de 2015, após a conclusão do processo de revisão (elaboração) do PLHIS, será regulamentado e efetivado com a abertura de conta específica e com a promoção de ações objetivando acessar, angariar e gerir recursos, para que o Município possa melhor adequar os programas e projetos de habitação federais e estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, bem como ter a capacidade financeira e orçamentária para a implementação dos seus projetos próprios. (FUMAS, 2014b)

O que queremos destacar aqui é que mesmo existindo pendências do município junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – este sistema, pelo menos “no papel”, representa a arquitetura legal, institucional e federativa da política de habitação – e, pior ainda, mesmo o PLHIS, o Plano Diretor e LUOPS, e o Fundo Municipal de Habitação<sup>163</sup> podendo ser caracterizados como “encenações burocráticas para cumprir a

<sup>162</sup> No referido ofício foram explicitados os seguintes motivos que adjetivam o PLHIS de 2011, encaminhado à CAIXA em janeiro de 2012, com uma “encenação burocrática para ‘cumprir a lei’”: “**a) Falta do aprofundamento de dados do município** (indicadores reais) e, conseqüentemente, de **diagnóstico efetivo para a implantação da política municipal de habitação**, uma vez que prevaleceram os dados MCidades e IBGE; **b) No PLHIS constam informações de outros municípios**, que evidenciam um **processo de “colar” e “copiar”** informações; **c) Pela precariedade do diagnóstico**, são apontados objetivos e ações genéricas, **sem o aprofundamento e efetividade para a realidade de Jundiáí**. Neste sentido, o PLHIS não indica e não induz a aplicação, em situações concretas, dos instrumentos previstos e não regulamentados do Plano Diretor Estratégico Municipal, tais como: ZEIS em suas várias e possíveis modalidades; IPTU progressivo no tempo; parcelamento compulsório; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir; operacionalização do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social etc.” (FUMAS, 2014b)

<sup>163</sup> Em síntese, conforme detalhado em vários momentos desta tese: o PLHIS não se aprofunda no diagnóstico habitacional de Jundiáí e indica ações genéricas; o Plano Diretor e a LUOPS não efetivam e aplicam os instrumentos da política urbana e fundiária necessários à função social da propriedade e da cidade vinculadas ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social em Jundiáí (destinação de recursos para o Fundo de Habitação; acesso à terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária

lei” com relação à função social da propriedade e da cidade vinculadas ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social, o município de Jundiaí, seguindo a regras do programa, viabiliza e implementa uma substancial produção de novas moradias destinadas à população de menor renda (0 a 3 salários) pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR. De 2009 a 2012: 952 unidades habitacionais entregues. De 2013 a 2015: 1.488 unidades habitacionais em estágio avançado de construção.

Ora, tal situação evidencia as já explicitadas percepções de Ferreira (2014), no sentido de que o PMCMV “[...] pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação” (FERREIRA, 2014, p. 109), como também as de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) no sentido de que: “1) A onipresença do MCMV suplanta o PlanHab e, também, altera profundamente a efetividade do SNHIS. 2) Ao atuar fora do marco do SNHIS, o MCMV deixa de incorporar instrumentos de decisão e controle social que poderiam contribuir para sua melhor aderência aos problemas sociais a serem enfrentados” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 47).

#### 4.1.2 Omissões do planejamento urbano indutoras de ações habitacionais pontuais

Conforme anteriormente indicado, no contexto das necessidades habitacionais para a população de menor renda (0 a 3 salários) e das oportunidades de financiamentos para a produção habitacional destinada a essa população pelo PMCMV – faixa 1 – FAR, bem como no contexto da histórica ausência da demarcação de ZEIS em áreas vazias e subutilizadas (urbanizadas e bem localizadas, inclusive em áreas próximas a assentamentos precários e estratégicas para a urbanização) para a indução da produção habitacional de interesse social para essa população em situação de maior vulnerabilidade social, após análise sobre a viabilidade técnica e social, sob a ótica da habitação de interesse social, a Prefeitura encaminhou dois projetos de lei à Câmara Municipal de Jundiaí, que restaram na aprovação das seguintes leis:

a) Lei Municipal nº 8.218/2014, autoriza a doação de área pública da FUMAS, localizada no Bairro do Poste / Água Doce, ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1. Trata-se de área pública, desapropriada em 2006 especificamente para implantação de empreendimento habitacional de interesse social (Lei Municipal nº 6.567/2005 e Decretos nºs 20.130/2005 e 20.131/2005) e que já estava inserida automaticamente na Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), baseando-se na Lei Municipal nº 416/2004 vigente à época da desapropriação.

b) Lei Municipal nº 8.219/2014, demarca como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), áreas particulares localizadas no Bairro do Poste / Água Doce (área A) e no Jardim Santa Gertrudes / Bairro do Castanho (área B), para a produção habitacional do PMCMV – Faixa 1 – FAR. Tratam-se de áreas particulares, sendo a área A contígua à área pública da FUMAS desapropriada e destinada ao ordenamento territorial da região, e a área B destinada à urbanização dos quatro assentamentos precários (favelas) do Jardim Santa Gertrudes.

Ratificamos que o diagnóstico do PLHIS reconhece que a legislação municipal de Jundiaí - o Plano Diretor e a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS) -, em vez de induzir, de forma planejada, a configuração do ordenamento territorial sob a diretriz da função social da propriedade vinculada ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social (acesso à terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social; combate à especulação imobiliária etc.), acaba, em decorrência de sua omissão, tornando-se um instrumento indutor para a efetivação de ressetorizações específicas, necessárias para a realização de ações habitacionais pontuais e

emergenciais em prol da população em maior vulnerabilidade social. Nesse sentido, o referido diagnóstico é incisivo ao afirmar que uma “observação importante [...] diz respeito às ZEIS: como no Plano Diretor não foram identificadas áreas vazias a serem gravadas com o instrumento, a sua demarcação ficará sempre condicionada à edição de lei específica e, [...] essa demarcação estará sempre vinculada à decisão de empreender da FUMAS [...]” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 154).

Elucidando que nosso objetivo principal, neste momento, é demonstrar que as omissões do Plano Diretor e da legislação do uso e ocupação do solo induzem à promulgação de leis específicas (pontuais e emergenciais) para a demarcação de ZEIS em Jundiaí, pelo fato de que as duas leis são objeto de ação civil pública movida em face da Prefeitura Municipal de Jundiaí e na qual a FUMAS passou a integrar o polo passivo após a Fundação ajuizar Agravo de Instrumento de Terceiro Interessado, prestamos, a seguir, alguns esclarecimentos sobre o processo de operacionalização das leis.

Também enfatizamos, e abaixo detalharemos, que o fato de demarcar uma determinada área como ZEIS não caracteriza que foram aprovados empreendimentos sem estudo minucioso de impacto de infraestrutura. No momento da ressetorização as áreas passam por avaliação prévia e, posteriormente, para a aprovação dos empreendimentos é necessário a elaboração de estudo detalhado por todos os setores envolvidos (rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, transporte público, equipamentos públicos de educação, saúde, esportes e lazer). (FUMAS, 2014g)

Queremos evidenciar, ainda, que os processos de ressetorizações efetivadas por lei específica e induzidas pela omissão da legislação municipal urbanística colocam em destaque a relação direta entre o Chefe do Executivo e a Câmara Municipal, deixando os órgãos responsáveis pelas políticas habitacional e urbana em posições secundárias. No caso concreto ora discutido, embora houvesse efetiva participação dos referidos órgãos – FUMAS e Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA) -, o protagonismo de todo o processo – a iniciativa, as decisões, a coordenação e as articulações – ficou a cargo do Sr. Prefeito Municipal e de seu gabinete, com a participação direta da Secretaria Municipal da Casa Civil (SMCC), que tratava dos assuntos parlamentares<sup>164</sup> e, conseqüentemente, da relação entre o poder executivo e o poder legislativo municipal.

Elucidamos, ainda, que no tocante ao projeto de demarcação de duas áreas como ZEIS (ressetorizações) para a produção de habitação de interesse social pelo PMCMV –

---

<sup>164</sup> Posteriormente, a Secretaria Municipal da Casa Civil (SMCC) foi substituída pela Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI).

faixa 1 – FAR - houve manifestações da Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA) que, em síntese:

1) Sobre a área do Bairro do Poste / Água Doce (área A), indicou condicionantes urbanísticas a serem apresentadas no momento da análise da aprovação do empreendimento, concluindo que a área “[...] pode ser objeto de um **Plano Urbanístico** para a região, quando da eventual análise da aprovação do empreendimento [...]” (JUNDIAÍ, 2014b);

2) Sobre a área do Jardim Santa Gertrudes / Bairro do Castanho, constatou a viabilidade urbanística, concluindo que “[...] entendemos urbanisticamente e socialmente adequada a solicitação em questão [...]” (JUNDIAÍ, 2014c).

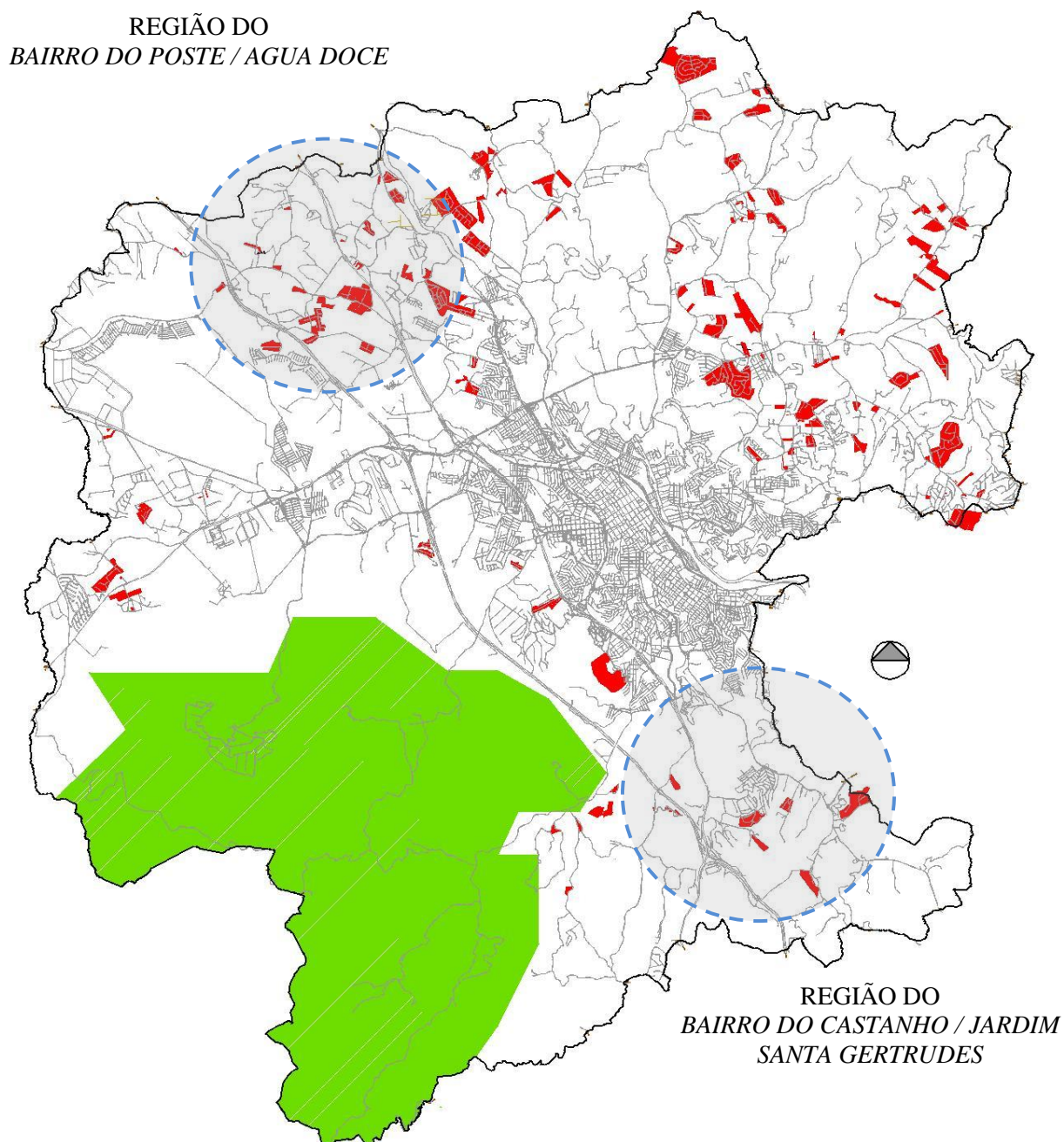
Nesse contexto, destacamos que a participação da FUMAS, inclusive em sua argumentação junto ao Conselho do Plano Diretor, ao Conselho Municipal de Habitação e na Audiência Pública, abrangeu aspectos técnicos e sociais da habitação de interesse social, conforme expresso em sua contestação na referida ação civil pública movida em face da Prefeitura e na qual a Fundação, posteriormente, e em decorrência de sua iniciativa, passou a integrar o polo passivo:

Neste contexto, destacamos que tanto no processo de viabilização do projeto habitacional em área de sua propriedade já ressetorizada como ZEIS pela legislação municipal desde o ano de 2006, quanto no processo de ressetorização das áreas A e B, a atuação da FUMAS nos referidos processos, em função dos limites de suas atribuições legais, focou-se nos aspectos técnicos e sociais da habitação de interesse social (implementação do direito social à moradia digna ao cidadão em situação de maior vulnerabilidade social), restando aos demais órgãos e Secretarias do Município de Jundiaí as demais ações no âmbito de suas atribuições legais. Obviamente, conforme fundamentado e demonstrado a seguir, que as ações do Município de Jundiaí e da FUMAS nos referidos processos tiveram como premissa a articulação entre políticas habitacional, territorial-urbana e social. (FUMAS, 2014a)

Considerando que o município de Jundiaí, por não contar com um planejamento habitacional, necessita recorrer a ações emergenciais e pontuais para o enfrentamento do déficit habitacional, no qual a ressetorização de áreas para ZEIS se torna uma medida de planejamento urbano, de forma a garantir que famílias de baixa renda tenham acesso à terra urbanizada e legalizada, sem a necessidade de ocupação de áreas públicas e/ou compra e venda de imóveis em loteamentos irregulares no município, apresentamos a seguir mapa dos 340 loteamentos irregulares cadastrados no ano de 2008 – Zona de Regularização Fundiária de Interesse Específico (ZRFIE) -, muitos deles de baixa renda e localizadas em áreas de conservação no Bairro do Castanho / Jardim Santa Gertrudes e no Bairro Poste /

Água Doce. Também são identificadas no mapa as regiões das áreas ressetorizadas (ZEIS) e desapropriada.

Mapa 14 – 340 loteamentos irregulares cadastrados em 2008 (ZRFIE), com identificação das regiões das áreas ressetorizadas (ZEIS) e desapropriadas



Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014a e d

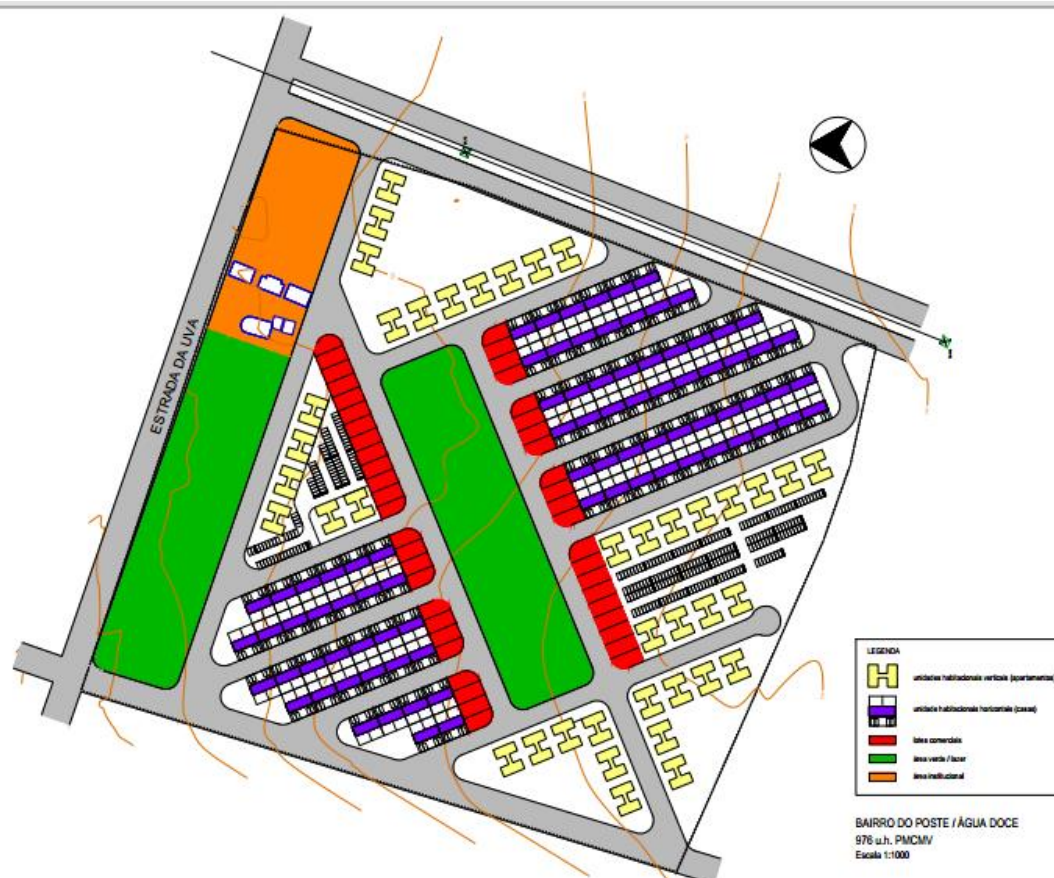
Com relação à área pública da FUMAS adquirida por desapropriação e já inserida como ZEIS, localizada no Bairro do Poste / Água Doce (Lei Municipal nº 8.218/2014), detalhamos que a área está localizada numa região do município com considerável crescimento de loteamentos irregulares, muitos de baixa renda, de uma forma desordenada, com carência de infraestrutura e equipamentos públicos. Dessa forma, a gestão atual da FUMAS, inclusive considerando que a área atual é a única reserva fundiária, desenvolveu o projeto do Bairro com Justiça Social nas áreas objeto das matrículas 83.801 e 83.802 do 1º O.R.I. (total 172.120 m<sup>2</sup>), que compreende a implantação de casas e apartamentos (aproximadamente 1.000 unidades habitacionais), área comercial, equipamentos públicos (educação, saúde, lazer e esportes), tendo como partido urbanístico a implantação de um bairro estruturante, para atender a demanda por equipamentos públicos, infraestrutura e que ordene o crescimento urbano da região, o que, conforme mencionamos, já ocorre de forma desestruturada.

Informando que após visita à área da Diretora do Departamento de Produção Habitacional da Secretaria Nacional de Habitação, em setembro de 2013, iniciou-se processo para ampliação de diretrizes do município no PMCMV – Faixa 1 – FAR<sup>165</sup>, apresentamos, a seguir, planta conceitual do referido projeto habitacional.

---

<sup>165</sup> Este processo de ampliação de diretrizes foi formalizado pelo Ofício FUMAS nº 0875/2014, datado de 18/08/2013, assinado conjuntamente pelo Sr. Prefeito Municipal e pelo Superintendente da FUMAS, encaminhado à Secretaria Nacional de Habitação, referente a informações sobre o empreendimento em estudo denominado Bairro com Justiça Social (Bairro do Poste I), construção de 1.000 unidades habitacionais (casas e apartamentos), Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Faixa 1 – FAR. (JUNDIAÍ e FUMAS, 2013), assim como pelo e-mail enviado em 27/11/2013 pelo Gerente de Atendimento e pelo Gerente Regional da Construção Civil da SR Jundiaí da CAIXA ao Superintendente da FUMAS, sobre informações referentes à ampliação da diretriz de contratação - empreendimentos PMCMV - Faixa 1 Bairro com Justiça Social – 1.000 unidades (Bairro do Poste I) (CAIXA, 2013aA).

Figura 16 - Planta conceitual do projeto habitacional (bairro com justiça social – aproximadamente 1.000 unidades – PMCMV- Faixa 1 - FAR)



Fonte: FUMAS

Já as áreas particulares A (Bairro do Poste / Água Doce) e B (Jardim Santa Gertrudes / Bairro do Castanho), objeto de demarcação como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), conforme Lei Municipal nº 8.219/2014, foram ressetorizadas, considerando principalmente o interesse público na sua localização (área A, contígua área pública da FUMAS, destinada ao ordenamento territorial de região com crescente expansão de loteamentos irregulares; área B destinada à urbanização dos quatro assentamentos precários – favelas - do Jardim Santa Gertrudes), com o objetivo de fomentar a iniciativa privada a implantar empreendimentos para atender ao déficit habitacional de baixa renda.

Saliente-se, finalmente, que para a viabilização dos empreendimentos nas áreas ressetorizadas há necessidade de aprovação nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), como exposto a seguir:

1) Na esfera municipal, todos os empreendimentos obrigatoriamente passarão por aprovação pela Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, Secretaria de

Obras, DAE S/A Água e Esgoto e também pela Concessionária de Energia Elétrica – CPFL, respeitando as diretrizes de acordo com a legislação municipal pertinente;

2) Passarão ainda pelo crivo de aprovação dos órgãos do Governo Estadual, através do GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, o que inclui CETESB, DEPRN e SEHAB;

3) E por fim, na esfera federal, não há possibilidade de implantar empreendimento no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – FAR - , sem que haja infraestrutura e equipamentos e serviços públicos no local para o seu recebimento, ou seja, rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, transporte público, equipamentos públicos de educação, saúde, esportes e lazer, indicados no relatório de diagnóstico por equipamentos públicos e infraestrutura, e ainda, na matriz de responsabilidades assinada pelo Sr. Prefeito Municipal indicando a forma como o município receberá o empreendimento e como fará a gestão dos equipamentos (FUMAS, 2014g).

### 4.1.3 Cidade dependente e a acomodação do município

O que queremos destacar agora é a disparidade entre os valores dos recursos destinados à política habitacional (produção de moradias, urbanização de assentamentos precários, trabalho social em habitação etc.) pelo município de Jundiaí e pelos governos federal e estadual.

Considerando, por um lado, o alto custo da produção habitacional e das intervenções em projetos de urbanização, e por outro, a existência de abundantes recursos do PMCMV (FAR - Faixa 1) – federais com o aporte complementar de recursos estaduais pela Casa Paulista - e do PAC (urbanização de favelas), também evidenciaremos a tendência dos municípios em se acomodarem com a situação, o que, ressaltamos, dificulta – até mesmo impossibilita – a adoção de medidas que minimizem os efeitos negativos o PMCMV.

Em Jundiaí, conforme já indicamos em vários momentos desta tese, o Fundo Municipal de Habitação é inoperante, especialmente pela ausência da aplicação de instrumentos da política urbana que gerem recursos para o fundo. Também, pela não utilização especialmente das ZEIS e do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em áreas vazias e subutilizadas (urbanizadas e bem localizadas), Jundiaí não avança no acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, inclusive não possuindo reserva fundiária para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social<sup>166</sup>.

Na esfera do PMCMV e do aporte complementar do governo estadual e, conseqüentemente, constatando que os recursos externos (federais e estaduais) estão centrados na produção de novas moradias e que, “assim, não se vislumbram ações, por exemplo, para projetos de melhoria habitacional ou de aplicação de instrumentos de acesso ao solo urbanizado para construção de novas unidades” (FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 242), o diagnóstico do PLHIS, inclusive fazendo referência ao diagnóstico do Conselho Municipal de Habitação<sup>167</sup>, é incisivo sobre a necessidade estratégica da utilização de mecanismos que

<sup>166</sup> Também conforme fartamente indicado nesta tese, a elaboração (revisão) do PLHIS de forma articulada ao processo de revisão do Plano Diretor (elaboração do Plano Diretor Participativo – PDP) são ações efetivas da atual gestão objetivando modificar este cenário.

<sup>167</sup> “Como aponta o próprio documento elaborado pela FUMAS sobre o cenário atual da política habitacional do município (PREFEITURA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ, 2014: 07, grifo nosso): *‘Conforme já diagnosticado pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), quando das repostas ao Questionário do Plano Diretor Participativo, para que o Fundo Municipal de Habitação (FMH) saia do papel, a FUMAS está estudando a criação de instrumentos urbanísticos que possibilitem a captação de recursos municipais próprios necessários a melhor adequar os Programas e Projetos de Habitação Federais e Estaduais às particularidades sociais, territoriais e urbanas locais, assim como desenvolver projetos e programa próprios’*”. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 243). Trata-se do Ofício FUMAS nº 0966/2014 (FUMAS,

alavancuem recursos próprios municipais, para que Jundiaí amplie e diversifique ações habitacionais em seu território:

Nesse cenário, desponta-se como necessidade estratégica o desenvolvimento de mecanismos para que a Prefeitura alavancue recursos próprios do município para ampliação da diversidade de ações habitacionais em seu território. Tais ações deverão atender às várias dimensões das questões de moradia da população de baixa renda, não só quanto à construção de novas unidades, mas também quanto à melhoria da qualidade do estoque existente, à urbanização de assentamentos precários e ao acesso ao solo urbano bem localizado na cidade. (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 242).

Antes de apresentarmos numericamente a disparidade entre os recursos próprios do município de Jundiaí e os recursos externos (federais e estaduais) destinados à política habitacional, explicitaremos duas questões financeiro-orçamentárias da FUMAS que repercutem na gestão da política habitacional de Jundiaí.

A primeira diz respeito ao fato de que embora a FUMAS seja a entidade pública com *status* de Secretaria Municipal de Habitação, a quem compete gerir a política municipal de habitação, também a ela foram atribuídas competências para gerir o Programa de Suplementação Alimentar (PSA), o Serviço Funerário Municipal e Cemitérios (SFM) e o Programa de Saneamento. Ora, a gestão de serviços que não integram especificamente a política habitacional, além de causarem impactos negativos na administração, planejamento e execução da política habitacional – os gestores e servidores da FUMAS têm que se dedicar a outras questões complexas que se distanciam da identidade e finalidade originária e precípua da Fundação (habitação) -, também causam uma equivocada percepção de que o município aplica mais recursos em habitação do que efetivamente o faz. Mais especificamente, parcelas substanciais do orçamento da FUMAS, referentes a investimento e custeio, são destinadas a outras atividades diversas da habitação, inclusive, ressaltamos, parte substancial de sua folha de pagamento e encargos envolve servidores que atuam no SFM e no PSA.

A segunda questão diz respeito a pouca e relativa autonomia orçamentária e financeira da Fundação – esta autonomia existe na lei, mas não na realidade. Destacamos, nesse sentido, que nossa percepção como gestor da FUMAS – como Superintendente - era de que a captação de recursos externos (federal e estadual) para a viabilização de projetos habitacionais em Jundiaí ocasionava uma tendência de a Prefeitura reduzir o orçamento e as transferências financeiras à Fundação, o que, diga-se, provocou sérios problemas na gestão da FUMAS e da política municipal de habitação. Sobre esse assunto, a seguir ofertamos

---

2014f), que utilizou informações das respostas do Conselho Municipal de Habitação (CMH) ao Questionário do Plano Diretor Participativo. (CMH, 2014)

argumentação da FUMAS, por meio de ofício elaborado e assinado pelo Superintendente e pelo contador (analista de gestão) da Fundação, encaminhado ao Secretário Municipal de Finanças, em janeiro de 2015:

Aproveitamos finalmente para explicitar que quase a totalidade das receitas brutas da Fundação, excluindo-se o valor de convênios de terceiros, decorrem das transferências financeiras, (repasso da Prefeitura), que o valor orçamentário é fixado pela Prefeitura e, ainda, que nos exercícios de 2013/2014/2015, ocorreram as seguintes situações, que afetam nossa pouca e relativa autonomia orçamentária e financeira:

2013 – substancial redução das transferências financeiras da PMJ à Fundação,

2014 – substancial redução orçamentária e substancial redução das transferências financeiras,

2015 – substancial redução orçamentária e, já em Janeiro/15, um contingenciamento em 10% (FUMAS, 2015e).

Segundo o diagnóstico do PLHIS, “o dados disponibilizados à Secretaria do Tesouro Nacional, pela Prefeitura de Jundiaí, apresentam os seguintes montantes para os quatro últimos anos disponíveis no banco de dados (2010 a 2103)” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 171):

Quadro 54 – Demonstrativo de despesas na função habitação (Jundiaí, 2010-2013)

Ano	Despesas – Total (R\$)	Habitação (R\$)	%
<b>2010</b>	975.077.511,14	10.941.470,28	1,12%
<b>2011</b>	1.068.024.669,08	14.411.237,36	1,35%
<b>2012</b>	1.264.286.965,58	13.403.478,08	1,06%
<b>2013</b>	1.293.383.807,58	14.789.175,53	1,14%

Fonte: SICONFI, Secretaria do Tesouro Nacional (2014, apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 171)

Já “para o ano de 2014, tomamos os dados disponibilizados pela Prefeitura de Jundiaí para a Lei Orçamentária deste ano. Reunindo os programas habitacionais sob a responsabilidade da FUMAS, identificam-se os seguintes valores previstos para investimento” (FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p.172):

Quadro 55 – Despesas previstas para ações habitacionais sob a responsabilidade da FUMAS, 2014 (Lei Orçamentária Anual de Jundiá)

Ação	Limite 2014 (R\$)	Solicitado 2014(R\$)	Vinculado 2014(R\$)
Assistência para elaboração de projetos técnicos habitacionais	500.000,00	750.000,00	-
Programa de remoção temporária (auxílio-aluguel)	1.790.000,00	4.224.000,00	-
Trabalho técnico social em habitação	35.000,00	-	-
Produção de habitação de interesse social e obras de infraestrutura	3.000.000,00	12.028.450,00	2.410.000,00
Implantação do programa Minha Casa Minha Vida-PMCMV	4.000.000,00	8.000.000,00	-
Regularização fundiária de interesse social	250.000,00	580.000,00	-
Sistema Municipal de Infraestrutura Habitacional-SIMIH	50.000,00	870.000,00	-
Reestruturação e urbanização do Jardim São Camilo	3.000.000,00	4.990.000,00	15.963.860,00
<b>TOTAL</b>	<b>12.625.000,00</b>	<b>31.442.450,00</b>	<b>18.373.860,00</b>

Fonte: FUMAS, Prefeitura Municipal de Jundiá (2014 apud FUMAS; DEMACAMP, 2015a, p. 173)

Sobre o quadro acima, destacamos a disparidade entre o solicitado pela FUMAS e os limites impostos pela Prefeitura Municipal, bem como que parte substancial dos recursos municipais estão vinculados ao pagamento do auxílio-aluguel, despesa essa que apenas será equacionada na medida em que forem realizados investimentos para a produção de moradias.

Já sobre o objetivo principal do assunto ora tratado, enfatizamos que, se por um lado os quadros acima demonstram que as despesas com recursos próprios municipais para a função habitação não ultrapassam R\$ 15 milhões por ano – de 2010 a 2014 -, por outro lado, as informações a seguir sintetizadas sobre os recursos externos captados e/ou viabilizados pela atual gestão (federal e estadual) – de 2013 a 2014 -, demonstram claramente a disparidade entre essas fontes de recursos e, conseqüentemente, a dependência municipal aos recursos externos (federal e estadual). Também indicamos, abaixo, as contrapartidas do município, enfatizando a doação de duas áreas públicas para viabilizar os empreendimentos habitacionais de interesse social pelo PMCMV:

a) 400 apartamentos do Jardim São Camilo (PMCMV - Faixa 1 – FAR): total de R\$ 38,4 milhões, sendo R\$ 30,4 milhões do governo federal e R\$ 8,0 milhões do governo estadual. Área pública da FUMAS/Prefeitura doada ao FAR com valor aproximado de R\$ 2,3

milhões (valor em setembro de 2012). Para o trabalho social em habitação o recurso federal é no importe de 2% do valor do contrato (2% de R\$ 38 milhões);

b) Urbanização do Jardim São Camilo (PAC): recurso federal no importe aproximado de R\$ 15 milhões, além de contrapartida física da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 2 milhões (viabilizado em 2014);

c) 1.088 apartamentos e 2 (duas) unidades escolares do Jardim Novo Horizonte (PMCMV - Faixa 1 – FAR): total de R\$ 108 milhões, sendo do governo federal R\$ 81,3 milhões para o empreendimento habitacional e R\$ 5,0 milhões para os 2 equipamentos; e do governo estadual R\$ 21,7 milhões para o empreendimento. Área pública da FUMAS/Prefeitura doada ao FAR com valor aproximado de R\$ 29,5 milhões (valor em novembro de 2013). Para o trabalho social em habitação o recurso federal é no importe de 2% do valor do contrato (2% de R\$ 103 milhões);

d) 108 apartamentos da Vila Ana (FNHIS): recurso federal no importe aproximado de R\$ 3 milhões, além de contrapartida da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 5 milhões (viabilizado a partir de 2013).

## **4.2 Evidências da lógica financeira e privada do programa nos processos de produção habitacional e urbanização<sup>168</sup>**

No âmbito das situações encontradas e das ações realizadas em curto prazo e com alto grau de intuição pela nova gestão, em função do problema estrutural e estratégico apontado anteriormente, envolvendo, de um lado, a pressão decorrente da demanda da população e de oportunidades de financiamento para a produção de moradias e execução de projetos de urbanização já contratados ou com possibilidade de contratação e, de outro lado, a ausência de um planejamento habitacional efetivo, exequível e que instrumentalize a articulação entre as políticas habitacional, urbana e social, apresentamos em seguida dois projetos de produção habitacional e urbanização em execução, quais sejam: Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte.

Esses dois projetos habitacionais ilustrarão nossa análise crítica, sob a ótica do gestor público, acerca dos dilemas da gestão pública habitacional de Jundiaí, especialmente decorrentes dos conflitos entre gestão democrática, justa e incluyente da política habitacional e a lógica financeira e de mercado do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Mais especificamente, os projetos exemplificarão as situações nas quais a ausência de planejamento habitacional adequado potencializa tensões e conflitos entre a política e o programa, inclusive gerando distorções entre os projetos “no papel” e os projetos necessários para a transformação da realidade social pautados na viabilidade social, técnica e financeira.

Também será considerada como elemento da análise nossa percepção de que a pressão para o cumprimento das metas do governo federal e estadual, da CAIXA (e Banco do Brasil) e das empresas do setor da construção civil acaba “transformando” oportunidades de investimentos para o desenvolvimento da política municipal de habitação em uma competição entre municípios para atrair investimentos do PMCMV e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a qualquer custo.

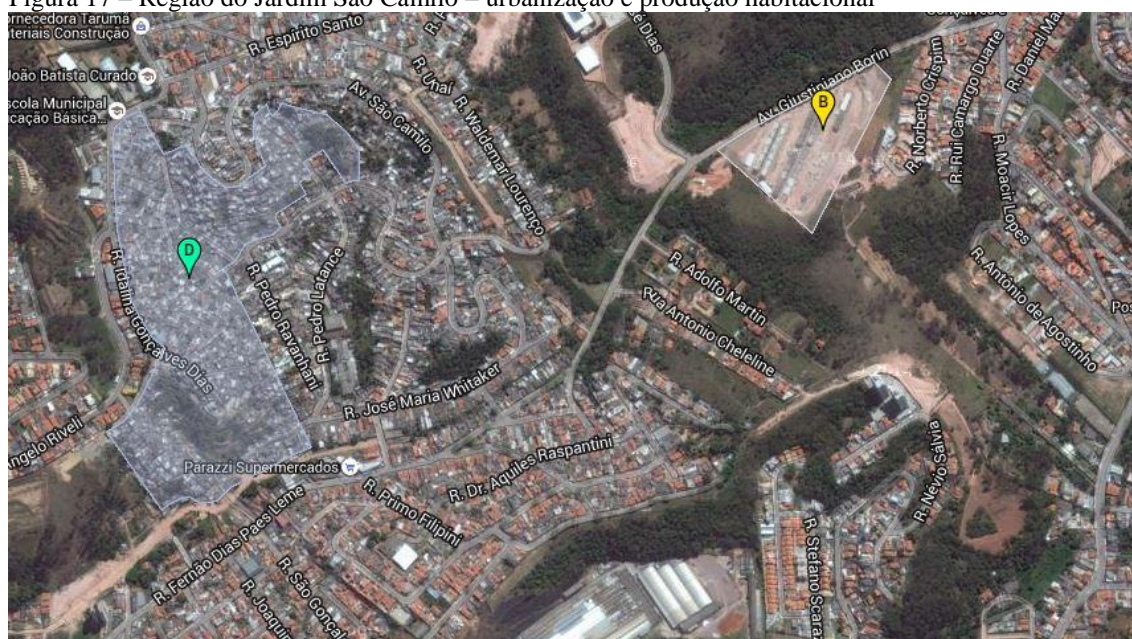
---

<sup>168</sup> A base dos dados e informações sobre os projetos de produção habitacional e urbanização do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte, com algumas adequações e atualizações, são: FUMAS, 2014c; FUMAS, 2014f; FUMAS, 2013.

#### 4.2.1 Jardim São Camilo: “o papel aceita tudo”

“O papel aceita tudo”. Esta curta e simbólica frase foi pronunciada por técnicos da CAIXA e do Ministério das Cidades, após visitarem o Jardim São Camilo, verificarem a real situação desse assentamento precário (favela) e constatarem as inviabilidades técnicas, financeiras e sociais do projeto. Na sequência, faremos uma caracterização geral, já em tom crítico, do projeto de produção habitacional formalmente vinculado ao projeto de urbanização (produção e urbanização já contratadas, PMCMV-PAC).

Figura 17 – Região do Jardim São Camilo – urbanização e produção habitacional



	Jd. São Camilo Assentamento Precário		Jd. São Camilo 400 u.h. – PMCMV-FAR
--	-----------------------------------------	--	----------------------------------------

Fonte: Google Earth, acessado em janeiro de 2015

Esse projeto está em processo simultâneo de revisão e execução. A revisão decorre do fato de que o projeto originário aprovado pelo Ministério das Cidades previa a remoção total das famílias e o remanejamento (relocação) em apartamentos a serem construídos parcialmente no local da área desocupada e o reassentamento (realocação) em áreas próximas ao local. Não havia a previsão de produção de habitações para toda a população desse assentamento precário (favela) – restaria um remanescente de aproximadamente 700 famílias - e a remoção total implicaria a demolição de moradias

consolidadas e adequadas (água, esgoto, boas condições de habitabilidade). Também não houve a escuta, a participação e a legitimação da comunidade envolvida, o que torna o projeto originário socialmente inviável.

Mais especificamente, o projeto originário aprovado pelo Ministério das Cidades e vinculado ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC II / PPI Favelas – Infraestrutura – urbanização de assentamentos precários) previa a construção de 1.260 unidades pelo PMCMV. Entretanto, a FUMAS / Prefeitura não possuía local apto para construção dessas unidades, as quais, ressaltamos, não seriam suficientes para todas as famílias a serem removidas. Note-se que 600 unidades seriam construídas no local do assentamento precário, na própria área do Jardim São Camilo que seria integralmente desocupada pela remoção de todas as famílias (o que é inviável) e, ainda, que existia apenas uma área efetivamente apta para construção de 400 unidades, a área próxima – “áreas do reassentamento” - na qual estão sendo construídos os apartamentos (o que não é suficiente).

Figura 18 – Projeto originário (inviável e revisado) do Jardim São Camilo, que previa a remoção total e a construção de 600 apartamentos na própria área do assentamento precário, completamente desocupada



Fonte: FUMAS

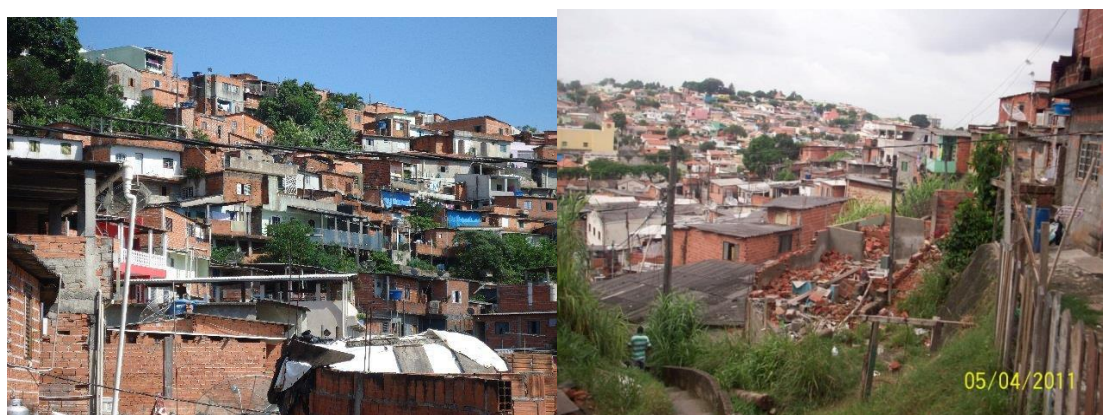
O Jardim São Camilo é um assentamento precário (favela) com aproximadamente 1.892 domicílios (cadastro 2008<sup>169</sup>) e está localizado numa área de encosta (em média de 20 a 30% de inclinação) e trata-se em geral de um bairro consolidado, com edificações em alvenaria, área comercial, templos religiosos, vielas pavimentadas, rede de água, esgoto, iluminação pública, rede de energia elétrica, cabeamento telefônico etc. Mesmo sendo uma comunidade com o histórico de mais de 30 anos de ocupação com as características acima apresentadas, ainda assim é um território com alta vulnerabilidade social, compreendendo edificações localizadas em áreas de risco de deslizamentos, várias moradias precárias, ocupação de Áreas de Preservação Permanente (APPs), falta de segurança, tráfico de entorpecentes, equipamentos públicos insatisfatórios para o atendimento da demanda, precariedade no tocante ao sistema viário e mobilidade urbana etc.

Figura 19 – Jardim São Camilo



Fonte: FUMAS

Figura 20 – Jardim São Camilo



Fonte: FUMAS

<sup>169</sup> O Jardim São Camilo está em fase de atualização cadastral, necessária para o processo de urbanização. Também esclarecemos que o diagnóstico do processo de revisão do PLHIS define este assentamento como uma favela, consolidável e objeto de urbanização complexa, prevendo a remoção de 968 domicílios (FUMAS; DEMACAMP, 2015a-, p. 185 e 197-198).

Figura 21 – Jardim São Camilo (parte alta)



Fonte: FUMAS

Figura 22 – Jardim São Camilo (parte baixa)



Fonte: FUMAS

Nesse cenário, a urbanização do Jardim São Camilo resulta na elaboração de um projeto extremamente complexo devido a todas as condicionantes apresentadas, e a sua viabilidade financeira se dará com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), destinados às obras de infraestrutura, e com recursos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), destinados à construção de unidades habitacionais.

Devido à alta declividade do terreno, não restou alternativa senão a remoção de parte das famílias (inicialmente 400 famílias) para uma área próxima do bairro (dentro do raio de 1 km), denominada “área de reassentamento”, mantendo assim a territorialidade de quem ali reside e abrindo espaço para o início das obras de infraestrutura dentro da “área de urbanização”.

A urbanização do Jardim São Camilo é objeto do contrato de repasse PT nº 03.52.654-44/2011, que trata do convênio entre Ministério das Cidades, CAIXA e Prefeitura de Jundiaí/FUMAS, com recursos do PAC e PMCMV.

Em setembro de 2013, essa municipalidade iniciou as ações do referido contrato com as obras de remoção das famílias, demolição das construções e trabalho técnico social, todas como contrapartida física. No âmbito da revisão e implantação do projeto, e inclusive em função da inviabilidade social do projeto originário, a FUMAS contratou o Serviço Nacional do Comércio (SENAC) para a realização do Plano de Desenvolvimento Local do Jardim São Camilo, que integra o trabalho técnico social.

Já em maio de 2014, após longo processo de chamamento de empresa, elaboração e aprovação de projeto, registro, contratação e liberação de recursos junto aos governos federal e estadual, foi iniciada a obra de construção das 400 unidades habitacionais (apartamentos) na “área de reassentamento” pelo PMCMV - Faixa 1 – FAR (total de R\$ 38,4 milhões, sendo R\$ 30,4 milhões do governo federal e R\$ 8,0 milhões do governo estadual), garantindo assim recursos no valor de R\$ 15.151.352,76 para as obras de infraestrutura da urbanização do Jardim São Camilo pelo PAC. O valor da contrapartida física da FUMAS / Prefeitura é no importe de R\$ 2.194.554,39.

Essas 400 unidades habitacionais (apartamentos com 45,39 m<sup>2</sup> – sala, cozinha, área de serviço, dois dormitórios, 1 vaga para veículo – em torres com térreo e mais 3 andares) destinam-se às famílias que serão removidas e realocadas (reassentadas) em função da urbanização, assim como às famílias do Jardim São Camilo já removidas e beneficiárias do auxílio-aluguel, em função de situação de risco ou de intervenção urbana.

O projeto do reassentamento dessas 400 u.h. do Jardim São Camilo foi elaborado pela FUMAS, com adequações executadas pela empresa FALEIROS, contemplada pelo chamamento e responsável pela obra. Considerando a declividade acentuada do terreno, o projeto de implantação partiu da necessidade de atender a NBR 9050 - Norma Brasileira de Acessibilidade -, em que o morador com mobilidade reduzida necessita de acessibilidade da unidade habitacional à guia da rua, passando pelas calçadas, que resultou em grande movimento de terra. O partido arquitetônico escolhido foi bloco de apartamentos implantados em fita com acesso por varandas externas, que possibilitam uma continuidade da unidade habitacional (quintal), causando um menor impacto na nova forma de morar.

Esclarecemos que, além de longo, o processo é incerto, pois são realizadas várias ações sem que exista certeza de contratação e liberação de recursos. Também elucidamos que em função de sua finalidade e competências legais, que lhe dão *status* de Secretaria Municipal de Habitação de Jundiaí, a Fundação Municipal de Ação Social – FUMAS – teve um papel relevante e ativo em todos os atos desse longo processo. Observe-se, também, que a “área do assentamento” era de propriedade da FUMAS.

Mais especificamente, atuando de forma articulada com as equipes da CAIXA e da construtora, a FUMAS teve participação efetiva nas ações de aprovações dos projetos junto ao Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB) e junto aos órgãos e Secretarias Municipais, participou efetivamente das ações referentes ao registro do empreendimento habitacional junto ao Oficial de Registro de Imóveis, realizou várias reuniões para a liberação de recursos junto ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) e à Secretaria Estadual da Habitação de São Paulo / Casa Paulista. A fundação, inclusive, atuou no processo legislativo que autorizou a alienação da área ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Destacamos alguns atos que exemplificam algumas incertezas e dificuldades do processo:

1) promulgação da Lei Municipal nº 8.026, de 23 de maio de 2013, referente à autorização legislativa para cessão de direitos de posse e futura doação das áreas ao FAR. Essa lei corrigiu equívoco da legislação anterior, revogando a Lei Municipal nº 7.989, de 26 de dezembro de 2012. O valor das duas áreas representava um total de R\$ 2.335.120, 20, em setembro de 2012 (R\$ 70,00 m<sup>2</sup>);

2) 21 de maio de 2013, celebração do Termo de Adesão entre a Prefeitura Municipal de Jundiaí e a Secretaria Estadual da Habitação / Casa Paulista, referente ao aporte complementar estadual para o PMCMV – Faixa 1 – FAR;

3) Chamamento (aviso de sorteio) pela Superintendência Regional Paulista da CAIXA das empresas habilitadas e interessadas em participarem do sorteio das áreas do Jardim São Camilo, com previsão de construção das 400 unidades. O chamamento foi realizado em junho de 2013 e teve como empresa sorteada a Construtora e Incorporadora FALEIROS. No referido chamamento (aviso de sorteio), após a identificação das áreas, consta o seguinte:

A empresa contemplada no sorteio deverá apresentar na fase pré-contratual, por sua conta e as suas expensas, o projeto de parcelamento do solo (loteamento/desdobro), bem como aprová-lo e registrá-lo perante os órgãos competentes, [...] Para todas as áreas constantes desta publicação o indicativo de Unidades Habitacionais poderá ser alterado em função da viabilidade dos terrenos e das posturas municipais vigentes, assegurando-se as especificações técnicas do Programa Minha Casa Minha Vida 2 e da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo – Agência Paulista de Habitação Social. [...]. A construtora deverá obter as licenças ambientais e aprovações necessárias aos empreendimentos. (CAIXA, 2013b).<sup>170</sup>

---

<sup>170</sup> Os grifos são nossos.

4) Assinatura do Contrato com cláusula suspensiva entre CAIXA, construtora FALEIROS, FUMAS e CASA PAULISTA, em setembro de 2013;

5) Em março de 2014, o Governador do Estado de São Paulo, em cerimônia no Palácio dos Bandeirantes, anunciou “os municípios contemplados com o programa Casa Paulista / PMCMV-FAR e ENTIDADES: [...] Município: [...] Jundiaí – São Camilo - nº uh: 400 – casa paulista: 8,0 milhões” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014)<sup>171</sup>;

6) Liberação dos recursos do Secretaria Estadual da Habitação / Casa Paulista que condicionava a contratação definitiva (o recurso do Governo Federal já estava liberado), contratação e início das obras, em maio de 2014.

Figura 23 – Jardim São Camilo (Reassentamento – 400 unidades)

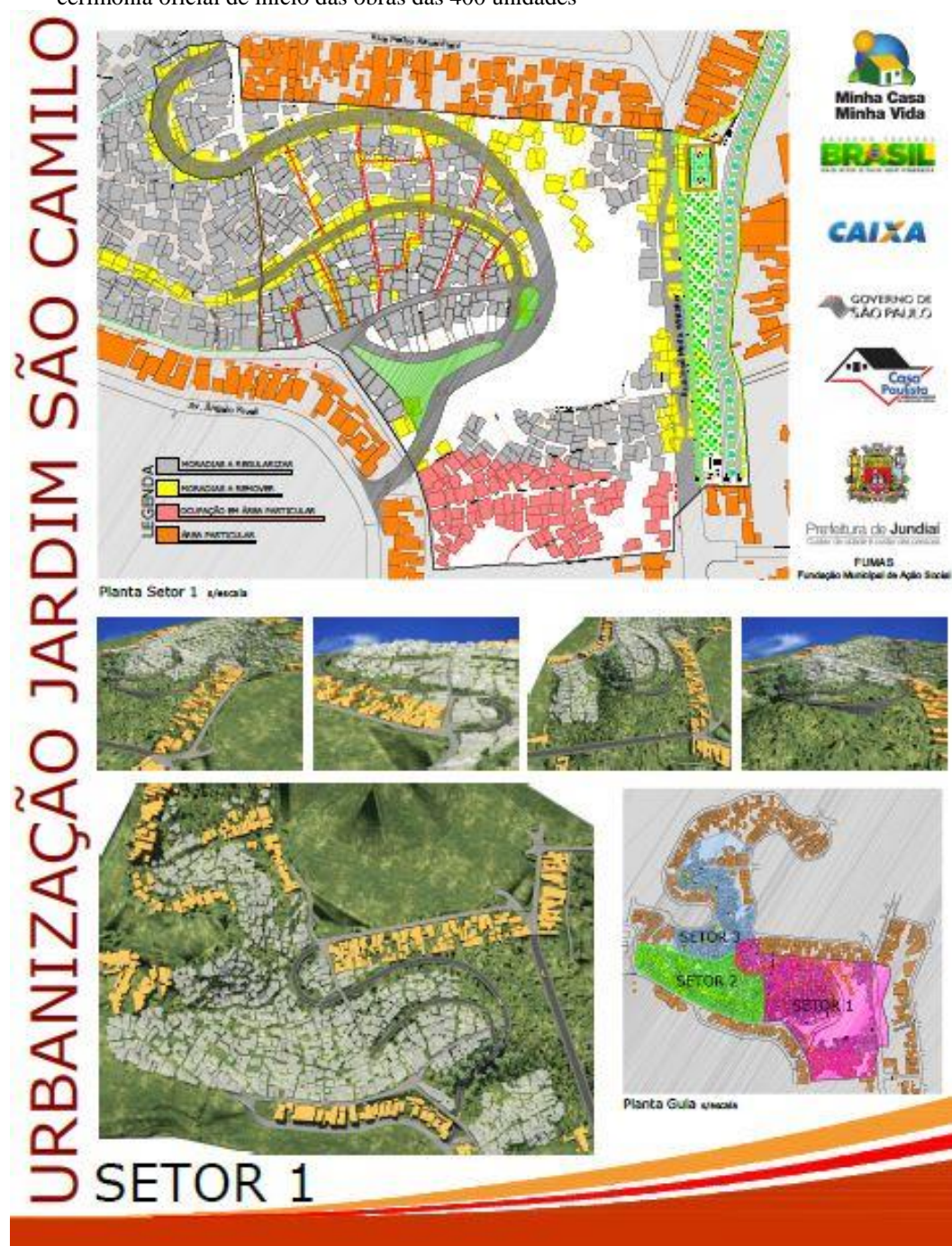


Fonte: FUMAS

Já no tocante à urbanização, diante da dificuldade da viabilização do projeto de urbanização do Jardim São Camilo, considerando que o projeto aprovado no Ministério das Cidades previa a remoção total das famílias, demolição das construções e remanejamento e reassentamento em conjuntos habitacionais, após dialogar com servidores da Secretaria Nacional da Habitação do referido Ministério e da CAIXA, a FUMAS optou por dividir o Jardim São Camilo em três setores (1, 2 e 3) e elaborou o projeto básico de urbanização do Setor 1, envolvendo, em síntese, a implantação de sistema viário ligando a parte alta à parte baixa do Jardim São Camilo, possibilitando mobilidade e segurança, ou seja: tornar o assentamento em um bairro com circulação e integrado à cidade. Outras intervenções também estão previstas e em execução: uma Unidade Básica de Saúde (UBS) – já implantada; um equipamento público multiuso para o desenvolvimento de atividades socioassistenciais, socioeducacionais e socioculturais; uma praça e um parque.

<sup>171</sup> Os grifos são nossos.

Figura 24 – Banner do novo projeto de urbanização do Jardim São Camilo, apresentado à população na cerimônia oficial de início das obras das 400 unidades



Fonte: FUMAS

Para possibilitar o levantamento dos custos da urbanização abrangendo as obras do sistema viário, a reprogramação do contrato e a execução das obras referentes ao Setor 1, a FUMAS contratou, com recursos próprios, os seguintes serviços que foram finalizados no primeiro semestre de 2015 : a) Levantamento Planialtimétrico e Cadastral (Pregão Presencial nº 03/2014); b) 08 (oito) pontos de sondagem (Convite-obras nº 08/14); c) Elaboração do Projeto de Infraestrutura e Planilha Orçamentária do Setor 1 (Convite-obras nº 07/2014).

Concluído o projeto de infraestrutura e planilha orçamentária do Setor 1, a Prefeitura de Jundiá, por meio da FUMAS encaminhará à CAIXA da documentação para a reprogramação do contrato do projeto urbanização, bem como o cronograma para o início das obras do PAC, com a licitação e contratação da obra.

Destacamos que o trabalho social do projeto de urbanização está sendo executado, com a participação da comunidade, visando à legitimação das ações dentro do núcleo, através de reuniões da Rede de Desenvolvimento Local e formação das lideranças locais.

Também ratificamos que ante a complexidade da situação do assentamento e, conseqüentemente, do projeto de urbanização do Jardim São Camilo, que envolve a remoção de parte das famílias para abrir espaço para o começo das obras de infraestrutura no local, o processo de urbanização se iniciou pela construção das primeiras 400 unidades pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e pelo trabalho social. Desta forma, as obras de infraestrutura do PAC dentro da área de urbanização estão previstas para serem iniciadas simultaneamente à entrega das primeiras 400 unidades habitacionais, que deverá ser realizada no segundo semestre de 2015.

Apresentamos quadros que sintetizam informações técnicas sobre o projeto de produção habitacional e urbanização do Jardim São Camilo (PMCMV-PAC):

Quadro 56 – Área de Urbanização do Jardim São Camilo

Proprietária:	<b>PREFEITURA DE JUNDIAÍ</b>
Matrícula:	<b>57.654 do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, S.P.</b>
Endereço:	<b>Avenida São Camilo, Jardim São Camilo – Jundiaí, S.P.</b>
Área:	<b>109.034,00 metros quadrados</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 57 – Projeto de Urbanização do Jardim São Camilo

Quantidade:	<b>1.892 domicílios (cadastro de 2008) – em atualização</b>
Implantação:	<b>SISTEMA VIÁRIO, PAVIMENTAÇÃO, REDE DE ÁGUA, ESGOTO, DRENAGEM E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL</b>
Forma de Contratação:	<b>LICITAÇÃO – CONCORRÊNCIA</b>
Situação:	<b>ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS</b>
Recursos PAC:	<b>R\$ 15.151.352,76 (contrapartida física: R\$ 2.194.554,39)</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 58 – Área do Reassentamento do Jardim São Camilo

<b>FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS</b>
Matrícula: <b>133.666 e 133.667 do 2º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, S.P.</b>
Endereço: <b>Avenida Giustiniano Borin, Jardim São Camilo – Jundiaí, S.P.</b>
<b>SETOR LESTE</b>
<b>ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL – ZEIS</b>
Área: <b>33.358,86 metros quadrados</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 59 – Projeto do Reassentamento do Jardim São Camilo

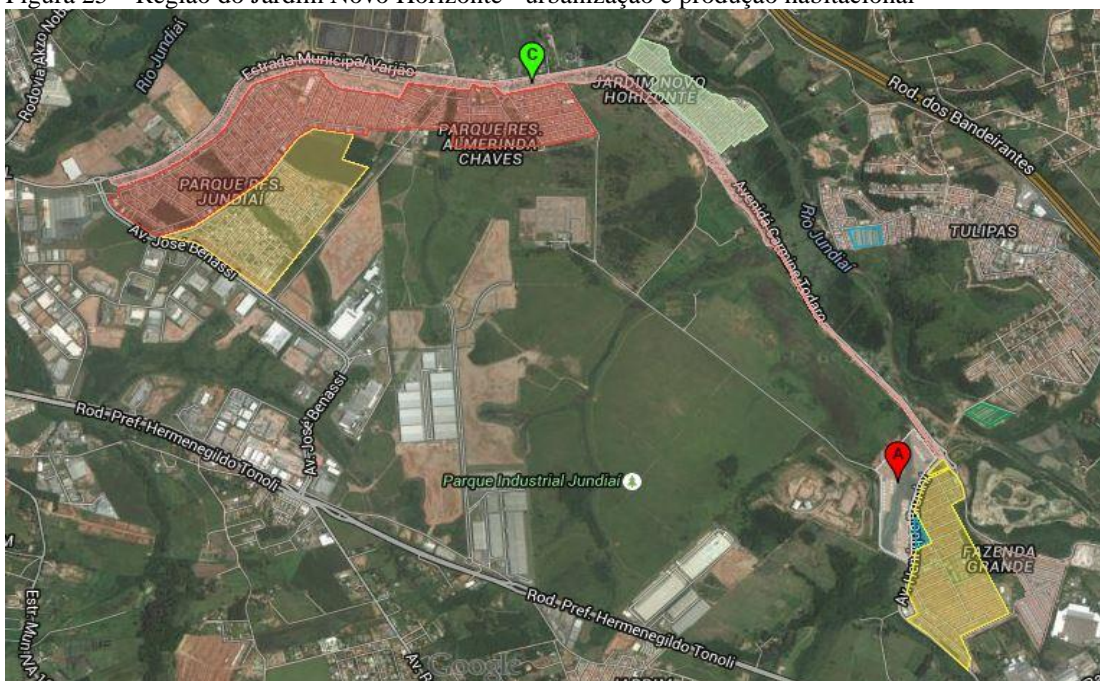
Quantidade:	<b>400 unidades habitacionais</b>
Implantação:	<b>APARTAMENTOS</b>
Forma de Contratação:	<b>CHAMAMENTO PÚBLICO - CAIXA</b>
Situação:	<b>OBRAS EM ANDAMENTO</b>
Recursos PMCMV:	<b>R\$ 38,4 milhões (Federal: R\$ 30,4 milhões; Estadual: R\$ 8,0 milhões)</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

#### 4.2.2 Jardim Novo Horizonte: “promessas e armadilhas”

A curta frase “promessas e armadilhas” também é simbólica, pois representa as idas e voltas nos arranjos institucionais federativos, com elementos políticos, referentes à implantação de projetos habitacionais que, por sua vez, criam um ambiente de incerteza à gestão municipal e à população. Foi este o caso do assentamento precário (favela) Jardim Novo Horizonte (antigo Varjão), no qual a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) informou no início da nova gestão municipal que não mais concretizaria o empreendimento habitacional em área a ela doada há anos pela Prefeitura de Jundiá, que seria utilizado para o reassentamento de famílias em função da urbanização do assentamento. A seguir, faremos uma caracterização geral, já em tom crítico, desse projeto de produção habitacional informalmente vinculado ao projeto de urbanização (produção contratada pelo PMCMV, urbanização em fase de projeto para contratação).

Figura 25 – Região do Jardim Novo Horizonte - urbanização e produção habitacional



Jd. Novo Horizonte  
Assentamento Precário

Jd. Novo Horizonte  
1.088 u.h.-PMCMV -FAR

Fonte: Google Earth, acessado em janeiro de 2015

Esse projeto está em processo simultâneo de adequação e execução. Embora para o detalhamento do projeto de urbanização a FUMAS já tivesse concluído um processo licitatório para a execução do projeto executivo da urbanização, o recurso federal ainda não havia sido liberado pelo Ministério das Cidades. Desse modo, após várias ações e esclarecimentos prestados pela nova gestão ao Ministério, conseguiu-se a liberação dos recursos e, em agosto de 2013, foi autorizado o início dos trabalhos para a execução do projeto executivo que detalhará a urbanização.

Outro aspecto que merece ser destacado refere-se ao fato de que, em fevereiro de 2013, a Prefeitura de Jundiaí foi informada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) que o empreendimento habitacional que por ela seria implantado na área, vinculado ao projeto de urbanização, não mais seria concretizado. Mais especificamente, o ofício encaminhado pelo Diretor Presidente da CDHU ao Prefeito Municipal de Jundiaí, datado de 20/02/2013, tinha o seguinte teor:

[...]

**Assunto:** Impossibilidade da concretização de empreendimento [...] Aquisição de área por doação pela CDHU. Devolução ao Município do terreno doado, com obediência às cautelas legais.

Senhor Prefeito, o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Habitação e da CDHU, e o Governo Federal, por intermédio da Caixa Econômica Federal, celebraram um Acordo de Cooperação e Parceria, para a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV, em 18/09/2009, visando atender a população com rendimento entre 1 (um) a 3 (três) salários mínimos atualmente denominada faixa 1.

Esse empreendimento não logrou êxito. Considerando que o seu município doou o terreno situado à, Av. Henrique Brunini – Bairro Fazenda Grande, exclusivamente para execução do programa, há necessidade de definir-se sua nova destinação. Dessa forma, a CDHU se dispõe a devolver ao município o terreno, ou por sua vontade expressa dar destinação a novos programas.[...] (CDHU, 2013)<sup>172</sup>.

Elucidamos que a Prefeitura de Jundiaí, em maio de 2009, havia doado a área à CDHU para a implantação desse empreendimento originário (ele envolvia a construção de 581 unidades), que a anterior gestão municipal dava como certa sua implantação e, ainda, que a atual gestão, iniciada em 1º janeiro de 2013, foi surpreendida pela informação de que, decorridos 4 anos da doação, a CDHU não mais realizaria o empreendimento.

---

<sup>172</sup> Os grifos são nossos.

Figura 26 – Empreendimento habitacional que seria implementado pela CDHU no Jardim Novo Horizonte, em área doada pela Prefeitura para o reassentamento de famílias: 581 unidades habitacionais

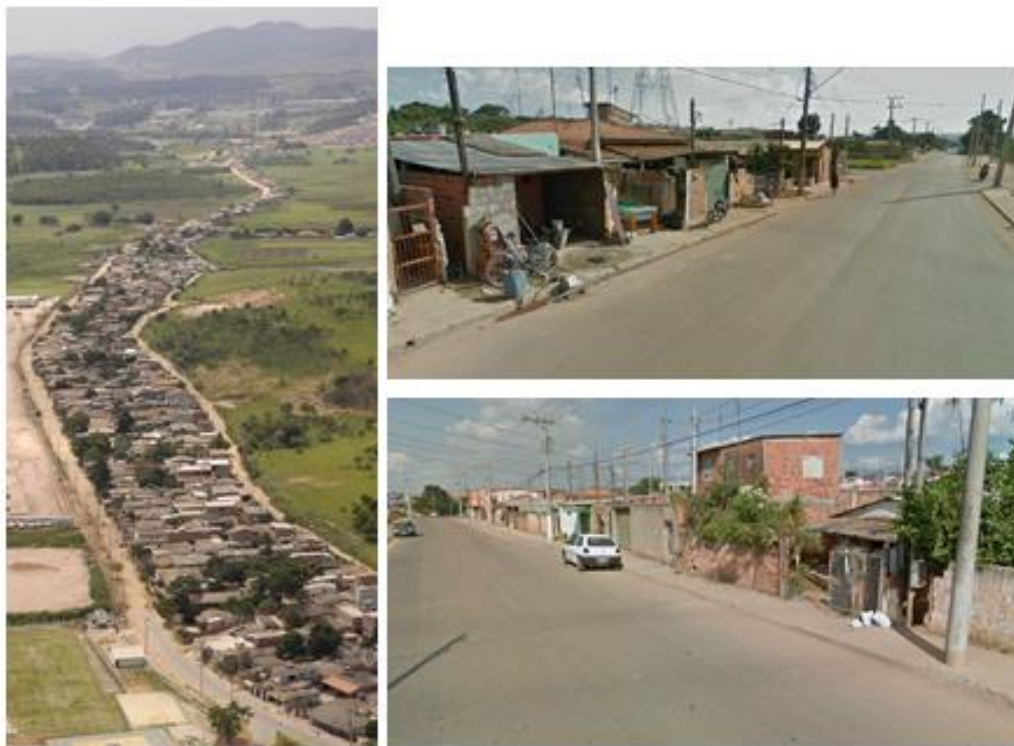


Fonte: FUMAS

O assentamento precário (favela) Jardim Novo Horizonte (antigo Varjão) é uma área ocupada sobre o antigo leito de um ramal da Estrada de Ferro Sorocabana e outras áreas contíguas, no município de Jundiaí-SP, com aproximadamente 7,0 km de extensão e largura média de 60 metros. Segundo o cadastro de 2005, o assentamento conta com 2.392 edificações e 2.279 moradias<sup>173</sup>, com uma população estimada de 8.049 pessoas. A área está localizada no limite de município, no vetor oeste de crescimento, uma região carente de equipamentos públicos, infraestrutura urbana e regularização fundiária.

<sup>173</sup> O Jardim Novo Horizonte está em fase de atualização cadastral, necessária para o processo de urbanização. Também esclarecemos que o diagnóstico do processo de revisão do PLHIS define este assentamento como uma favela, consolidável e objeto de urbanização complexa, prevendo a remoção de 1.544 domicílios (FUMAS; DEMACAMP, 2015a-, p. 185 e 197-198).

Figura 27 – Jardim Novo Horizonte (figura mais antiga, mostrando a configuração do assentamento; figuras recentes)



Fonte: FUMAS

Figura 28 – Jardim Novo Horizonte

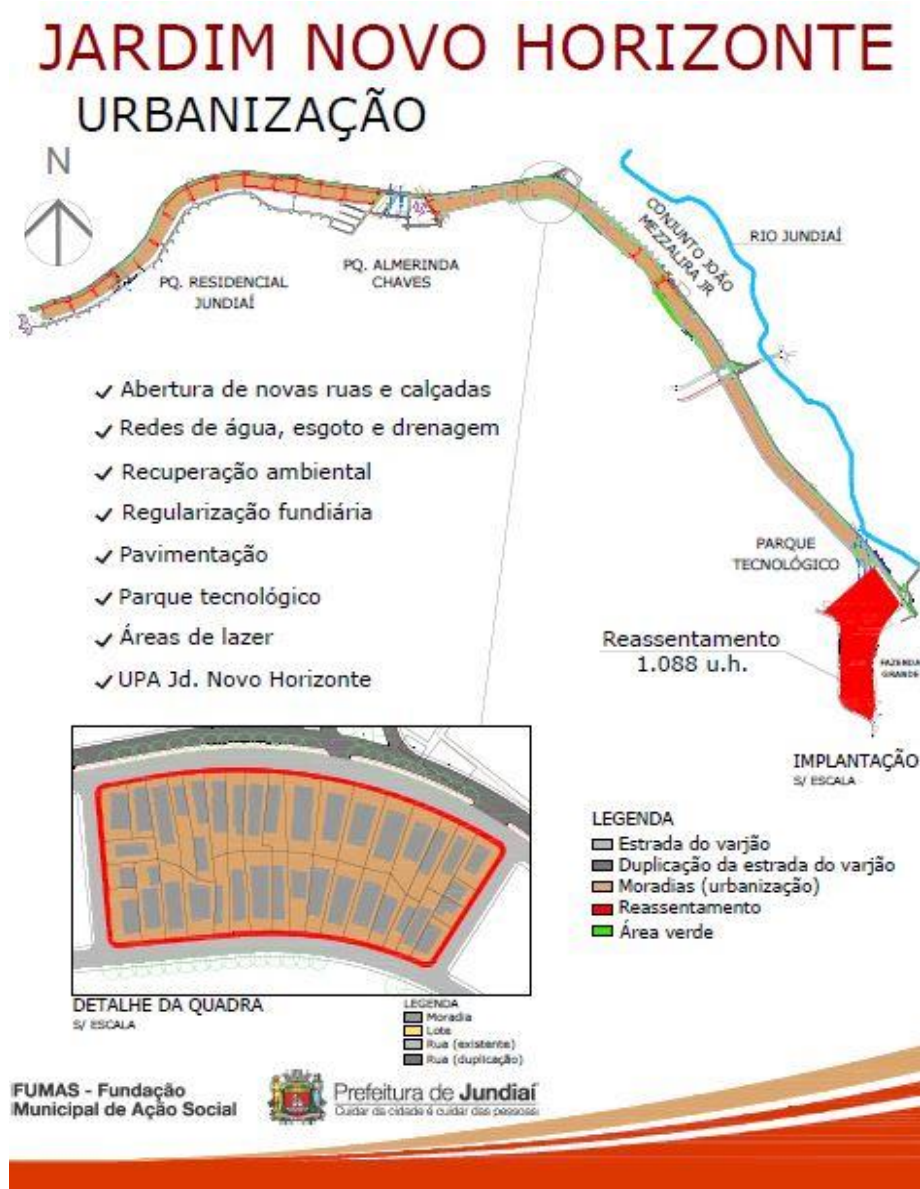


Fonte: FUMAS

A Prefeitura de Jundiaí, por meio da Fundação Municipal de Ação Social - FUMAS, após complexo processo de liberação dos recursos, está elaborando com recursos do Ministério das Cidades, PT nº 035770459-11 (R\$ 506.675,75), os projetos executivos, memoriais descritivos, planilhas orçamentárias e cronograma físico-financeiro para a implantação das obras de infraestrutura, objetivando a urbanização do núcleo e atendendo, assim, os anseios da população, melhorando a qualidade de vida e planejando a inclusão dos moradores na cidade formal.

Ante a complexidade do assentamento precário, para o início do projeto de urbanização envolvendo a execução de obras de infraestrutura e a regularização fundiária, há necessidade da remoção de parte das famílias para a “área de reassentamento” (1.088 apartamentos). Com a remoção, será possível a abertura de sistema viário – previsão de abertura de 35 ruas e respectiva quadra -, a desocupação de faixas de APPs, margens de córregos e redes de alta tensão, assim como e, conseqüentemente, o início de medidas visando a regularização fundiárias das moradias que permanecerão na área do assentamento.

Figura 29 – Banner do projeto de urbanização do Jardim Novo Horizonte, apresentado à população na cerimônia oficial de início das obras das 1.088 unidades



Para tanto, a Prefeitura de Jundiaí, por meio da FUMAS, está implantando o “Loteamento e Conjunto Habitacional de Interesse Social Jardim Novo Horizonte - Reassentamento” (antigo Jundiaí L, da CDHU), na área doada e devolvida pela CDHU à Prefeitura de Jundiaí.

Dessa forma, após longo processo de chamamento de empresa, elaboração e aprovação de projeto, registro, contratação e liberação de recursos junto aos governos federal e estadual, em setembro de 2014 foram iniciadas as obras desse empreendimento, que compreende além da construção de 1.088 unidades habitacionais (apartamentos), 2 (duas) unidades escolares (escola e creche), pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR. O projeto representa o total de R\$ 108 milhões, sendo do governo federal: R\$ 81,3 milhões para o empreendimento habitacional e R\$ 5,0 milhões para os 2 equipamentos; e do governo estadual: R\$ 21,7 milhões para o empreendimento.

O projeto de implantação de 1.088 u.h. no Jardim Novo Horizonte consiste em Loteamento e Conjunto Habitacional de Interesse Social, incluindo 2 equipamentos públicos (unidades educacionais) e uma obra de arte (viaduto), além de áreas comerciais que serão licitadas e parque para esporte e lazer. Baseando-se nas experiências de conjuntos habitacionais em condomínio já implantados no município, no qual as famílias demonstram dificuldades econômicas para pagamento da taxa condominial, e considerando se tratar de loteamento, os blocos foram estrategicamente implantados, em sua maioria, voltados para a via pública, possibilitando assim uma futura individualização na gestão condominial dos blocos, reduzindo, inclusive, o custo com a segurança implantada pela portaria.

Esclarecemos, preliminarmente, que diferentemente do projeto do Jardim São Camilo, que se caracteriza como um PMCMV com “demanda fechada” (a produção habitacional está formalmente vinculada à urbanização de assentamento precário com recurso do PAC), o loteamento e conjunto habitacional Jardim Novo Horizonte (1.088 unidades) caracteriza-se formalmente como “demanda aberta”. Por outras palavras, ele não está formalmente (contratualmente) vinculado à urbanização, uma vez que, após a execução do projeto executivo, é que serão pleiteados recursos do PAC para obras de infraestrutura. Algumas intervenções mais urgentes estão sendo e serão realizadas com recursos próprios da FUMAS / Prefeitura de Jundiaí.

Entretanto, pelo fato de que, na realidade, o empreendimento habitacional integra o projeto de urbanização, a FUMAS/Prefeitura definiram os seguintes critérios para a seleção das famílias com renda familiar mensal entre R\$ 0,00 e R\$ 1.600,00 (PMCMV –

Faixa 1 – FAR) a serem beneficiadas pelas 1.088 unidades (apartamentos com 45,09 m<sup>2</sup> – sala, cozinha, área de serviço, dois dormitórios, 1 vaga para veículo – em torres com térreo e mais 3 andares):

- 50% do total (urbanização) correspondente a 544 unidades, que serão destinadas preferencialmente às famílias residentes no Jardim Novo Horizonte, que terão de ser realocadas (reassentadas) em razão do processo de urbanização a ser implantado no assentamento precário, e às famílias beneficiárias do auxílio-aluguel concedido pela FUMAS,
- 50% (demanda geral) correspondente a 544 unidades, que serão sorteadas entre os inscritos, obedecendo-se 3 critérios nacionais (famílias residentes ou que tenham sido desabrigadas de áreas de risco ou insalubre; famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; famílias em que façam parte pessoas com deficiência) e 3 critérios locais (famílias cadastradas na territorialidade do assentamento precário localizado no Bairro Novo Horizonte; famílias residentes em Jundiá há mais de 5 anos; famílias compostas de, no mínimo, 2 dependentes).<sup>174</sup>

Os mesmos esclarecimentos prestados em relação ao Jardim São Camilo sobre o longo e incerto processo de viabilização do empreendimento e sobre o papel relevante e ativo da FUMAS, em função de suas finalidades, competências e *status*, aplicam-se também em relação ao Jardim Novo Horizonte<sup>175</sup>. Especificamente sobre o empreendimento ora tratado, ressaltamos que a FUMAS, por não ser a proprietária da área (a área era da Prefeitura), figurou em documentos oficiais como parte “interessada”, assim como em virtude das idas e voltas, algumas “armadilhas” surgiram no processo. Em seguida, elencamos alguns atos que exemplificam algumas incertezas e dificuldades do processo:

<sup>174</sup> Sobre a seleção e seus critérios, esclarecemos que eles foram normatizados pelo Decreto nº 25.628, de 23 de março de 2015, do Sr. Prefeito Municipal, e pelo Edital nº 156, de 26 de março de 2015, do Superintendente da FUMAS, publicados na Imprensa Oficial do Município de Jundiá de 27/03/15, Edição nº 4.033; bem como que os critérios nacionais, as condições para habilitação e as eventuais omissões têm como fonte e são normatizadas pela Portaria do Ministério das Cidades nº 595, de 18 de dezembro de 2013. Elucidando que já houve no primeiro semestre de 2015 o processo de seleção para as 544 unidades destinadas para a demanda geral, também ofertamos os seguintes esclarecimentos sobre as questões operacionais da seleção: “A seleção das famílias se dará a partir da aplicação dos critérios de hierarquização, obedecendo-se à seguinte proporção: Grupo I – 75% (setenta e cinco por cento) das unidades para famílias com 5 a 6 critérios entre os nacionais e locais; Grupo II – 25% (vinte e cinco por cento) das unidades para famílias com até 4 critérios entre os nacionais e locais. [...]: Do total das unidades habitacionais, serão destinadas 3% (três por cento) aos idosos, e 3% (três por cento) aos portadores de deficiência física. Os idosos e portadores de deficiência física que não forem contemplados dentro de suas respectivas cotas, especialmente reservadas, concorrerão às demais vagas destinadas aos inscritos concorrentes da lista geral de seleção” (EDITAL nº 156 da FUMAS).

<sup>175</sup> Sobre a participação protagonista e de articulação da FUMAS nos atos envolvendo aprovações, registros, liberação de recursos, contratações, processo legislativo para a doação de área ao FAR etc., remetemos o leitor ao subitem anterior, no qual tratamos do Jardim São Camilo.

1) Em 16 de maio de 2009, registro no Oficial de Registro de Imóveis da doação da área pela Prefeitura de Jundiaí à CDHU para a implantação de empreendimento habitacional;

2) Nos termos e com o teor acima exposto, ofício do Diretor Presidente da CDHU ao Sr. Prefeito Municipal de Jundiaí, datado de 20 de fevereiro de 2013, informando sobre a impossibilidade de concretização de empreendimento habitacional (Jundiaí L – Jardim Novo Horizonte) pela CDHU e devolução de terreno doado;

3) Em 21 de maio de 2013, ofício da Sr. Prefeito de Jundiaí ao Diretor Presidente da CDHU, sob a orientação e modelo fornecido pela CDHU, no qual a Prefeitura solicita providências para que o terreno seja transferido ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) para viabilizar a implantação do PMCMV, inclusive colocando-se à disposição para figurar como anuente no futuro instrumento de transferência de titularidade da área para o FAR, a ser processada pela CDHU, como também anuindo e autorizando a CAIXA a realizar o chamamento das empresas habilitadas para a construção do empreendimento (JUNDIAÍ, 2013-A)<sup>176</sup>;

4) Também em 21 de maio de 2013, celebração do Termo de Adesão entre a Prefeitura Municipal de Jundiaí e a Secretaria Estadual da Habitação / Casa Paulista referente ao aporte complementar estadual para o PMCMV – Faixa 1 – FAR;

5) Chamamento (aviso de sorteio) pela Superintendência Regional Paulista da CAIXA das empresas habilitadas e interessadas em participarem do sorteio das áreas do Jundiaí L (Jardim Novo Horizonte), com previsão de construção das 800 unidades. O chamamento foi realizado em junho de 2013 e teve como empresa sorteada a ENGELUX Construtora e Incorporadora. Posteriormente, conforme está expresso no aviso de sorteio, para viabilizar financeiramente o empreendimento (“fechar a conta”), passou-se de 800 para 1.088 unidades habitacionais. Noticiamos que o Jardim São Camilo também integrou esse mesmo chamamento;

---

<sup>176</sup> Transcrevemos o ofício na íntegra: “[...] Em resposta ao *Ofício* em epígrafe, vimos, pelo presente, solicitar as providências dessa *Companhia* para que o terreno seja transferido ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) a fim de integrá-lo ao Acordo de Cooperação e Parceria firmado entre o Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria da Habitação e a Caixa Econômica Federal, para viabilizar a implantação do PMCMV no Estado. Desde logo, portanto, expressamos a concordância formal desta Municipalidade e ficamos à disposição para figurar como anuente no futuro instrumento de transferência de titularidade da área para o FAR, a ser processada pela CDHU. A anuência aqui firmada compreende autorização à Caixa para, na forma estabelecida com a Secretaria da Habitação, proceder ao chamamento das empresas habilitadas para a construção do empreendimento. Ressaltamos que tal concordância vinculada à utilização do terreno para fins habitacionais, com destinação das moradias nele construídas à demanda deste Município, população de baixo poder aquisitivo, segundo as diretrizes do PMCMV e do Acordo de Cooperação e Parceria firmado entre a Caixa e a Secretaria da Habitação[...]”. (JUNDIAÍ, 2013a)

6) Em setembro/outubro de 2013, realização de atos (lavratura da escritura e registro) para a devolução da área pela CDHU à Prefeitura, de forma contrária ao que havia sido acordado pelas partes, o que atrasou o processo em aproximadamente três meses, impedindo a celebração de contrato com cláusula suspensiva e inúmeros outros transtornos que colocaram o empreendimento em risco de não se concretizar (aqui são as “armadilhas”). Mais especificamente, já com o chamamento de empresa, plantas pré-aprovadas na Prefeitura, ampliação das diretrizes no Ministério das Cidades e processo apto ao protocolo no GRAPROHAB, a CDHU resolveu “devolver” a área (o ajustado era que ela transferiria a área ao FAR com a anuência a Prefeitura), o que atrasou o processo, pois fez com que muitos atos tivessem de ser refeitos (elaboração de novas plantas, por exemplo) ou conduzidos de outra forma, ou seja: necessidade da promulgação de lei municipal autorizando a doação da área ao FAR, retificação da área pela Prefeitura (a CDHU não havia realizado e concluído a retificação da área) etc.;

7) Promulgação da Lei Municipal nº 8.104, de 28 de novembro de 2013, referente à autorização legislativa para doação da área ao FAR. O valor da área representava um total de R\$ 29.592.023,40, em novembro de 2013 (R\$ 155,00 m<sup>2</sup>);

8) 11 de março de 2014, aprovação do empreendimento no GRAPROHAB;

9) Em março de 2014, o Governador do Estado de São Paulo, em cerimônia no Palácio dos Bandeirantes, anunciou “os municípios contemplados com o programa Casa Paulista / PMCMV-FAR e ENTIDADES: [...] Município: [...] Jundiaí – Jundiaí L - nº uh: 1.088 – casa paulista: 21,7 milhões” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014)<sup>177</sup>. As 400 unidades do Jardim São Camilo foram anunciadas em conjunto com o Jardim Novo Horizonte (Jundiaí L, pela CDHU);

10) 9 de abril de 2014, registro da retificação da área;

11) 30 de junho de 2014, registro do loteamento de interesse social e conjunto habitacional;

12) Liberação dos recursos da Secretaria Estadual da Habitação / Casa Paulista que condicionava a contratação (o recurso do Governo Federal já estava liberado), contratação e início das obras, em agosto/setembro de 2014.

---

<sup>177</sup> Os grifos são nossos.

Figura 30 – Jardim Novo Horizonte (1.088 unidades – reassentamento e demanda geral)



Fonte: o autor

Figura 31 – Jardim Novo Horizonte (1.088 unidades – reassentamento e demanda geral)



Fonte: o autor

Em seguida, apresentamos quadros que sintetizam informações técnicas sobre o projeto de produção habitacional (PMCMV) e urbanização (PAC/projetos) do Jardim Novo Horizonte.

Quadro 60 – Área de Urbanização do Jardim Novo Horizonte

Proprietária:	<b>PREFEITURA DE JUNDIAÍ</b>
Matrícula:	<b>93.177 do 1º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, S.P.</b>
Endereço:	<b>Estrada do Varjão, Jardim Novo Horizonte – Jundiaí, S.P.</b>
Área:	<b>121.690,00 metros quadrados</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 61 – Projeto de Urbanização do Jardim Novo Horizonte

Quantidade:	<b>2.279 domicílios (cadastro de 2005) – em atualização</b>
Implantação:	<b>SISTEMA VIÁRIO, PAVIMENTAÇÃO, REDE DE ÁGUA, ESGOTO, DRENAGEM E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL</b>
Forma de Contratação:	<b>PROJETOS EXECUTIVOS – PAC – GOVERNO FEDERAL</b>
Situação:	<b>ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS</b>
Recursos PAC:	<b>R\$ 506.675,75 (projetos executivos)</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 62 – Área de Reassentamento do Jardim Novo Horizonte

Proprietária:	<b>FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS</b>
Matrícula:	<b>97.710 do 1º Oficial de Registro de Imóveis de Jundiaí, S.P.</b>
Endereço:	<b>Avenida Henrique Brunini, s/nº, Fazenda Grande – Jundiaí, S.P.</b>
Localização:	<b>VETOR OESTE ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL - ZEIS</b>
Área:	<b>189.317,43 metros quadrados</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

Quadro 63 – Projeto de Reassentamento do Jardim Novo Horizonte

Quantidade:	<b>1.088 unidades habitacionais e 02 equipamentos de educação</b>
Implantação:	<b>LOTEAMENTO ABERTO - APARTAMENTOS</b>
Forma de Contratação:	<b>CHAMAMENTO PÚBLICO - CAIXA</b>
Situação:	<b>OBRAS EM ANDAMENTO</b>
Recursos PMCMV:	<b>R\$ 108 milhões (Federal: R\$ 81,3 milhões para unidades e R\$ 5,0 milhões para 1 escola e 1 creche; Estadual: R\$ 21,7 milhões)</b>

Fonte: Elaborado a partir de FUMAS, 2014f

### 4.3 – Dilemas, desafios e oportunidades da gestão habitacional de Jundiaí.

Considerando as situações investigadas nesta tese, especialmente os dois processos destacados neste capítulo 4 (planejamento e revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social, no contexto dos processos de mudança de rota na gestão municipal, da revisão do Plano Diretor e da participação do Conselho Municipal de Habitação; e a produção habitacional pelo Programa Minha Casa Minha Vida, vinculada a urbanização do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte), destacaremos, a seguir, problemas, dilemas, desafios e oportunidades da gestão habitacional de Jundiaí, no contexto do programa PMCMV.

Mesmo que nosso objeto esteja delimitado na cidade de Jundiaí-SP, estamos convictos de que nossa análise e reflexões também indicam cenários e tendências gerais e, desta forma, contribuem para a compreensão da política habitacional, dos dilemas de sua gestão, e dos conflitos entre a política e o PMCMV.

#### 1) Concentração, desigualdade, dominação do espaço urbano e exclusão socioterritorial:

Embora rica e próspera – a cidade possui um “nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais” (Fundação SEADE, 2015) -, em Jundiaí existe desigualdade e elevada concentração de renda e nela reside uma parcela significativa de pessoas e famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, urbana e habitacional.

Os dados sobre a precariedade e as necessidades habitacionais também evidenciam a situação de injustiça e desigualdade socioterritorial de Jundiaí<sup>178</sup>, assim como indicam que existe na cidade um grave problema referente à oferta de novas moradias (déficit e demanda futura) e à melhoria de moradias do ponto de vista urbanístico e regularização fundiária (inadequação), destinadas à população de baixa renda e aos residentes em assentamentos precários.

Nesse sentido, também é a percepção da população de Jundiaí sobre a questão habitacional e sobre o déficit de moradia que, em síntese: enquadraram a oferta de moradia entre os destaques negativos, declararam-se insatisfeitos com sua oferta no município,

---

<sup>178</sup> Em subitens específicos desta tese, detalhamos e discutimos os indicadores sociais e econômicos, como também os números referentes à precariedade e necessidades habitacionais de Jundiaí.

mencionaram a oferta de moradias como um problema crítica e apontaram os programas de moradia como tema que merece prioridade<sup>179</sup>.

Relacionando a concentração de renda / desigualdade econômica e social com a dinâmica imobiliária da Aglomeração Urbana (AU) de Jundiaí e da cidade de Jundiaí, verifica-se que a maior concentração de renda está no município de Jundiaí, enquanto que a mais baixa está no município conurbado de Várzea Paulista, o que confirma a correlação direta entre renda e concentração, ou seja: municípios que possuem renda per capita mais elevada têm também a maior concentração de renda.

As mudanças na dinâmica imobiliária traduzem esta distribuição desigual entre as cidades conurbadas de Jundiaí, Várzea Paulista e Campo Limpo Paulista. Com o aumento do valor da terra em Jundiaí, observa-se que a população jundiaense de renda mais baixa vem procurando Várzea Paulista como alternativas para aquisição de moradias, elevando também o valor da terra nesta cidade. Desta forma, o mesmo fenômeno ocorre com a população de renda mais baixa de Várzea Paulista, que vem buscando moradia no município de Campo Limpo Paulista (FUMAS e DEMACAMP 2015-A, p. 39-40)<sup>180</sup>.

As omissões da legislação municipal instituídas pelas gestões anteriores à 2013 no tocante a efetiva aplicação dos instrumentos da política urbana e fundiária - especialmente os de democratização do acesso a terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o IPTU Progressivo no tempo, a desapropriação-sanção - necessários à função social da propriedade e da cidade vinculados ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social, assim como os processos de expansão urbana, aumento do preço da terra, especulação imobiliária para e como consequência da substancial produção privada de unidades habitacionais para a média e alta renda em Jundiaí, demonstram que a cidade de Jundiaí curvou-se aos interesses privados especulativos e lucrativos de uma elite política e econômica que domina/comanda a dinâmica do mercado imobiliário e o ordenamento territorial, e que concentra as melhores áreas e as destinam a empreendimentos para a população de renda média e alta.

O fato de Jundiaí possuir um nível elevado de riqueza e até mesmo seus indicadores sociais negativos serem melhores do que os da imensa maioria das cidades do Brasil, o que faz com que ela seja adjetivada como uma das “melhores cidades do Brasil”, a “terra da uva”, o “sonho de consumo de moradia e emprego para a classe média e alta

---

<sup>179</sup> Estes aspectos foram detalhados quando tratamos da perspectiva da população sobre a cidade e seus problemas habitacionais.

<sup>180</sup> Este assunto foi tratado no subitem “A próspera e desigual Jundiaí”.

paulistana”<sup>181</sup>, acaba encobrendo “a disputa pela terra urbanizada, a especulação imobiliária e a exclusão territorial da população mais pobre [que] compõem a face mais dura da crise urbana.” (RODRIGUES, 2013, p. 116).

Por outras palavras, a própria população de menor renda vai sendo responsabilizada por sua situação de vulnerabilidade social, habitacional e urbana, com se ela não tivesse o “perfil” de morar em Jundiaí e o direito de residir em moradias com bons padrões arquitetônicos e bem localizadas urbanisticamente (em regiões integradas à malha urbana, providas de infraestrutura e de equipamentos e serviços públicos).

Como consequência, acaba-se legitimando o perverso processo no qual a população de menor renda de Jundiaí é forçada a residir em cidades próximas – com o preço da terra, das moradias e dos alugueis mais baratos – ou a morar em regiões mais distantes e periféricas de Jundiaí, como consequência de que “na elaboração das políticas e programas habitacionais, as fontes de recursos e condições de financiamento determinam que produto, como e para quem a política será destinada, mesmo que contrarie, por exemplo, as próprias necessidades habitacionais (RODRIGUES, 2013, p. 116). Neste contexto, “encaixa-se como luva” no cenário de Jundiaí a argumentação e constatação de Villaça (2012):

Ao comandar a produção do espaço urbano, a classe dominante comanda não só a sua produção material e direta, seu valor e seu preço (comandando o mercado imobiliário). Comanda também as ações do Estado sobre esse espaço (legislação urbanística, localização dos aparelhos de Estado, produção do sistema de transportes etc.) e ainda a produção das ideias dominantes a respeito dele. Tudo isso na verdade é o que especifica o espaço urbano. (VILLAÇA, 2012, p. 66)<sup>182</sup>

## 2) A tendência da “periferização” reforçada pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):

A farta produção habitacional popular - conjuntos e empreendimentos habitacionais populares – implementada diretamente ou que teve efetiva participação da

---

<sup>181</sup> Com o objetivo de ilustrar nossa argumentação, a seguir destacamos alguns trechos da matéria publicada pela Revista Veja, em maio de 2014, denominada “A lição de Jundiaí: crescimento sem desordem”: “(...) Nossa equipe encontrou uma cidade organizada e que se divide entre o clima do interior, com forte influência da migração italiana, e a vocação para polo tecnológico. (...) além de atrair empresas, a cidade passou a atrair migrantes de classe média, oriundos especialmente da caótica São Paulo. Os condomínios de alto padrão - não dá para andar quinze minutos de carro sem se deparar com um deles - e os espaçosos prédios de apartamentos que nossa equipe encontrou em Jundiaí são, em parte, resultado desse fluxo. Mas a localização privilegiada não é a única razão do progresso jundiaense. A aplicação de recursos em saneamento básico, por exemplo, permitiu uma ocupação ordenada da cidade (...) Um programa bem-sucedido de erradicação de favelas impediu que o crescimento da cidade desse origem a grandes ocupações irregulares - um mal do qual cidades próximas, como Campinas e Santo André, padecem. A distribuição espacial e o sistema viário da cidade também facilitam a circulação de automóveis, o que significa ganho de tempo (e dinheiro) para as empresas que se instalam no município (...)” (CASTRO, 2015). Os grifos são nossos.

<sup>182</sup> Os grifos são nossos.

FUMAS, no período de 1980 a 2015<sup>183</sup> – a partir de 2013, referente aos empreendimentos habitacionais em construção viabilizados pela atual gestão municipal -, demonstram que Jundiáí acompanhou a tendência da “periferização”<sup>184</sup> da provisão habitacional para a população de menor renda, ou seja, de que a maior parte da produção habitacional popular se deu através de conjuntos habitacionais localizados nas periferias da cidade, com vínculo precário à malha urbana e com baixa qualidade urbanística e arquitetônica (RODRIGUES, 2013, p. 201), construídos sob a lógica de que primeiro chegam as casas, para só depois chegar a cidade (Ibid., p. 120).

Considerando que nos últimos anos o PMCMV é hegemônico nas cidades de nosso país e conseqüentemente em Jundiáí, aproveitamos para destacar que o PMCMV – Faixa 1 – FAR -, com sua forte lógica financeira e privada, centrado no subsídio para a produção de novas moradias, desvinculado da questão fundiária e pouco articulado com as políticas urbana e sociais, mesmo após as modificações normativas, que agora exigem um mínimo de equipamentos sociais no entorno dos empreendimentos habitacionais, induz que os empreendimentos sejam construídos em localizações mais baratas, em áreas que viabilizam financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, com ausência ou precariedade de transporte, infraestrutura e oferta de serviços urbanos, gerando um padrão de cidade segregada e sem urbanidade (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418).

Nesse contexto, enfatizamos a argumentação de Rodrigues (2013), no sentido de que “a questão em pauta é a habitação considerada como mercadoria, o que, segundo Ortiz (2011, p. 17), privilegia seu valor de troca, em detrimento de seu valor de uso ou sua noção de direito social<sup>185</sup> (RODRIGUES, 2014, p. 60), como também a de Ferreira (2014), no sentido de que:

O programa Minha Casa Minha Vida (2009), programa que implementa parte da política e do plano nacional de habitação, articulando-se pouco com as demais políticas de desenvolvimento urbano, responde principalmente à pressão de empresas de construção civil e do setor imobiliário que demandaram o financiamento público do mercado privado da habitação, reduzindo-se os riscos e garantindo-se a demanda. A prioridade, neste caso, foi a cidade como valor de troca, a acumulação urbana.

O MCMV atende, entretanto, aos interesses das diferentes classes, ao possibilitar o subsídio quase integral do Estado à moradia para as classes de

<sup>183</sup> Em subitem específico do capítulo 3 desta tese, detalhamos e discutimos os números e opções referentes à produção habitacional popular de Jundiáí, no período de 1980 a 2015.

<sup>184</sup> Sobre o significado utilizado nesta tese de “periferização”, vide nota de rodapé nº 17.

<sup>185</sup> Sobre o valor de uso e o valor de troca da moradia e sobre a moradia e a cidade como mercadoria, esclarecemos que esses assuntos, referenciados por Harvey (2013), foram tratados em seus aspectos teóricos no capítulo 1 desta tese.

menor renda. O Estado atua, assim, tanto para a acumulação da riqueza na produção habitacional, quanto para a sua legitimação frente às classes de menor renda. Atua, com sucesso, na obtenção do consenso entre as classes e no consentimento das massas populares à política em curso que reforça os interesses do capital imobiliário e da construção civil. (FERREIRA, 2014, p. 196).

### 3) Evidências em Jundiaí da relativização da função social da propriedade e do direito social à moradia:

Existe uma tendência, muito evidenciada em Jundiaí, inclusive contrária às normas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, de relativizar – especialmente, por omissão - o princípio da função social da propriedade e da cidade e, conseqüentemente, de relativizar o direito social à moradia da população de menor renda.

Ora, o que foi relativizado pelo princípio da função social, que se efetiva por o meio da aplicação dos instrumentos urbanísticos e fundiários – “instrumentos de democratização do acesso a terra como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Parcelamento, Utilização e Edificação Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo (ROLNIK, CYMBALISTA e NAKANO, 2011, p. 134) etc. -, foi o direito à propriedade urbana, inclusive para combater a especulação imobiliária e possibilitar o acesso à moradia popular em áreas urbanizadas e bem localizadas.

Nesse contexto, destacamos que embora o princípio da função social da propriedade tenha uma concepção mais ampla no sentido de que o interesse social e público (o bem estar de seus habitantes) deve prevalecer ao interesse particular dos proprietários no tocante ao ordenamento territorial das cidades, inclusive em função dos instrumentos urbanísticos previsto na Constituição Federal (art. 182, § 4º, da CF), da inclusão constitucional da moradia como direito social (art. 6º, da CF) e, ainda, dos objetivos constitucionais fundamentais (art. 3º, da CF), certamente a função social da propriedade fica vinculada à democratização do acesso a terra urbanizada à população de baixa renda, à distribuição de forma justa dos benefícios e ônus da urbanização e à prevenção do uso especulativo da terra.

Nesse sentido, e exemplificativamente, indicamos a regulamentação do “novo” Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), que concretamente para a efetivação do princípio da função social da propriedade, determina e demarca a aplicação de seus instrumentos em áreas estratégicas destinadas a produção de habitação de interesse social, ou seja, conjuga o Parcelamento, Edificação e Utilização

Compulsórios (PEUC) com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em áreas ou imóveis vazios ou subtutilizados ou não utilizados<sup>186</sup>.

Em Jundiaí, a tendência de se relativizar a função social evidencia-se pelo fato de que o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o Plano Diretor, a Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo (LUOPS), e o Fundo Municipal de Habitação (FMH), todos configurados pelas gestões anteriores e em processos de revisão pela atual gestão iniciada em 2013, podem ser caracterizados como “encenações burocráticas para cumprir a lei” com relação à função social da propriedade e da cidade vinculadas ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social, uma vez que, em síntese: o PLHIS é precário, pois não se aprofunda no diagnóstico habitacional de Jundiaí e indica objetivos e ações genéricos; o Plano Diretor e a LUOPS não efetivam e aplicam os instrumentos da política urbana e fundiária necessários à destinação de recursos para o Fundo de Habitação, ao acesso a terra urbanizada à população de menor renda, à constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social, à justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, ao combate a especulação imobiliária etc.; o Fundo Municipal é inoperante, pela ausência de instrumentos que gerem recursos a ele destinados<sup>187</sup>.

#### 4) Sobreposição do Programa ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

Inclusive pela hegemonia e sobreposição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) à Política Nacional de Habitação (PNH), a não consolidação na realidade concreta da PNH, instrumentalizada no Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS-FNHIS) e no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), ocasionou efeitos e impactos negativos na Política Municipal de Habitação de Jundiaí, uma vez que o programa desconsidera “(...) o papel que os governos municipais e estaduais devem ter na formulação e implementação de uma política habitacional mais ampla, que inclua produção de novas moradias, estoque de terras, urbanização, regularização fundiária e planejamento urbano (FERREIRA, 2014, p. 109).

Por outras palavras, a forte lógica financeira e privada do PMCMV pouco se integra e muito altera a efetividade do SNHIS, que é pautado em um modelo descentralizado,

---

<sup>186</sup> Os assuntos abordados estão detalhados nesta tese no capítulo 1, quando tratamos da questão fundiária das políticas habitacional e urbana, função social da propriedade e da cidade e os instrumentos urbanísticos; assim como no capítulo 2, quando tratamos da caracterização da cidade e de sua expansão urbana.

<sup>187</sup> Sobre o significado utilizado nesta tese de “encenação burocrática para cumprir a lei” e de “função social da propriedade”, vide, respectivamente, notas de rodapé n°s 21 e 18.

articulado com as políticas urbanas e sociais e direcionado para a gestão habitacional democrática, justa e incluyente e que, por sua vez, indica a arquitetura legal e institucional, os princípios, as diretrizes e os objetivos das políticas municipais de habitação de interesse social.

Ora, assim, a pouca efetividade da SINHIS-FNHIS, especialmente em função da hegemonia do PMCMV, faz com que os municípios não sejam – ou sejam muito pouco - induzidos a formular e implantar uma política municipal mais ampla, sob um modelo descentralizado e pautado na articulação entre as políticas públicas (intersectorialidade);

Dessa forma, em decorrência da não consolidação na realidade concreta da PNH instrumentalizada no SNHIS-FNHIS e no PlanHab, assim como em decorrência da não efetividade da legislação municipal no tocante à aplicação instrumentos urbanísticos e fundiários necessários à habitacional de interesse social, da precariedade do PLHIS e da inoperância do FMH, as diretrizes gerais da Política Municipal de Jundiaí que, ao menos “no papel”, orientam e respaldam uma gestão democrática, justa e incluyente, pouco avançaram na realidade concreta.

Por outras palavras, a política municipal de habitação de Jundiaí avançou muito mais na lei do que na realidade, no tocante a efetiva implementação de suas diretrizes, a seguir sintetizadas: moradia digna como direito social; articulação entre políticas habitacional, urbana e sociais; reversão da tendência da exclusão territorial; utilização dos instrumentos da política urbana previstos no Plano Diretor; urbanização, regularização fundiária e produção habitacional integrados a cidade (moradias em áreas com infraestrutura e equipamentos e serviços públicos); garantia de melhor aproveitamento da infraestrutura instalada; diversificação das modalidades de acesso à moradia; articulação de forma democrática das instâncias municipal, estadual e federal para otimizar recursos etc.<sup>188</sup>

##### 5) Gestão habitacional vinculada à projeto de cidade ou à produção habitacional periférica?

Em nosso desenho de cenário que representa um relato crítico, inclusive com destaque a um problema estrutural e estratégico consistente na busca do equilíbrio entre a realização de obras para atender as necessidades habitacionais e a execução de planejamento

---

<sup>188</sup> As diretrizes foram estabelecidas pelo artigo 5º da Lei Municipal nº 7.016/08 e estão explicitadas na íntegra na primeira coluna do Apêndice A desta tese.

habitacional e urbano sob novos pressupostos<sup>189</sup>, apresentamos as situações encontradas pela atual gestão municipal iniciada em 1º de janeiro de 2013 e as ações realizadas por essa gestão até junho de 2015.

Em síntese, as situações encontradas e ocasionadas pelas gestões anteriores à 2013 foram as seguintes: precariedade do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS); ausência de produção habitacional para as famílias de menor renda; inviabilidades e problemas sociais, técnicos e financeiros em projetos de urbanização de assentamentos precários; não efetivação e aplicação de instrumentos da política urbana e fundiária - especialmente ZEIS e PEUC - necessários à produção de habitação de interesse social em áreas bem localizadas; Fundo Municipal Habitacional inoperante e escassez de recursos municipais para habitação; deficiências e necessidade de aprimoramento no trabalho social em habitação; participação e controle social deficientes, inclusive em função da periodicidade das reuniões e da composição e estruturação do Conselho Municipal de Habitação; problemas nas parcerias com a iniciativa privada para empreendimentos de interesse social, que beneficiam muito mais o empreendedor do que a população de baixa renda.

Ora, tais situações demonstram, inclusive sob a luz do histórico da produção habitacional popular em Jundiá e das precariedades e necessidades habitacionais<sup>190</sup>, que a política municipal de habitação de Jundiá foi configurada e representou um modelo setorizado e pouco articulado com as políticas urbana e sociais, com foco na “erradicação de submoradias” e na produção de novas moradias populares em localizações periféricas, extremamente dependente de recursos externos (federais e estaduais), com pouca participação e controle social em sua gestão que, por sua vez, caracteriza-se como um modelo de gestão habitacional e territorial sob a concepção técnico-liberal e suas lógicas político-elitista (fortalecimento do grupo no poder), dedutiva (centralização; escuta dos técnicos e baixa ou inexistente escuta da população), homogeneização (peso nas grandes obras) e equipamentista (visão restrita a construção de equipamentos).

Desse modo, percebemos que o modelo adotado até 2012 pelas gestões anteriores não integrava a política habitacional a um projeto de cidade, como também se contrapunha a uma concepção de gestão democrática-popular que incorpora as perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e

---

<sup>189</sup> A realização das obras representa a execução de moradias pelo PMCMV e de urbanizações pelo PAC, em função da demanda e da oportunidade de investimentos. Já os novos pressupostos do planejamento envolvem a configuração da política habitacional e da moradia no contexto de um projeto de cidade social, urbanística e ambientalmente justa, incluyente e sustentável.

<sup>190</sup> Estes assuntos (histórico e opções da produção habitacional e precariedade e necessidades habitacionais) foram tratados em itens específicos, respectivamente nos capítulos 3 e 2.

controle social<sup>191</sup>. Neste contexto, e já evidenciando que o PMCMV e sua forte lógica financeira e privada dificulta a adoção de uma gestão habitacional e territorial sob a concepção democrático-popular direcionada à efetivação da inclusão socioterritorial da população de menor renda, justiça social na distribuição dos benefícios da urbanização e participação e controle social, destacamos a seguir o alerta de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) sobre a dissociação entre produção habitacional - focada nos interesses das construtoras e na dinamização da economia - e construção de um projeto de cidade social, ambiental e urbanisticamente sustentável e, conseqüentemente, sobre o potencial e a tendência do PMCMV causar impactos negativos nas cidades, decorrente, inclusive, da expansão do perímetro urbano baseado exclusivamente na produção habitacional:

Assim, o MCMV-HIS, ao privilegiar a execução em determinadas áreas que guardam maior interesse ou facilidade para produção de UHs, parece responder mais fortemente à necessidade de dinamização econômica por meio da execução exclusiva de metas físicas, não necessariamente providas dos demais critérios relacionados às necessidades habitacionais, ou mesmo critérios urbanísticos, arquitetônicos, sociais, culturais e demográficos citados e utilizados pelo PlanHab. Neste sentido o MCMV pode estar agudizando problemas migratórios e urbanísticos, em especial de mobilidade, de acesso a equipamentos e serviços e, em última análise, de expansão do perímetro urbano baseada exclusivamente na produção habitacional, e não num projeto de cidade. (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 29)<sup>192</sup>

#### 6) A força do PMCMV e o protagonismo do setor empresarial e da CAIXA:

Por um lado, em função da precariedade do PLHIS, a gestão habitacional que assumiu em 1º de janeiro de 2013 não possuía – ainda está em processo de construção por meio da revisão do PLHIS com conclusão prevista para o segundo semestre de 2015 - de forma precisa e objetiva, informações sobre as necessidades habitacionais, estimativa da necessidade de terra urbanizada, custos de atendimento habitacional, metas financeiras e prazos de atendimentos, assim como não possuía - e não possui -, como consequência, metas e previsões orçamentário-financeiras realistas e a efetiva regulação e aplicação dos instrumentos da política urbana necessários ao produção habitacional de interesse social, tais como: demarcação de ZEIS em áreas vazias e subutilizadas (em áreas centrais, em áreas bem localizadas e em áreas próximas aos assentamentos precários) e efetivação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

<sup>191</sup> No capítulo 1 tratamos dos modelos de gestão sob as concepções técnico-liberal e democrática-popular e de suas lógicas e perspectivas.

<sup>192</sup> Os grifos são nossos.

Por outro lado, em decorrência da ausência e/ou precariedade de dados e informações precisas, quando da necessária definição das metas no início da atual gestão - nos primeiros meses de 2013 - , adotou-se, como importante indicador para a elaboração do Programa de Metas, o déficit e o potencial de contratação para o PMCMV – Faixa 1 – FAR -, que representava 4.347 unidades habitacionais, sobre as quais foi aplicado o percentual de 70% e feito um ajuste referente a atualização dos números, restando como meta a produção de 3.300 novas unidades para a população de 0 a 3 salários em Jundiaí, para o período de 2013 a 2016<sup>193</sup>.

Ora, esta situação demonstra a força e a influência o PMCMV – em decorrência da significativa oportunidade do ingresso de recursos para o atendimento da demanda de menor renda -, inclusive no planejamento e em decisões estratégicas da gestão municipal habitacional, que repercutem nos dilemas por ela enfrentados. E note-se, que a força e a influência aumentam – e também os impactos negativos do PMCMV - na medida da precariedade do planejamento habitacional e territorial, que limita e restringe as possibilidades e alternativas para o desenvolvimento da política habitacional em conformidade com as particularidades locais dos municípios.

Nesse contexto, “saltam aos olhos” a seguinte perspectiva indicada pelos pesquisadores da Rede Cidade e Moradia, que muito influencia e pressiona a gestão municipal habitacional de “[...] ‘fazer rodar’ o PMCMV, em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios.” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418), como também o seguinte aspecto apontado por Krause; Balbim; Lima Neto (2013): “[...] constata-se que a produção do MCMV-HIS por empreiteiras, [...] revela uma geografia ou estratégia a ser decifrada, mas que guarda, em geral, baixa correlação com o déficit, e que pode responder mais fortemente aos interesses dos agentes financeiros e das empresas construtoras e/ou às facilidades de produção” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 33).

Com relação ao protagonismo do setor empresarial e da CAIXA no PMCMV e, conseqüentemente, a posição secundária dos municípios no programa, destacamos que no início da nova gestão – a partir de janeiro de 2013 – a Fundação Municipal de Ação Social

---

<sup>193</sup> Conforme indicado na nota de rodapé nº 144, quando da definição deste percentual e das metas, a atual gestão estava no início de suas atividades e, desta forma, não possuía dados e informações precisos e consolidados. Esse percentual de 70% foi definido em função de diálogos entre a FUMAS/Prefeitura e a CAIXA, nos quais havia a perspectiva e a expectativa, no início de 2013, da captação de substanciais recursos pelo PMCMV, com o aporte complementar da Secretaria Estadual de Habitação / Casa Paulista. Entretanto, por várias situações explicitadas nesta tese, inclusive as indicadas na nota de rodapé nº 149, essas perspectivas e expectativas não se efetivaram.

(FUMAS) - fundação pública com status de Secretária Municipal de Habitação - estreitou o relacionamento institucional e técnico com a Caixa Econômica Federal (CAIXA)<sup>194</sup>, com o Ministério das Cidades, em especial com a Secretaria Nacional de Habitação (SNH), e com a Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo que, por meio da Casa Paulista, aporta recursos complementares para a viabilização financeira dos empreendimentos habitacionais do PMCMV – Faixa 1 - FAR.

Esta aproximação institucional e técnica que, diga-se, foi alavancada no início da nova gestão pela Superintendência Regional da CAIXA de Jundiaí, tem um relevante papel, pois esses são os agentes que viabilizam os projetos de urbanização de assentamentos precários pelo PAC e a produção habitacional para baixa renda pelo PMCMV, e tal fato ganha maior relevância no cenário da cidade de Jundiaí, no qual havia ausência de produção de habitação e projetos inviáveis que necessitavam de revisão.

Os arranjos financeiros e institucionais do PMCMV colocam o poder público municipal em uma posição secundária<sup>195</sup>, na condição de apoiador tanto das empresas construtoras quanto das instituições financeiras para a viabilização dos projetos habitacionais e obtenção dos repasses de recursos de federais e estaduais.

Aproveitamos, também para enfatizar que nesses arranjos “o componente fundiário, para as moradias a serem produzidas, sempre foi tratado como secundário, ficando a cargo [...] especialmente, neste último período, das construtoras” (RODRIGUES, 2013, p. 116). Neste contexto, levando em conta que “o imperativo econômico de produção imobiliária, que constitui a estrutura do PMCMV, mina constantemente as demais forças políticas que apesentam um contraponto ao tratamento do espaço público segundo a lógica restrita do mercado” (CUNHA, 2014, p. 120) e, conseqüentemente, constatando que a operacionalização do PMCMV prescinde do exercício de modo amplo das competências e capacidades administrativas municipais, a seguir destacamos posicionamento de Cunha (2014), com base em pesquisa empírica que possui alguns aspectos similares a esta tese, que indica a posição secundária dos municípios no programa, inclusive no Faixa 1 – FAR, decorrente da posição decisória de destaque conferida às empresas de construção e a função articuladora e operadora do programa conferida a CAIXA e ao BB:

---

<sup>194</sup> A CAIXA tem um relevante papel como gestor do FAR, agente financeiro e agente articulador do PMCMV, envolvendo a interação dos governos federal, estaduais e municipais com o setor empresarial da construção e a aprovação e viabilização dos projetos habitacionais.

<sup>195</sup> Os papéis e atribuições dos agentes envolvidos na operacionalização do PMCMV, inclusive dos municípios e suas limitações em função de seu papel secundário, foram detalhados no capítulo 1, especialmente quando tratamos do marco legal e arranjo federativo do PMCMV e das ambigüidades do programa.

[...] A análise sobre a atribuição prevista para os agentes do PMCMV revela que os agentes financeiros, especialmente o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal, são os principais operadores do Programa e, portanto, os agentes públicos principais. [...] o Governo, ao colocar o poder público municipal numa posição secundária, não elimina um problema, mas cria outro. Desloca a participação das prefeituras das decisões e, em seu lugar, coloca as empresas de construção.

Mesmo perante à CEF e ao BB, que representam o poder público federal, a relação com os agentes privados não deixa de ser problemática. Estes são os denominados “agentes executores” ou “promotores”, isto é, aqueles que possuem a prerrogativa de enviar propostas e projetos de conjuntos habitacionais. Apesar do Programa permitir uma variedade deles (empresas, sindicatos, cooperativas, etc.), é o setor das empresas de construção o mais forte, dominando a produção habitacional. O PMCMV coloca um poder decisório muito grande nas mãos das empresas, restando às Instituições Financeiras Oficiais Federais (BB e CEF) o papel de análise da viabilidade técnica e jurídica dos projetos e o acompanhamento da sua execução, e ao poder público municipal a função de apoiador tanto das empresas quanto destas instituições. Mesmo quando se trabalha com a faixa 1, denominada social, o capital privado tem sido um dos principais protagonistas, o que obriga a repensar a “dimensão pública” da habitação social. (CUNHA, 2014, p. 328)

#### 7) Autonomia do programa e a dependência e acomodação do município:

As percepções de Ferreira (2014), no sentido de que o PMCMV “[...] pouco se integra ao Sistema Nacional de Habitação (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação” (FERREIRA, 2014, p. 109), como também as de Krause; Balbim; Lima Neto (2013) no sentido de que “a onipresença do MCMV suplanta o PlanHab e, também, altera profundamente a efetividade do SNHIS”(KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 47) são evidenciadas em Jundiaí, uma vez que mesmo existindo pendências do município junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) – este sistema, pelo menos “no papel”, representa a arquitetura legal, institucional e federativa da política de habitação – e, pior ainda, mesmo o PLHIS, o Plano Diretor e LUOPS, e o Fundo Municipal de Habitação podendo ser caracterizados como “encenações burocráticas para cumprir a lei” com relação à função social da propriedade e da cidade vinculadas ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social, o município de Jundiaí, seguindo a regras do programa, viabiliza e implementa uma substancial produção de novas moradias destinadas à população de menor renda (0 a 3 salários) pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR. De 2009 a 2012: 952 unidades habitacionais entregues. De 2013 a 2015: 1.488 unidades habitacionais em estágio avançado de construção.

Nesse contexto, também destacamos que existe uma substancial disparidade entre os valores dos recursos destinados a política habitacional (produção de moradias,

urbanização de assentamentos precários, trabalho social em habitação etc.) pelo município de Jundiá e pelos governos federal e estadual.

Se, por um lado, as despesas com recursos próprios municipais para a função habitação não ultrapassam R\$ 15 milhões por ano – de 2010 a 2014 –, por outro lado, as informações a seguir sintetizadas sobre os recursos externos captados e/ou viabilizados pela atual gestão (federal e estadual) – de 2013 a 2014 –, demonstram claramente a disparidade entre essas fontes de recursos e, conseqüentemente, a dependência municipal aos recursos externos (federal e estadual). Também indicamos, abaixo, as contrapartidas do município, enfatizando a doação de duas áreas públicas para viabilizar os empreendimentos habitacionais de interesse social pelo PMCMV:

a) 400 apartamentos do Jardim São Camilo (PMCMV - Faixa 1 – FAR): total de R\$ 38,4 milhões, sendo R\$ 30,4 milhões do governo federal e R\$ 8,0 milhões do governo estadual. Área pública da FUMAS/Prefeitura doada ao FAR com valor aproximado de R\$ 2,3 milhões (valor em setembro de 2012). Para o trabalho social em habitação o recurso federal é no importe de 2% do valor do contrato (2% de R\$ 38 milhões);

b) Urbanização do Jardim São Camilo (PAC): recurso federal no importe aproximado de R\$ 15 milhões, além de contrapartida física da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 2 milhões (viabilizado em 2014);

c) 1.088 apartamentos e 2 (duas) unidades escolares do Jardim Novo Horizonte (PMCMV - Faixa 1 – FAR): total de R\$ 108 milhões, sendo do governo federal R\$ 81,3 milhões para o empreendimento habitacional e R\$ 5,0 milhões para os 2 equipamentos; e do governo estadual R\$ 21,7 milhões para o empreendimento. Área pública da FUMAS/Prefeitura doada ao FAR com valor aproximado de R\$ 29,5 milhões (valor em novembro de 2013). Para o trabalho social em habitação o recurso federal é no importe de 2% do valor do contrato (2% de R\$ 103 milhões);

d) 108 apartamentos da Vila Ana (FNHIS): recurso federal no importe aproximado de R\$ 3 milhões, além de contrapartida da Prefeitura no importe aproximado de R\$ 5 milhões (viabilizado a partir de 2013).

Além da dependência, esse cenário evidencia uma acomodação em Jundiá, inclusive decorrente do fato de que o Fundo Municipal de Habitação é inoperante, especialmente pela ausência da aplicação de instrumentos da política urbana que gerem recursos para o fundo.

Considerando o PMCMV e constatando que os recursos externos (federal e estadual) estão centrados na produção de novas moradias e que, “assim, não se vislumbram

ações, por exemplo, para projetos de melhoria habitacional ou de aplicação de instrumentos de acesso ao solo urbanizado para construção de novas unidades” (FUMAS e DEMACAMP, 2015a, p. 242), o diagnóstico de 2015 do processo de revisão do PLHIS, inclusive fazendo referência ao diagnóstico do Conselho Municipal de Habitação, é incisivo sobre a necessidade estratégica da utilização de mecanismo que alavanquem recursos próprios municipais, que” deverão atender às várias dimensões das questões de moradia da população de baixa renda, não só quanto à construção de novas unidades, mas também quanto à melhoria da qualidade do estoque existente, à urbanização de assentamentos precários e ao acesso ao solo urbano bem localizado na cidade” (FUMAS e DEMACAMP, 2015a, p. 242).

8) Omissões da legislação urbanística indutoras de demarcação de ZEIS por leis específicas:

A legislação municipal de Jundiaí de 2012 e em processo de revisão pela atual gestão - o Plano Diretor e a Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo (LUOPS) -, em vez de induzir, de forma planejada, a configuração do ordenamento territorial sob a diretriz da função social da propriedade vinculada ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social (acesso a terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social; combate a especulação imobiliária etc.), acaba, em decorrência de sua omissão, tornando-se um instrumento indutor para a efetivação de ressetorizações específicas necessárias para a realização de ações habitacionais pontuais e emergenciais em prol da população em maior vulnerabilidade social.

Nesse sentido, o diagnóstico de 2015 que integra o processo de revisão do PLHIS é incisivo, ao afirmar que uma “observação importante [...] diz respeito às ZEIS: como no Plano Diretor não foram identificadas áreas vazias a serem gravadas com o instrumento, a sua demarcação ficará sempre condicionada à edição de lei específica e [...] essa demarcação estará sempre vinculada à decisão de empreender da FUMAS [...]” (FUMAS e DEMACAMP, 2015a, p. 154).

No contexto das necessidades habitacionais para a população de menor renda (0 a 3 salários), das oportunidades de financiamentos para a produção habitacional de interesse social e da histórica ausência da demarcação de ZEIS em áreas vazias e subutilizadas, após análise sobre a viabilidade técnica e social, sob a ótica da habitação de interesse social, a Prefeitura encaminhou projeto de lei à Câmara Municipal de Jundiaí, que restou na aprovação de lei específica (Lei Municipal nº 8.219, de 22 de maio de 2014) que demarcou duas áreas particulares como ZEIS para a produção de habitação pelo PMCMV –

faixa 1 – FAR, destinadas ao ordenamento territorial da região e à urbanização de quatro assentamentos precários (favelas).

Queremos evidenciar, também, que os processos de ressetorizações efetivadas por lei específica e induzidas pela omissão da legislação municipal urbanística, colocam em destaque a relação direta entre o Chefe do Executivo e a Câmara Municipal, deixando os órgãos responsáveis pelas políticas habitacional e urbana em posições secundárias. No caso concreto relatado envolvendo a atual gestão municipal, embora houvesse efetiva participação dos referidos órgãos – FUMAS e Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA) -, o protagonismo de todo o processo – a iniciativa, as decisões, a coordenação e as articulações – ficou a cargo do Sr. Prefeito Municipal e de seu gabinete, com a participação direta da Secretaria Municipal da Casa Civil (SMCC), que tratava dos assuntos parlamentares e, conseqüentemente, da relação entre o poder executivo e o poder legislativo municipal<sup>196</sup>.

#### 9) Mudança de rota direcionada à “moradia e cidade para todos”:

A atual gestão municipal, que assumiu em janeiro de 2013, por meio de várias medidas concretas, tanto com relação ao planejamento quanto no tocante a execução de ações, promoveu uma mudança de rota na gestão municipal habitacional, decorrente de sua orientação democrática-popular direcionada para a efetivação de uma gestão democrática, justa e incluyente, que incorpora as perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social.

Considerando que, ante a complexidade e diversidade das ações intersetoriais, dos atores e dos interesses envolvidos, o planejamento territorial e habitacional para a configuração de uma política sobre novos pressupostos – o título do seminário “Jundiá: moradia e cidade para todos”, exemplifica a situação de mudança<sup>197</sup> - tem um tempo de maturação e consolidação mais lento e demorado do que, por exemplo, a viabilização de empreendimentos interesse social pelo PMCMV ou mesmo a revisão de projeto de urbanização pelo PAC-PMCMV, num primeiro momento a gestão habitacional teve de “dar conta”, em função dos prazos envolvidos e dos riscos da perda de recursos, das questões

---

<sup>196</sup> Posteriormente, a Secretaria Municipal da Casa Civil (SMCC) foi substituída pela Secretaria Municipal de Relações Institucionais (SMRI).

<sup>197</sup> Este assunto está detalhado no capítulo 3, quando tratamos da estrutura, ambigüidades e opções de gestão da FUMAS. Esclarecemos, entretanto, que este Seminário, que teve como temática “Desafios para planejar a cidade: o Plano Diretor, o Plano Local de Habitação e a intersetorialidade das políticas públicas”, realizado em junho de 2015, foi um ponto marcante, pois representou a articulação de três importantes processos iniciados a partir de 1º de janeiro de 2013 pela atual gestão, envolvendo os processos já muito avançados de capacitação (formação) em trabalho social e habitação de interesse social, de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e de elaboração (revisão) do Plano Diretor Participativo (PDP).

envolvendo a produção habitacional e a revisão de projetos para, num segundo momento, focar-se no planejamento. Enfatizamos, que o fluxo normal seria primeiro o planejamento e depois a execução; porém, a sobreposição do programa à política acaba ocasionando essa inversão.

Destacamos que o principal aspecto que demonstra essa mudança de rota, objetivando que a produção habitacional de interesse social seja realizada de modo e no local que realmente melhore as condições de vida da população de baixa renda – morar e viver com dignidade -, num modelo articulado entre política habitacional e urbana e que rompa a nociva lógica de que “primeiro chegam as casas e depois chega a cidade” (RODRIGUES, 2013, p. 120), foi o processo de elaboração (revisão) do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – iniciado em 2014 e em execução -, com a participação efetiva do Conselho Municipal de Habitação (CMH), e realizado de forma articulada com o processo de capacitação (formação) em trabalho social e habitação de interesse social (seminários, oficinas e supervisões) e com o processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (revisão do Plano Diretor).

Essa mudança de rota na gestão da política municipal de habitação se coaduna com as percepções do CMH sobre os problemas habitacionais e urbanos de Jundiá e caminham na direção das expectativas e linhas / ações concretas (desafios) indicados pelo Conselho para a superação dos problemas apontadas, quais sejam: enfrentar a questão fundiária para possibilitar o acesso à moradia digna; mapear e diagnosticar o município para efetivar a demarcação de diferentes tipos de ZEIS; efetivar o funcionamento do Fundo Municipal de Habitação; revisar o Capítulo VIII – do Interesse Social – da Lei Municipal 7858, de 11 de maio de 2012<sup>198</sup>; efetivar e aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade: (CMH, 2014).

---

<sup>198</sup> Neste capítulo da Lei Municipal nº 7.858/2012, que reformula o zoneamento urbano e os critérios de uso e ocupação do solo de Jundiá (Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo – LUOPS), estão estipuladas as normas que regulamentam os empreendimentos habitacionais de interesse social com a participação da iniciativa privada, executados em parceria com a FUMAS. Conforme detalhamos, quando tratamos do histórico e opções da produção habitacional, esses empreendimentos historicamente acabam beneficiando mais os empreendedores que obtém vantagens urbanísticas e lucratividade, do que a população de baixa renda que é pouco atendida por esse tipo de empreendimento. Conforme ali esclarecido, tal fato deve-se a própria redação de suas normas que, além de serem imprecisas, parecem desejar que o órgão público (a FUMAS) não consiga destinar as unidades a ela ofertadas para o atendimento da população de baixa renda e, assim, que as unidades retornem ao empreendedor para que ele obtenha ainda maior lucratividade.

10) A forte lógica financeira e privada do PMCMV evidenciada no Jardim São Camilo e no Jardim Novo Horizonte:

Vários aspectos envolvendo os projetos de produção habitacional e urbanização em execução do Jardim São Camilo (JSC) e do Jardim Novo Horizonte (JNH) evidenciarão situações nas quais a ausência de planejamento habitacional e territorial adequado potencializam tensões e conflitos entre a política e o PMCMV, inclusive gerando distorções entre os projetos “no papel” e os projetos necessários para a transformação da realidade social pautados na viabilidade social, técnica e financeira e no respeito às particularidades locais do município.

Tais aspectos também evidenciarão a irresistível força política, econômica e social do PMCMV, sua opção “por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública” (FIX e ARANTES, 2009, p. 2-3) e na qual “as construtoras praticam o limite mínimo aceitável, de acordo com as regras do programa” (RODRIGUES, 2014, p. 135), bem como que a configuração do programa induz os municípios a “fazer rodar o PMCMV” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418) e responder “às facilidades de produção” (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 33). Elas também destacarão que o PMCMV suscita uma competição entre municípios que, em vez de considerar indicadores sobre a capacidade e qualidade da gestão da política habitacional e sua articulação com as políticas urbanas e fundiárias<sup>199</sup>, leva em conta as contrapartidas municipais para a viabilização dos empreendimentos do programa, conforme constatado por Cunha (2014):

O PMCMV não foge à regra: os municípios são convocados pelo governo federal a oferecer contrapartidas, como “doar terras públicas” e outras benfeitorias aos empreendedores privados, de modo a serem atendidos mais rapidamente e por mais projetos. Aqueles municípios que mais oferecem contrapartida são priorizados. Isto acaba por incentivar e acentuar uma competição entre cidades para atrair investimentos a todo custo. Estes municípios precisam estar preparados para lidar também com outros custos que muitas vezes podem não estar previstos na contrapartida tais como o aumento com gastos em infraestrutura, transportes e serviços públicos em

---

<sup>199</sup> Um índice que trataria dessas dimensões da política habitacional municipal seria o Índice de Capacidade Institucional e de Gestão Urbana, cuja criação foi proposta pelo PlanHab como uma das estratégias para a implementação do objetivo geral de seu “eixo: arranjos institucionais”, consistente em “implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social” (BRASIL, 2010-A, p. 116). Segundo o PlanHab, o referido índice seria composto por: indicadores que avaliam a institucionalização do setor de habitação; indicadores que aferem o campo de atuação dos conselhos locais gestores do fundo de HIS; indicadores que avaliam a política habitacional e gestão do plano local; indicadores de gestão de política urbana e fundiária; indicadores que medem a capacidade de financiamento local (Ibid, p. 116). Este assunto foi detalhado, quando tratamos do marco legal e arranjo federativo da política habitacional e urbana, no capítulo 1 desta tese.

função das urbanizações periféricas que eles mesmos favorecem. (CUNHA, 2014, p. 138-139).

Segundo o diagnóstico do PLHIS, as intervenções nos assentamentos “dependem não apenas das características urbanas prévias de cada núcleo ou do município, mas também do padrão urbanístico resultante a ser definido pelo agente promotor, ou seja, o poder municipal que elabora as diretrizes de intervenção, em parceria com a população, como forma de obter resultados mais adequados e perenes.” (FUMAS e DEMACAMP, 2015-A, p.192-193). Esses critérios e parâmetros não foram observados no projeto originário de urbanização do Jardim São Camilo (JSC), aprovado pelo Ministério das Cidades e vinculado ao PAC, e que previa a construção de 1.260 unidades pelo PMCMV, assim como as inviabilidades financeiras, técnicas e sociais do projeto originário foram reconhecidas por técnicos da CAIXA e do Ministério das Cidades, após visitarem o JSC e verificarem a real situação desta favela, consolidável e objeto de urbanização complexa.

Em síntese, a revisão decorre do fato de que o projeto originário previa a remoção total das famílias e o remanejamento (relocação) em apartamentos a serem construídos parcialmente no local da área desocupada e o reassentamento (realocação) em áreas próximas ao local. Não havia a previsão de produção de habitações para toda a população deste assentamento precário (favela) – restaria um remanescente de aproximadamente 700 famílias - e a remoção total envolveria a demolição de moradias consolidadas e adequadas (água, esgoto, boas condições de habitabilidade). Também não houve a escuta, a participação e a legitimação da comunidade envolvida, o que torna o projeto originário também socialmente inviável.

O que queremos evidenciar é que o projeto originário objetivou muito mais captar recursos externos na lógica de que “o papel aceita tudo” e de que “adequamos posteriormente o projeto ao recurso captado”, do que efetivamente realizar a complexa urbanização desta favela de modo a transformar a realidade social da comunidade. Também queremos enfatizar, que em vez de um projeto de urbanização com o “apoio” do PMCMV em função de remoções, o potencial de captação para a construção de novas moradias pelo PMCMV é que direcionou o projeto de urbanização e, conseqüentemente, causou as distorções e inviabilidades. Mais especificamente, como a FUMAS/Prefeitura possuía apenas uma área pública no entorno para viabilizar - como contrapartida - o reassentamento (construção de 400 unidades habitacionais para as famílias que seriam removidas), a “opção”, que se mostrou inviável e temerária, seria a remoção total do assentamento para “gerar” outra

área pública, no próprio assentamento, para viabilizar - como contrapartida – a produção das outras unidades habitacionais pelo PMCMV – Faixa 1 – FAR – urbanização<sup>200</sup>.

Com relação às idas e voltas nos arranjos institucionais federativos envolvendo o projeto habitacional do Jardim Novo Horizonte (JNH), destacamos que no segundo mês da nova gestão municipal – em fevereiro de 2013 - a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) informou que não mais concretizaria o empreendimento habitacional – ele envolvia originariamente a construção de 581 u.h. - em área a ela doada em 2009 pela Prefeitura de Jundiaí, que seria utilizado para o reassentamento de famílias em função da urbanização – em fase de elaboração do projeto executivo - do assentamento do precário Jardim Novo Horizonte (antigo Varjão), que se caracteriza como uma favela, consolidável e objeto de urbanização complexa.

Além de ser surpreendida por essa informação, inclusive porque a anterior gestão dava como certa sua implantação pela CDHU, também no tocante ao projeto de urbanização, havia um entrave. Embora, para o detalhamento do projeto de urbanização, a FUMAS já tivesse concluído um processo licitatório para a execução do projeto executivo da urbanização, o recurso federal ainda não havia sido liberado pelo Ministério das Cidades, o que exigiu da nova gestão municipal várias ações e esclarecimentos junto ao Ministério para a liberação dos recursos e início dos trabalhos do projeto objetivando o detalhamento da urbanização.

Se não bastasse isto, após a Prefeitura / FUMAS, CDHU, Secretaria Estadual de Habitação / Casa Paulista e CAIXA terem acordado que a área a ser devolvida seria transferida ao FAR pela CDHU com a anuência da Prefeitura para a viabilização de empreendimento pelo PMCMV - com aporte complementar da Casa Paulista - e várias atos terem sido praticados (chamamento de empresa pela CAIXA, plantas pré-aprovadas na Prefeitura, ampliação das diretrizes no Ministério das Cidades e processo apto ao protocolo no GRAPROHAB), em vez de transferir a área diretamente ao FAR e, assim, de forma contrária ao acordado, a CDHU resolveu “devolver” a área a Prefeitura, o que atrasou o processo em aproximadamente três meses, impedindo a celebração de contrato com cláusula suspensiva e inúmeros outros transtornos que colocaram o empreendimento em risco de não se concretizar, pois a devolução fez com que muitos atos tivessem de ser refeitos (elaboração de novas plantas, por exemplo) ou conduzidos de outra forma, ou seja: necessidade da promulgação de

---

<sup>200</sup> Sobre o denominado Faixa 1 – FAR – Urbanização, vide nota de rodapé nº 1.

lei municipal autorizando a doação da área ao FAR, retificação da área pela Prefeitura (a CDHU não havia realizado e concluído a retificação da área) etc.

Ora, queremos enfatizar a força e a autonomia do PMCMV, cuja hegemonia na política habitacional induz, em função de suas facilidades de produção, a modificação de arranjos institucionais federativos – em nosso caso, a produção das 1.088 unidades habitacionais (u. h.) pelo PMCMV – Faixa 1 – FAR, em substituição da produção das 581 u. h. sob a responsabilidade da CDHU -, que pareciam consolidados e irreversíveis.

Neste sentido, também queremos evidenciar as idas e voltas na operacionalização dos arranjos institucionais federativos, com elementos político-partidários, referentes a implantação de projetos habitacionais que, por sua vez, criam um ambiente de incerteza à gestão municipal e à população. No caso concreto, a percepção era de que, mesmo no processo de viabilização do empreendimento sob o novo arranjo, caminhávamos em uma região com vários obstáculos a serem superados e, quando tudo indicava que estávamos na reta final, surgiram algumas “armadilhas”, representadas pela devolução da área e, conseqüentemente, pela realização de atos que não estavam previstos e acordados, que geraram vários riscos do empreendimento habitacional não prosperar.

Objetivando demonstrar e detalhar aspectos sobre a forte lógica financeira e privada do PMCMV em Jundiaí, destacaremos, preliminarmente, algumas particularidades dos processos de viabilização da produção habitacional pelo PMCMV - Faixa 1 – FAR - das 400 unidades do Jardim São Camilo (JSC), que se caracteriza como “demanda fechada” (produção habitacional formalmente vinculada à urbanização com recurso do PAC), assim como das 1.088 unidades do Jardim Novo Horizonte (JNH) caracterizada como “demanda aberta” (a destinação de suas unidades não está formalmente vinculado a urbanização, embora 50% das unidades sejam destinadas para tanto, em decorrência de remoções).

Mais especificamente, ambos os empreendimentos são de iniciativa da FUMAS / Prefeitura, pois eles envolvem a disponibilização de áreas públicas, respectivamente, da Fundação e da Prefeitura de Jundiaí - doadas ao FAR – e foram realizados por meio de “chamamentos” pela CAIXA – autorizados pela FUMAS / Prefeitura – para que as construtoras apresentassem o pacote completo da produção: projetos, licenciamentos e obras<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> O programa foi detalhado, quando tratamos do marco legal e arranjo federativo do PMCMV, no capítulo 1 desta tese. Especialmente sobre a operacionalização, seleção de beneficiários e tipos de projetos (de iniciativa das prefeituras ou das construtoras, vinculados ou não à projetos de urbanização) da faixa 1 de renda, reportamos aos esclarecimentos e comentários de Amore (2015).

Destacamos, também, que atuando de forma articulada com as equipes da CAIXA e das construtoras, a FUMAS teve um papel ativo e relevante e uma participação efetiva nas ações de aprovações dos projetos junto ao GRAPROHAB e junto aos órgãos e Secretarias Municipais, nas ações referentes ao registro do empreendimento habitacional junto ao Oficial de Registro de Imóveis, nas várias reuniões realizadas para a liberação de recursos junto ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) e à Secretaria Estadual da Habitação de São Paulo / Casa Paulista. A Fundação, inclusive, atuou no processo legislativo que autorizou a alienação das áreas ao Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Desta forma, respeitando as particularidades acima indicadas referentes aos empreendimentos JSC e JNH, para a nossa análise partimos das seguintes constatações de Rodrigues (2013): “a fórmula é clara: quanto menor o custo do terreno, maior a possibilidade de lucro da construtora, já que o teto do programa é prefixado” (RODRIGUES, 2013, p.134-135); e dos pesquisadores da Rede Cidade e Moradia (2014): “como são as construtoras — em sua relação com a Caixa — que definem o projeto e sua localização, tem prevalecido no Programa um padrão de produção com fortíssima homogeneização das soluções de projeto arquitetônico e urbanístico e das técnicas construtivas [...]” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418) e “os municípios, em geral, limitam-se a aprovar os empreendimentos, flexibilizando suas legislações para adaptá-las ao modelo do Programa [...]” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418).

A seguir, apresentaremos algumas situações concretas referentes aos dois empreendimentos habitacionais de interesse social viabilizados pela atual gestão e em fase avançada de construção, que evidenciarão a forte lógica financeira e privada do PMCMV, que faz com que a viabilidade, a quantidade e a tipologia, mesmo dos empreendimentos caracterizados como de interesse sociais (Faixa 1 – FAR), sejam definidas sob a perspectiva empresarial e financeira do “fechar a conta”, considerando a máxima lucratividade possível.

Embora em ambos os empreendimentos o terreno tenha sido doados pela FUMAS / Prefeitura, mesmo assim o valor por unidade habitacional (apartamentos com aproximadamente 45 m<sup>2</sup> – sala, cozinha, área de serviço, dois dormitórios, 1 vaga para veículo – em torres com térreo e mais 3 andares), chegou quase ao teto do repasse do programa por unidade, no importe de R\$ 96 mil (R\$ 76 mil governo federal e R\$ 20 mil governo estadual), nos seguinte termos:

Jardim São Camilo (JSC): R\$ 38 milhões / 400 u.h. = R\$ 95 mil por unidade (excluído o valor do terreno que se trata de área pública doada ao FAR pela

FUMAS/Prefeitura, e considerando todos os demais custos de implantação do empreendimento habitacional);

Jardim Novo Horizonte (JNH): R\$ 103 milhões / 1.088 u.h. = R\$ 94,7 mil por unidade (excluído o valor do terreno que se trata de área pública doada ao FAR pela FUMAS/Prefeitura, e considerando todos os demais custos de implantação do empreendimento habitacional).

Outro aspecto que muito evidenciou a lógica do “fechar a conta” para viabilizar financeiramente o empreendimento, considerando a maximização dos lucros pela construtora, envolveu o adensamento do empreendimento do Jardim Novo Horizonte, que passou das 800 unidades habitacionais previstas inicialmente para 1.088 unidades, conforme permitido e expresso no “chamamento” (aviso de sorteio<sup>202</sup>) da Superintendência Regional Paulista da CAIXA. Este acréscimo de 288 u.h., representou um acréscimo aproximado de R\$ 27,3 milhões no valor da obra (R\$ 94,7 mil X 288). Este empreendimento, que representa para a construção das unidades habitacionais aproximadamente R\$ 103 milhões, também envolve a quantia aproximada de R\$ 5 milhões para os 2 equipamentos de educação.

Com relação a esse aspecto, queremos destacar é que o setor privado em função da viabilidade financeira e lucratividade é que define o número de unidades para, após, o poder público dar uma solução adequada à unidades excedentes em função do interesse público e social (no caso, aproveitá-las para a urbanização e demanda geral) e dar conta dos problemas sociais envolvendo o adensamento excessivo de moradias no mesmo conjunto habitacional.

No tocante ao Jardim São Camilo, uma simples, porém incisiva situação evidencia o fato de que “o aumento dos investimentos em habitação sem a necessária mudança da base fundiária tem acarretado, de forma espetacular, o aumento dos preços da terra e imóveis desde o lançamento do PMCMV” (MARICATO, 2012, p 70).

---

<sup>202</sup> A seguir, transcrevemos parcialmente as considerações finais do chamamento (aviso de sorteio): “A empresa contemplada no sorteio deverá apresentar na fase pré-contratual, por sua conta e as suas expensas, o projeto de parcelamento do solo (loteamento/desdobro), bem como aprová-lo e registrá-lo perante os órgãos competentes, desde que se verifique esta exigência técnica para implantação dos empreendimentos. Para todas as áreas constantes desta publicação o indicativo de Unidades Habitacionais poderá ser alterado em função da viabilidade dos terrenos e das posturas municipais vigentes, assegurando-se as especificações técnicas do Programa Minha Casa Minha Vida 2 e da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo – Agência Paulista de Habitação Social. [...]. A construtora deverá obter as licenças ambientais e aprovações necessárias aos empreendimentos. [...]. O projeto a ser apresentado para a produção dos empreendimentos deverá conter, no mínimo, as especificações técnicas exigidas pelo PMCMV 2 – FAR, podendo, no entanto, apresentar especificações complementares previstos no acordo firmado entre a CAIXA e a Secretaria de Habitação – Casa Paulista, disponíveis no site desta Secretaria, cuja análise será efetuada posteriormente pela CAIXA em conjunto com a Secretária de Habitação – Casa Paulista para aprovação. As áreas se encontram disponíveis para vistoria pelas empresas interessadas até a data do sorteio.” (CAIXA, 2013b).

Essa situação ocorreu em área contígua à área da FUMAS utilizada para o reassentamento (400 apartamentos em fase final de construção). Se por um lado, essa área da FUMAS foi avaliada em setembro de 2012 com valor de R\$ 70,00 m<sup>2</sup>, por outro, houve uma substancial valorização da área particular contígua à da FUMAS, na qual a atual gestão tinha interesse em induzir e viabilizar a implementação de um empreendimento também pelo PMCMV “demanda fechada”, para reassentar outras famílias que serão removidas do JSC em função da urbanização. Mais especificamente, essa área passou de R\$ 50,00 m<sup>2</sup> em janeiro de 2012, para R\$ 125,00 m<sup>2</sup> em setembro de 2013. (JUNDIAÍ, 2013-C)

Outro aspecto que merece destaque, diz respeito ao fato de que os históricos problemas da gestão pública municipal (“baixa efetividade da administração pública”) - “ineficiência, falta de quadros, burocratismo, restrições legais e fiscais, licitações demoradas, órgãos de fiscalização (tribunais de contas e controladorias)” - (FIX e ARANTES, 2009, p. 2-3), contribuíram - e justificaram - para que o “pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida” tivesse como modelo a aposta na iniciativa privada como agente motora do processo, ou seja, a opção “por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública” (Ibid., p. 203). Destacamos, ainda, que esse cenário dos crônicos problemas das gestões públicas municipais fez, inclusive, que a FUMAS / Prefeitura de Jundiaí optassem por realizar o “chamamento” das empresas para os empreendimentos do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte, por meio da CAIXA.

Assim, percebe-se que a posição dos municípios na operacionalização dos empreendimentos pelo PMCMV é secundária, ante o protagonismo do setor privado empresarial e, no caso de Jundiaí da CAIXA - em outros municípios do Banco do Brasil -, como agente financeiro e articulador dos atores e dos processos. E afirmamos isto, mesmo no contexto da relevante e ativa participação da FUMAS / Prefeitura em todo o processo de viabilização e execução dos empreendimentos habitacionais de interesse social que, inclusive, obtiveram as seguintes melhorias no tocante a aspectos urbanísticos e arquitetônicos que, aos menos, minimizaram alguns impactos negativos.

O projeto do reassentamento dessas 400 u.h. do Jardim São Camilo foi elaborado pela FUMAS, com adequações executadas pela empresa FALEIROS, contemplada pelo chamamento e responsável pela obra. Considerando a declividade acentuada do terreno, o projeto de implantação partiu da necessidade de atender a NBR 9050 - Norma Brasileira de Acessibilidade -, em que o morador com mobilidade reduzida necessita de acessibilidade da unidade habitacional à guia da rua, passando pelas calçadas, que resultou em grande movimento de terra. O partido arquitetônico escolhido foi bloco de apartamentos implantados

em fita, com acesso por varandas externas, que possibilitam uma continuidade da unidade habitacional (quintal), causando um menor impacto na nova forma de morar.

Já o projeto de implantação de 1.088 u.h. no Jardim Novo Horizonte consiste em Loteamento e Conjunto Habitacional de Interesse Social, incluindo 02 equipamentos públicos (unidades educacionais) e uma obra de arte (viaduto), além de áreas comerciais que serão licitadas e parque para esporte e lazer. Baseando-se nas experiências de condomínios já implantados no município, no qual as famílias demonstram dificuldades econômicas para pagamento do condomínio, e considerando se tratar de loteamento, os blocos foram estrategicamente implantados, em sua maioria, voltados para a via pública, possibilitando assim uma futura individualização na gestão condominial dos blocos, reduzindo, inclusive, o custo com a segurança implantada pela portaria.

Finalmente, ressaltamos que quando descrevemos os dois projetos habitacionais de produção e urbanização, fizemos questão de detalhar os principais atos praticados e necessárias à viabilização dos empreendimentos, objetivando demonstrar que além de longo, o processo é incerto, pois são realizadas várias ações, sem que exista certeza de contratação e liberação de recursos. Tivemos a percepção, inclusive, que o cenário de incerteza decorre da própria lógica financeira e privada do PMCMV e de seu arranjo institucional que sofre influência de questões político-partidárias.

11) A “dimensão pública” da habitação social: o PMCMV e o princípio republicano.

Segundo Cunha (2014) referindo-se ao PMCMV, “mesmo quando se trabalha com a faixa 1, denominada social, o capital privado tem sido um dos principais protagonistas, o que obriga a repensar a ‘dimensão pública’ da habitação social” (CUNHA, 2014, p. 328).

Assim, a opção pela implementação do PMCMV indica ambiguidades em nossa República Federativa do Brasil, decorrentes do fato de que ao subsidiar em grande escala a produção de moradias para a classe de menor renda, porém por meio de um programa que prioriza interesses ligados às empresas de construção civil e ao setor imobiliário, o Estado atua “tanto para a acumulação da riqueza na produção habitacional, quanto para a sua legitimação frente às classes de menor renda. Atua, com sucesso, na obtenção do consenso entre as classes e no consentimento das massas populares à política em curso que reforça os interesses do capital imobiliário e da construção civil” (FERREIRA, 2014, p. 196).

Neste cenário, mesmo reconhecendo que, como propunha a Política e o Plano Nacional de Habitação, o PMCMV por meio de significativos subsídios muito ampliou o

atendimento habitacional para a população de menor renda (KRAUSE; BALBIM; LIMA NETO, 2013, p. 45), também fica evidente que a forma de produção da moradia e da cidade proposta pelo programa prioriza os interesses do capital imobiliário, do capital financeiro e da indústria da construção (cidade e moradia como mercadorias, com ênfase no seu valor de troca), em detrimento de uma política habitacional e urbana democrática, inclusiva e justa (cidade e moradia como direitos, com ênfase no valor de uso).

Evidenciamos essa situação na cidade de Jundiaí quando demonstramos que a viabilidade, a quantidade e a tipologia dos empreendimentos habitacionais de interesse social do Jardim São Camilo e do Jardim Novo Horizonte (PMCMV - Faixa 1 – FAR) são definidas sob a perspectiva empresarial (privada e financeira) da lucratividade.

Também demonstramos, sob o referencial de Villaça (2012) e de Harvey (2013; 2014), que a dominação da produção do espaço urbano de Jundiaí por uma elite econômica e política que comanda o mercado imobiliário e comanda as ações do Estado sobre o espaço (legislação urbanística; localização da produção habitacional, dos equipamentos públicos etc.) facilita e potencializa a efetivação da lógica financeira e privada do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e seus impactos negativos no tocante à qualidade da moradia e da cidade, uma vez que o valor de uso da moradia, acaba sendo comandado por um sistema louco de valor de troca, que faz explodir o valor de uso e as pessoas acabam sem receber boa moradia (HARVEY, 2013)<sup>203</sup>. Nesta lógica, o interesse do capital (das elites, do mercado imobiliário e das construtoras) prevalece ao direito à cidade e ao direito social à moradia especialmente da população de menor renda.

Feitos esses esclarecimentos preliminares, trazemos a seguir argumentação de Comparato (2006), que nos questiona e nos ajuda a concluir que o PMCMV e sua lógica financeira e privada acabam se contrapondo ao princípio republicano. Segundo o autor, é exigência do princípio republicano o acesso à serviços públicos que garantam a segurança dos cidadãos, que correspondem, basicamente, aos direitos humanos de caráter econômicos e social – inclusive o direito à moradia que tanto nos interessa nesta tese -, bem como que a lógica da lucratividade e da “mercadorização” do sistema capitalista é incompatível com a organização de um autêntico serviço público para o atendimento universal e equitativo:

O princípio republicano [...] impõe, também, seja regulada, sempre em função do proveito coletivo, a prestação daqueles serviços destinados a satisfazer as necessidades fundamentais de todos, tais como a manutenção da ordem e a proteção da segurança pessoal, a educação e a saúde, a moradia e a urbanização, o abastecimento de água e o equipamento sanitário, o

---

<sup>203</sup> Vide nota de rodapé nº 185.

fornecimento de eletricidade, o transporte coletivo, a previdência social contra os riscos mais graves e comuns que afetam a vida coletiva.

[...]

Por isso mesmo, em cada país é ao Estado, em obediência aos princípios da igualdade proporcional e da solidariedade, que incumbe exercer os serviços públicos. Ele deve fazê-lo diretamente e não mediante concessão, autorização ou permissão do exercício dessa atividade a particulares. A lógica da lucratividade, própria do sistema capitalista, é incompatível com a organização de um autêntico serviço público, isto é, voltado ao atendimento igualitário das necessidades fundamentais de todos. (COMPARATO, 2006, p. 634-635).

## 12) Relevância do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), na mudança de cenário da política habitacional e urbana.

Conforme indicado e comentado em vários momentos desta tese, inclusive com base nas constatações e avaliações do diagnóstico habitacional de 2015 do processo de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e nas percepções e indicações de 2014 do Conselho Municipal de Habitação (CMH), em Jundiaí o Fundo Municipal de Habitação é inoperante, especialmente pela ausência da aplicação de instrumentos da política urbana que gerem recursos para o fundo. Também, pela não utilização especialmente das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC) em áreas vazias e subutilizadas (urbanizadas e bem localizadas), Jundiaí não avança no acesso à terra urbanizada à população de baixa renda, na justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização e no combate à especulação imobiliária.

Demonstramos, ainda, quando tratamos do histórico e das opções da produção habitacional popular em Jundiaí, a histórica tendência de periferação da produção de unidades habitacionais para a população de menor renda. O diagnóstico do processo de revisão do PLHIS é categórico, ao avaliar e constatar que:

Os empreendimentos habitacionais, voltados para o atendimento da população de baixa renda, produzidos nos últimos anos em Jundiaí se localizam nas porções leste e oeste do município. Com o fenômeno do aumento do preço da terra observado na última década, nota-se que a maioria dos novos empreendimentos e de maior dimensão foram implantados no vetor oeste. Porém, cabe ressaltar que, além do problema de mobilidade, esta área também sofre com a falta de infraestrutura e serviços urbanos. (FUMAS e DEMCAMP, 2015-A, p. 106)

Essas situações, que foram detalhadas durante o desenvolvimento desta tese, configuram o seguinte cenário da política urbana e habitacional de Jundiaí: limitações financeiro-orçamentárias municipais; dependência aos recursos externos (federal e estadual); precariedade na articulação entre planejamento urbano e habitacional; não efetivação do

princípio da função social da propriedade e cidade vinculados à habitação de interesse social; produção de habitação para a menor renda em regiões distantes e periféricas; ausência de uma efetiva reserva fundiária para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social (escassez de áreas públicas ou de áreas particulares para a indução da iniciativa privada, demarcadas como ZEIS).

Além destes aspectos, vivenciamos a partir de 2009 a centralidade do PMCMV na produção habitacional de interesse social em Jundiaí, como também constatamos, em 1º de janeiro de 2013, a ausência de produção de novas moradias na cidade para a população de menor renda (0 a 3 salários) e verificamos inviabilidades sociais, técnicas e financeiras em projetos de urbanização de assentamentos precários.

Objetivando modificar esse cenário em Jundiaí, dentre as várias ações realizadas pela atual gestão habitacional a partir de 2013 e relatadas nesta tese<sup>204</sup>, a mais estratégica e relevante foi a decisão de executar a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no contexto de revisão do Plano Diretor e com a efetiva participação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que possibilitou, inclusive, a mobilização da sociedade civil no debate das questões habitacionais e urbanas de Jundiaí.

A importância da revisão do PLHIS para alterar o cenário atual habitacional e urbano de Jundiaí é evidente e foi destacada em seu diagnóstico, nos seguintes termos:

A aplicação destes instrumentos pode garantir conquistas importantes no campo das políticas sociais, associando-as às políticas territoriais. [...]. Assim, por exemplo, no caso das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), é importante que estejam demarcadas no território municipal, o que pressupõe uma opção assumida pela municipalidade em determinar que alguns imóveis sejam direcionados exclusivamente para novos empreendimentos habitacionais destinados à população de baixa renda ou para a regularização dos assentamentos precários, em consonância com a demanda e o déficit habitacional devidamente mensurado.

Da mesma forma, o instrumento do parcelamento, utilização ou edificação compulsórios, que força a utilização dos imóveis ociosos ou sub-utilizados, depende do estabelecimento de critérios de localização e de padrões tipológicos de imóveis interessantes para serem empreendidos.[...]

Como estratégia, inclusive de enfrentamento dos mecanismos do mercado especulativo, tanto as ZEIS como o parcelamento e edificação compulsórios são oportunos até como medidas de acomodação do valor dos imóveis demarcados para a produção de habitação social, contando com fatores depreciativos e mecanismos fiscais de contenção do aguardo para valorizações futuras. Neste sentido, se os planos diretores não avançarem na aplicabilidade destes instrumentos, o plano setorial de habitação deverá reforçar a sua regulamentação de forma a garantir que estes mecanismos tornem-se estratégicos para a constituição de uma reserva fundiária futura.

---

<sup>204</sup> No capítulo 3 apresentamos um desenho de cenário da política habitacional de Jundiaí, consistente em um relato crítico envolvendo as situações encontradas e as ações realizadas de 1º de janeiro de 2013 a junho de 2015.

especialmente para os empreendimentos habitacionais de interesse social.  
(FUMAS e DEMACAMP, 2015-A, p. 112-113)<sup>205</sup>

Aguardamos, entretanto, a finalização do processo de revisão do PLHIS e do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), e o resultado das disputas pelo e no espaço urbano de Jundiaí...

---

<sup>205</sup> Os grifos são nossos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) ampliou por meio de significativos subsídios o acesso à moradia à população de menor renda, conforme propunham a Política Nacional de Habitação (PNH) e o Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Isto é uma importante conquista, em grande medida decorrente da luta - da mobilização, reflexão, ação e pressão – dos movimentos sociais de moradia e reforma urbana.

A partir do processo de mudança na gestão de Jundiaí-SP iniciado em 1º de janeiro de 2013, do processo de planejamento e de revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e do processo de produção habitacional e urbanização dos assentamentos precários Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte, avaliamos e refletimos, sob a ótica do arranjo federativo, sobre o distanciamento, divergências e conflitos – até mesmo uma sobreposição – entre o PMCMV e a política habitacional, que repercutem na implementação e gestão da política municipal de habitação de Jundiaí.

Fundamentado por vasto referencial teórico, mergulhamos na realidade de Jundiaí-SP sob a perspectiva habitacional e urbana e com ênfase na gestão da política de habitação, para demonstrar que o PMCMV, com solução única e padronizada (construção de novas moradias) e sob forte lógica financeira e privada de produção, sobrepõe-se à arquitetura da política habitacional e seu arranjo federativo – sistema nacional integrado por fundos, conselhos e planos em nível federal, estadual e municipal – e restringe o papel da gestão pública municipal no campo da política social de habitação.

Por meio da apresentação de fortes indícios, também evidenciamos que, na medida em que a política municipal de habitação esteja estruturada e seja efetiva – plano, conselho e fundo operantes -, inclusive articulada com a política urbana – questão fundiária regulada por instrumentos urbanísticos aplicáveis e efetivos –, a gestão pública municipal tem capacidade administrativa para minimizar os aspectos negativos do PMCMV<sup>206</sup>, assim como capacidade de desenvolver outras formas de atendimento e solução habitacional<sup>207</sup>.

Para tanto, no desenvolvimento desta tese apresentamos o cenário habitacional e urbano de Jundiaí, e investigamos e analisamos várias situações que o compõem.

---

<sup>206</sup> Dentre os aspectos e impactos negativos do programa, destacamos: baixa qualidade urbanística e arquitetônica dos empreendimentos habitacionais, segregação, periferização, exclusão socioterritorial, especulação imobiliária etc.

<sup>207</sup> Além da produção pelo programa, são necessárias outras práticas, tais como: urbanização de assentamentos precários; melhorias e reformas habitacionais; construção em autogestão com assessoria; regularização fundiária; ocupação de áreas vazias e subutilizadas centrais ou bem localizadas para a produção de lotes, casas e apartamentos; recuperação de imóveis em áreas centrais para moradia social; programa de locação social para famílias de menor renda etc.

Neste percurso, mostramos que embora rica e próspera, em Jundiaí existe desigualdade e elevada concentração de renda e nela reside uma parcela significativa de pessoas e famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social, urbana e habitacional; como também demonstramos que a cidade de Jundiaí curvou-se aos interesses privados especulativos e lucrativos de uma elite política e econômica que domina/comanda a dinâmica do mercado imobiliário e o ordenamento territorial, e que concentra as melhores áreas e as destinam a empreendimentos para a população de renda média e alta.

A produção habitacional popular implementada no período de 1980 a 2015 e a partir de 2013, referente aos empreendimentos em construção viabilizados pela atual gestão municipal -, demonstram que Jundiaí acompanhou a tendência da periferização da provisão habitacional para a população de menor renda, sob a lógica de que “primeiro chegam as casas e depois chega a cidade” (RODRIGUES, 2013, p. 120).

Neste contexto e considerando a atual hegemonia e centralidade do PMCMV na produção habitacional de interesse social, destacamos que o programa, com sua forte lógica financeira e privada, centrado no subsídio para a produção de novas moradias, desvinculado da questão fundiária e pouco articulado com as políticas urbana e sociais induz que os empreendimentos sejam construídos em localizações mais baratas, em áreas que viabilizam financeiramente as obras dentro dos tetos estabelecidos, com ausência ou precariedade de transporte, infraestrutura e oferta de serviços urbanos, gerando um padrão de cidade segregada e sem urbanidade (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418).

Existe uma tendência, muito evidenciada em Jundiaí, inclusive contrária às normas da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, de relativizar – especialmente, por omissão - o princípio da função social da propriedade e da cidade e, conseqüentemente, de relativizar o direito social à moradia da população de menor renda.

Também destacamos que a legislação municipal de Jundiaí de 2012 e em processo de revisão pela atual gestão - o Plano Diretor e a Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo (LUOPS) -, em vez de induzir, de forma planejada, a configuração do ordenamento territorial sob a diretriz da função social da propriedade vinculada ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social (acesso a terra urbanizada à população de menor renda; constituição de reserva fundiária para habitação de interesse social; combate a especulação imobiliária etc.), acaba, em decorrência de sua omissão, tornando-se um instrumento indutor para a efetivação de ressetorizações específicas

necessárias para a realização de ações habitacionais pontuais e emergenciais em prol da população em maior vulnerabilidade social.

O histórico da produção habitacional popular em Jundiaí e das precariedades e necessidades habitacionais mostram que a política municipal de habitação de Jundiaí foi configurada e representou um modelo setorizado e pouco articulado com as políticas urbana e sociais, com foco na “erradicação de submoradias” e na produção de novas moradias populares em localizações periféricas, extremamente dependente de recursos externos (federal e estadual), com pouca participação e controle social em sua gestão. Desse modo, o modelo adotado até 2012 pelas gestões anteriores não integrava a política habitacional a um projeto de cidade (cidade social, econômica, ambiental e urbanisticamente sustentável), como também se contrapunha a uma concepção de gestão democrática-popular que incorpora as perspectivas da vulnerabilidade, territorialidade, intersetorialidade, descentralização e participação e controle social.

Outro aspecto relevante, diz respeito ao fato de que a forte lógica financeira e privada do PMCMV pouco se integra e muito altera a efetividade Sistema Nacional de Habitação de Interesse social (SNHIS). Desta forma, a pouca efetividade do SINHIS, especialmente em função da hegemonia e sobreposição do PMCMV à política, faz com que os municípios não sejam – ou sejam muito pouco - induzidos a formular e implantar uma política habitacional mais ampla, sob um modelo descentralizado, articulado com as políticas urbanas e sociais e direcionado para a gestão habitacional democrática, justa e incluyente<sup>208</sup>. Como consequência, a política municipal de habitação de Jundiaí avançou muito mais na lei do que na realidade.

Considerando que a força política, econômica e social do programa muito influencia e pressiona a gestão municipal habitacional de “[...] ‘fazer rodar’ o PMCMV, em função do montante de recursos disponíveis, da lógica privada de produção, da agilidade e facilidade para que municípios e estados construam “casas populares” em seus territórios.” (REDE CIDADE E MORADIA, 2014; AMORE, SHIMBO, RUFINO, 2015, p. 418), também

---

<sup>208</sup> O modelo de gestão democrática, justa e incluyente decorre dos princípios, objetivos, diretrizes e estratégias da Política Nacional de Habitação (PNH), do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e do Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Este modelo está intimamente relacionado com os seguintes eixos estruturantes do conteúdo dos Planos Diretores Participativos (PDP) explicitados por Rolnik, Cymbalista e Nakano (2011), que deveriam orientar e articular o planejamento habitacional com o planejamento territorial urbano: \* Inclusão territorial: assegurar aos pobres o acesso à terra urbanizada e bem localizada, garantindo também a posse da moradia de áreas irregulares ocupadas pela população de baixa renda; \* Justiça social: distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano; \* Gestão democrática: participação efetiva da população na política urbana (ROLNIK; CYMBALISTA; NAKANO, 2011, p. 134).

destacamos que esses arranjos financeiros e institucionais do PMCMV colocam o poder público municipal em uma posição secundária, na condição de apoiador tanto das empresas construtoras quanto das instituições financeiras para a viabilização dos projetos habitacionais e obtenção dos repasses de recursos de federais e estaduais. Neste sentido, enfatizamos que a operacionalização do PMCMV prescinde do exercício de modo amplo das competências e capacidades administrativas municipais, tendo em vista sua opção “por uma produção diretamente de mercado, que dispensa em grande medida a gestão pública” (FIX e ARANTES, 2009, p. 2-3) e na qual “as construtoras praticam o limite mínimo aceitável, de acordo com as regras do programa” (RODRIGUES, 2014, p. 135).

Sobre a autonomia do programa e a dependência e acomodação da cidade de Jundiaí, evidenciamos que mesmo existindo pendências do município junto ao SNHIS e, pior ainda, mesmo o PLHIS, o Plano Diretor e LUOPS, e o Fundo Municipal de Habitação podendo ser caracterizados como “encenações burocráticas para cumprir a lei” com relação à função social da propriedade e da cidade vinculadas ao desenvolvimento da política habitacional de interesse social, o município de Jundiaí, seguindo a regras do programa, viabiliza e implementa uma substancial produção de novas moradias destinadas à população de menor renda pelo PMCMV.

Nesse contexto, também destacamos que existe uma substancial disparidade entre os valores dos recursos destinados a política habitacional (produção de moradias, urbanização de assentamentos precários, trabalho social em habitação etc.) pelo município de Jundiaí e pelos governos federal e estadual. Além da dependência do município aos recursos externos (federal e estadual), esse cenário evidencia uma acomodação em Jundiaí, inclusive decorrente do fato de que o Fundo Municipal de Habitação é inoperante, especialmente pela ausência da aplicação de instrumentos da política urbana que gerem recursos para o fundo.

A investigação e análise do processo de produção habitacional e urbanização dos assentamentos precários Jardim São Camilo e Jardim Novo Horizonte, evidenciaram a existência de distorções entre projetos “no papel” e os projetos necessários para a transformação da realidade social pautados na viabilidade social, técnica e financeira e no respeito às particularidades locais do município. Tal situação decorre, inclusive, do fato de que o potencial de captação para a construção de novas moradias pelo PMCMV é que acaba direcionando projetos de urbanização e, conseqüentemente, causam distorções e inviabilidades.

Verificamos, nos processos de produção habitacional pelo PMCMV – FAR (400 apartamentos no Jardim São Camilo e 1.088 no Jardim Novo Horizonte), a força e a

autonomia do PMCMV, cuja hegemonia na política habitacional induz, em função de suas facilidades de produção, a modificação de arranjos institucionais federativos, que pareciam consolidados e irreversíveis. Também apresentamos situações concretas referentes aos dois empreendimentos habitacionais de interesse social viabilizados pela atual gestão e em fase avançada de construção, que evidenciaram a forte lógica financeira e privada do PMCMV, que faz com que a viabilidade, a quantidade e a tipologia, mesmo dos empreendimentos caracterizados como de interesse sociais (Faixa 1 – FAR – 0 a 3 salários ou urbanização), sejam definidas sob a perspectiva empresarial e financeira do “fechar a conta”, considerando a máxima lucratividade possível.

Também demonstramos, sob o referencial de Villaça (2012) e de Harvey (2013; 2014), que a dominação da produção do espaço urbano de Jundiaí por uma elite econômica e política que comanda o mercado imobiliário e comanda as ações do Estado sobre o espaço (legislação urbanística; localização da produção habitacional, dos equipamentos públicos etc.) facilita e potencializa a efetivação da lógica financeira e privada do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e seus impactos negativos no tocante à qualidade da moradia e da cidade, uma vez que o valor de uso da moradia acaba sendo comandado por um sistema louco de valor de troca, que faz explodir o valor de uso e as pessoas acabam sem receber boa moradia (HARVEY, 2013). Nesta lógica, o interesse do capital (das elites, do mercado imobiliário e das construtoras) prevalece ao direito à cidade e ao direito social à moradia especialmente da população de menor renda.

Objetivando modificar esse cenário em Jundiaí, dentre as várias ações realizadas pela atual gestão habitacional a partir de 2013 e relatadas nesta tese, a mais estratégica e relevante foi a decisão de executar a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no contexto de revisão do Plano Diretor e com a efetiva participação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), que possibilitou, inclusive, a mobilização da sociedade civil no debate das questões habitacionais e urbanas de Jundiaí. Aguardamos, entretanto, a finalização do processo de revisão do PLHIS e do processo de elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), e o resultado das disputas pelo e no espaço urbano de Jundiaí.

Diante do cenário, situações, reflexões e análises acima apresentados sinteticamente e que foram desenvolvidos nesta tese, “saltam aos olhos” os seguintes desafios e possibilidades apontados por Royer (2014b) referentes à política habitacional e ao Programa

Minha Casa Minha Vida (PMCMV), relacionados ao federalismo brasileiro, ao papel e competência dos municípios, e ao arranjo institucional da política no contexto do programa<sup>209</sup>.

Com relação à política habitacional, são eles:

- Consolidar o SNH – Sistema Nacional de Habitação;
- Articular a política habitacional com a política urbano-fundiária;
- Eleger e executar projetos que dialogam com o planejamento do setor e estratégia de ação pactuada com atores sociais (PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social – PEHIS – Plano Estadual de Habitação de Interesse Social);
- Identificar as necessidades habitacionais (déficit e precariedade) por tipologias de regiões ou municípios;
- Definir programas e estratégias de forma que a produção (ou atendimento) habitacional tenha aderência com o déficit;
- Definir mecanismos de gestão participativa;
- Criar mecanismos de apoio aos municípios e induzir a articulação da política habitacional e urbana. (ROYER, 2014b)

Já no tocante ao PMCMV, são indicados por Royer (2014b) os seguintes desafios:

- Aumentar e otimizar a participação dos governos estaduais e municipais, movimentos e associações comunitárias;
- Aumentar e otimizar a participação dos governos locais: avaliação e aprovação dos projetos; manutenção e operação de infraestrutura e serviços públicos; realização e acompanhamento de trabalho social;
- Aumentar a qualidade arquitetônica e urbanística dos projetos;
- Incentivar a realização de projetos na mancha urbana existentes, garantindo o acesso à infraestrutura e aos serviços existentes. (ROYER, 2014b)

“Mas o Estado brasileiro terá fôlego financeiro para levar adiante iniciativas como o PMCMV?” (DIAS, 2012, p. 144).

Concluindo, sob a provocação de Dias (2012) e considerando os desafios de Royer (2014b) que foram evidenciados nesta tese, acreditamos que a urgente adoção de

---

<sup>209</sup> Os problemas, desafios e oportunidade apontados por Royer (2014b) foram explicitados de forma integral no capítulo 1 da tese, quando tratamos do marco legal e arranjo federativo da política e do programa.

indicadores sobre a capacidade e qualidade da gestão da política habitacional e sua articulação com as políticas urbanas e fundiárias, tal como o Índice de Capacidade Institucional Habitacional e Gestão Urbana<sup>210</sup>, seriam relevantes para colocar o poder público municipal na posição de protagonista da política e dos programas habitacionais, inclusive do PMCMV, no espaço urbano cujo ordenamento lhe compete.

---

<sup>210</sup> Índice de Capacidade Institucional e de Gestão Urbana, cuja criação foi proposta pelo PlanHab como uma das estratégias para a implementação do objetivo geral de seu “eixo: arranjos institucionais”, consistente em “implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consolidar um modelo de política baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social” (BRASIL, 2010-A, p. 116). Segundo o PlanHab, o referido índice tem como objetivo “avaliar a capacidade institucional e eficiência na implementação da política pelos agentes executores locais do SNHIS e sua descentralização federativa” (BRASIL, 2010a, p. 116) e seria composto por: indicadores que avaliam a institucionalização do setor de habitação; indicadores que aferem o campo de atuação dos conselhos locais gestores do fundo de HIS; indicadores que avaliam a política habitacional e gestão do plano local; indicadores de gestão de política urbana e fundiária; indicadores que medem a capacidade de financiamento local (BRASIL, 2010a, p. 116). Este assunto foi detalhado, quando tratamos do marco legal e arranjo federativo da política habitacional e urbana, no capítulo 1 desta tese.

## REFERÊNCIAS

AMORE, Caio Santo. Minha Casa Minha Vida para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO. Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa... e a cidade?** avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO. Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa... e a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

ARAÚJO, Óscar E. Três pesquisas de padrão de vida realizada em São Paulo: David, Lowrie e Santa Olímpia. **Estudos Brasileiros**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 22, ano III, jan./fev. 1942.

ARÉBALO, Martha et al. **El camino posible producción social del hábitat em América Latina**. San José: Centro Cooperativo Sueco, 2011.

ARRETCHE, Marta T. S. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**. São Paulo: ANPOCS, v. 14, n. 40, p. 111-138, jun. 1999.

BARROS JUNIOR, A. S. A habitação e os transportes. **Revista do Arquivo Nacional**, São Paulo, n. 82. 1942.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. In: MARICATO, Ermínia (Org.). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979, p. 37-70.

BONDUKI, Nabil G. Nabil Bonduki: uma nova estratégia para as cidades. **Folha de S. Paulo**, São Paulo 12 dez. 2014. Opinião. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2014/12/1561200-nabil-bonduki-uma-nova-estrategia-para-as-cidades.shtml>>. Acesso em: 19 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Origens da habitação social no Brasil**: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade; FAPESP, 1998.

\_\_\_\_\_. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. [2008?], p. 70-104. Disponível em: <[http://www.usjt.br/arq.urb/numero\\_01/artigo\\_05\\_180908.pdf](http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf)>. Acesso em: 21 ago de 2015.

BONDUKI, Nabil; ROLNIK, Raquel. Periferias. **Cadernos de Estudo e Pesquisas**, São Paulo: Prodeur/FUPAM FAU-USP, 1978.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Brasília, nov. 2004.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Precariedade no Brasil urbano**. Brasília; São Paulo: CEM / CEBRAP, 2007a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Capacidade administrativa, déficit e efetividade na política habitacional**. ARRETCHE, Marta (Coord.); VASQUEZ, Daniel; FUSARO, Edgard. Brasília; São Paulo: CEM / CEBRAP, 2007b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto projeção da demanda demográfica, o déficit habitacional e assentamentos subnormais**: CEDEPLAR-UFMG. Brasília, 2007c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Planos locais de habitação de interesse social**. Brasília, 2009. Curso a Distância.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília, maio 2010a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília, 2010b. Curso a Distância.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Situação dos entes federados frente às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social**: SNHIS (Lei 11.124/2005) – Jundiaí. Brasília, 21 ago. 2015a. Disponível em: <[http://app.cidades.gov.br/situacao\\_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site](http://app.cidades.gov.br/situacao_snhis/src/situacaoSnhis/formSituacoes?view=site)>. Acesso em: 21 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. **Relatório de Informações Social**: RI Bolsa Família e Cadastro Único - Jundiaí – abr/maio 2015b. 2015. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#>>. Acesso em: 01 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Produto interno dos municípios - 2011**. Rio de Janeiro, 2013.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Superintendência Regional de Jundiaí. **E-mail enviado pelo Gerente de Atendimento e pelo Gerente Regional da Construção Civil da SR Jundiaí ao Superintendente da FUMAS**, sobre informações referentes à ampliação da diretriz de contratação - empreendimentos PMCMV - Faixa 1 Bairro com Justiça Social - 1000 unidades (Bairro do Poste I), em 27 nov. 2013a

\_\_\_\_\_. Superintendência Regional Paulista. Aviso de sorteio: credenciamento nº 5838/2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jun. 2013b. Seção 3, n. 113, p. 121.

\_\_\_\_\_. Superintendência Regional de Jundiaí. **E-mail enviado pelo Gerente Regional da SR Jundiaí ao Superintendente da FUMAS**, sobre informações por ele solicitadas sobre o déficit habitacional de Jundiaí para o PMCMV – recursos FAR -, em 13 maio 2013c.

CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ. **Legislação**. Disponível em: <<http://www.jundiai.sp.leg.br/legislacao/leis-e-outras-normas>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

CAMPINAS. Prefeitura Municipal de Campinas. **Diagnóstico do Plano de Habitação de Campinas**. Campinas, 2010.

CARDOSO, Adauto Lúcio; ARAÚJO, Rosane Lopes de; GHILARDI, Flávio Henrique. Necessidades habitacionais. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Planos locais de habitação de interesse social**. Brasília, 2009. Curso a Distância. Aula 4, p. 83-106.

CASTRO, Gabriel. A lição de Jundiaí: crescimento sem desordem. **Revista Veja**: VEJA.com, São Paulo: Abril, 06 maio 2014. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/brasil/a-licao-de-jundiai-crescimento-sem-desordem/>>. Acesso em: 10 set. 2015.

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE - CEM / CEBRAP; FUNDAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO - FUNDAP. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista**: segundo relatório, ago. 2013. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/654-Relatorio%20II\\_Assentamentos\\_Fundap\\_final\\_logo.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/upload/aaa/654-Relatorio%20II_Assentamentos_Fundap_final_logo.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2015

COMPARATO, Fábio Konder. **Ética**: direito, moral e religião no mundo moderno. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

CONGRESSO DE DIREITO URBANO-AMBIENTAL, 2., 2011, São Paulo. **Anais do II congresso de direito urbano-ambiental**: congresso comemorativo aos 10 anos do estatuto da cidade. São Paulo: Exclamação, 2011. 2 v.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO - DHU. **Ofício CDHU/ 1.01.02.00/1.00.00.00/032/2013**, assinado pelo Diretor Presidente, encaminhado ao Prefeito Municipal de Jundiaí, referente à impossibilidade de concretização de empreendimento habitacional (Jundiaí L – Jardim Novo Horizonte) e devolução de terreno doado. CDHU. São Paulo, 20 fev. 2013.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE JUNDIAÍ - CMH. **Questionário – Plano Diretor Participativo - Entidade**: Conselho Municipal de Habitação de Jundiaí-SP. Jundiaí, 13 jun. 2014.

COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO - CEDEPE-PUC/SP. **Política Nacional de Habitação de Interesse Social e o PMCMV**. Jundiaí: CEDEPE-PUC/SP; FUMAS, 2014a. Material didático de oficina ministrada por Luciana de Oliveira Royer, em 07 ago. 2014, na cidade de Jundiaí.

\_\_\_\_\_. **Questões territoriais e urbanas**: um olhar para Jundiaí e a vinculação com a problemática habitacional. Jundiaí: CEDEPE-PUC/SP; FUMAS, 2014b. Material didático de oficina ministrada por Eleusina Lavor Holanda de Freitas e Maria Célia Caiado, em 10 jul. 2014, na cidade de Jundiaí.

CUNHA, Gabriel Rodrigues da. **O Programa Minha Casa Minha Vida em São José do Rio Preto/SP**: estado, mercado, planejamento urbano e habitação. 2014. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2014.

DENALDI, Rosana (Org.). **Planejamento habitacional**: notas sobre a precariedade e terra nos Planos Locais de Habitação. São Paulo: Annablume, 2013.

\_\_\_\_\_. Plano de ação integrada em assentamentos precários. In: AÇÕES integradas de urbanização de assentamentos precários. Brasília: Ministério das Cidades / Aliança de Cidades; São Paulo: Primeira Impressão, jan. 2008.

DIAS, Edney Cielici. **Do plano real ao Programa Minha Casa, Minha Vida: negócios, votos e as reformas da habitação.** 2012. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

DIAS, Edney Cielici; FUSARO, Edgard. O papel dos municípios na política habitacional brasileira: atribuições, práticas e cooperação. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO DO DCP-USP, 2011, São Paulo. São Paulo: USP, abr. 2011.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO – EMLASA. **Aglomeración urbana de Jundiaí,** 2011. Disponível em: <<http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa/jundiai/abertura.html>>. Acesso em: 07 jul. 2014.

FANELLI, Adriana Fornari Del Monte. **A aglomeração urbana e a expansão recente da área central de Jundiaí.** 2014. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2014.

FANELLI, Adriana Fornari Del Monte; SANTOS JUNIOR, Wilson Ribeiro dos. O aglomerado urbano de Jundiaí (SP) e os desafios para a mobilidade metropolitana paulista. **Cadernos MetrÓpole.** São Paulo, v. 15, n. 30, p. 461-487, jul./dez. 2013.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa.** 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FERREIRA, Regina Fátima Cordeiro Fonseca. **Autogestão e habitação: entre a utopia e o mercado.** 2014. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

FERREIRA, J. S. W.; UEMURA, Margareth M. **Política urbana: ações integradas de urbanização e assentamentos precários.** Brasília: Ministério das Cidades, 2008. Curso a Distância. Módulo I. Disciplina I.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil.** 2011. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FIX, Mariana de Azevedo Barretto; ARANTES, Pedro Fiori. Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação: alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida **União Nacional por Moradia Popular,** jul. 2009. Disponível em: <[http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=297:como-o-governo-lula-pretende-resolver-o-problema-da-habitacao&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)>. Acesso em: 04 set. 2014.

FRANCISCO, Papa. **Discurso do Papa Francisco aos participantes no Encontro Mundial dos Movimentos Populares**. Cidade do Vaticano, 28 out. 2014. Disponível em: <[https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/october/documents/papa-francesco\\_20141028\\_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html](https://w2.vatican.va/content/francesco/pt/speeches/2014/october/documents/papa-francesco_20141028_incontro-mondiale-movimenti-popolari.html)>. Acesso em: 28 ago. 2015.

FREITAS, Eleusina Lavor Holanda de. Desafios para planejar a cidade: o Plano Diretor, o Plano Local de Habitação e a intersetorialidade das políticas públicas. In: SEMINÁRIO: JUNDIAÍ: MORADIA E CIDADE PARA TODOS. 2015, Jundiaí. Jundiaí: FUMAS; CEDEPE-PUC/SP, 17 jun. 2015.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO - FJP. Centro de Estatística e Informações. **Déficit habitacional municipal no Brasil 2010**. Belo Horizonte, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2002**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012**. Belo Horizonte, 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Déficit habitacional no Brasil 2011-2012: resultados preliminares**. Belo Horizonte, 2014. (nota técnica, 1).

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL - FUMAS. FUMAS: 30 anos, 2009.

\_\_\_\_\_. **Apresentação institucional da FUMAS sobre o panorama habitacional de Jundiaí**, realizada por seu Superintendente em reunião com a Secretária Nacional de Habitação, em 19/04/2013, na cidade de Jundiaí. Jundiaí, 19 abr. 2013.

\_\_\_\_\_. **Contestação de ação civil pública (processo judicial nº 1015009-43.2014.8.26.0309)**, movida em face da Prefeitura Municipal de Jundiaí, na qual a FUMAS passou a integrar o polo passivo após ajuizar Agravo de Instrumento de Terceiro Interessado e que envolve as Leis Municipais nºs 8.218/2014 e 8.219/2014. Jundiaí, 19 dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. **Ofício FUMAS nº 1.463/2014**, elaborado e assinado pelo Superintendente FUMAS, encaminhado Superintendente Regional da CAIXA de Jundiaí, referente prestação de informações objetivando regularizar a situação de pendência do município de Jundiaí quanto às obrigações assumidas por ocasião da assinatura do Termo de Adesão ao SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Jundiaí, 18 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. **Ofício FUMAS nº 1.457/2014**, elaborado e assinado pelo Superintendente e pela Assessora Especial de Assuntos Habitacionais da FUMAS, referente a esclarecimentos ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) e à CAIXA sobre a operação PAC-PMCMV – Jardim São Camilo – nº 03.52.654-44/2011. Jundiaí, 18 dez. 2014c.

\_\_\_\_\_. **Agravo de Instrumento de Terceiro Interessado em ação civil pública (processo judicial nº 1015009-43.2014.8.26.0309)**, movida em face da Prefeitura Municipal de Jundiaí, na qual a FUMAS passou a integrar o polo passivo após ajuizar Agravo de Instrumento de Terceiro Interessado e que envolve as Leis Municipais nºs 8.218/2014 e 8.219/2014. Jundiaí, 13 nov. 2014d.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS. **Ofício FUMAS nº 1.091/2014**, elaborado e assinado pelo Superintendente e pela Assessora Especial de Assuntos Habitacionais da FUMAS, encaminhado à Coordenadoria do Núcleo Especializado de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, referente à esclarecimentos sobre as condições habitacionais do Município de Jundiaí. Jundiaí, 07 out. 2014e.

\_\_\_\_\_. **Ofício FUMAS nº 0966/2014**, elaborado e assinado pelo Superintendente e pela Assessora Especial de Assuntos Habitacionais da FUMAS, referente à apresentação ao Ministério das Cidades (Secretaria Nacional de Habitação) do cenário de oportunidades e necessidades para ampliação das diretrizes para o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) – Faixa 1 – FAR. FUMAS. Jundiaí, 01 out. 2014f.

\_\_\_\_\_. **Ofício FUMAS nº 0875/2014**, elaborado e assinado pelo Superintendente e pela Assessora Especial de Assuntos Habitacionais da FUMAS, referente à esclarecimentos ao Ministério Público sobre a demarcação (ressetorização) de duas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Jundiaí, 21 ago. 2014g.

\_\_\_\_\_. Seminário: Política e Sistema Nacional de Habitação e a Política Municipal de Habitação. **Apresentação institucional da FUMAS**, realizada no seminário por seu Superintendente, em 29/05/2014, na cidade de Jundiaí. FUMAS e CEDEPE-PUC/SP. Jundiaí, 29 maio 2014h.

\_\_\_\_\_. **Termo Re-Ratificação de Termo de Parceria do Loteamento Santa Giovana**, celebrado em 25 de abril de 2014i.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações para 2014**, aprovado pelo Conselho Curador da FUMAS em março de 2014. Jundiaí, mar. 2014j.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades de 2013**, aprovado pelo Conselho Curador da FUMAS em março de 2015. Jundiaí, mar. 2014k.

\_\_\_\_\_. **Termo Re-Ratificação de Termo de Parceria do Loteamento Reserva da Mata**, celebrado em 25 de fevereiro de 2014l.

\_\_\_\_\_. Audiência Pública: diagnóstico do Setor Habitacional de Jundiaí – 18-06-2015. In: FUMAS; DEMACAMP. **Produto 3.3 – Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jundiaí**. Campinas, 18 jun. 2015a. p. 278-285. Apresentação institucional, revisado, versão agosto de 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano de Ações para 2015**, aprovado pelo Conselho Curador da FUMAS em março de 2015. Jundiaí, mar. 2015b.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Atividades de 2014**, aprovado pelo Conselho Curador da FUMAS em março de 2015. FUMAS. Jundiaí, mar. 2015c.

\_\_\_\_\_. **Sistema Municipal de Informações Habitacionais - SIMIH — Cadastro de Habitação: O que é o SIMIH?** Disponível em: <<http://ih.jundiai.sp.gov.br/>> (<http://fumas.jundiai.sp.gov.br/>>. Acesso em: 31 jul. 2015d.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS. **Ofício nº 090/2015**, elaborado e assinado pelo Superintendente e pelo contador (analista de gestão) da FUMAS, encaminhado ao Secretário Municipal de Finanças, referente a transferência financeira da Prefeitura de Jundiaí à FUMAS e no qual foram sintetizadas algumas situações sobre a pouca e relativa autonomia orçamentária e financeira da fundação, nos exercícios 2013, 2014 e 2015. Jundiaí, 26 de jan. 2015e.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS; COORDENADORIA DE ESTUDOS E DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS ESPECIAIS DA PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO (CEDEPE-PUC/SP). **Desafios para planejar a cidade: o Plano Diretor, o Plano Local de Habitação e a intersectorialidade das políticas públicas.** 2015. In: SEMINÁRIO: JUNDIAÍ: MORADIA E CIDADE PARA TODOS. 2015, Jundiaí. Jundiaí: FUMAS; CEDEPE-PUC/SP, 17 jun. 2015. Palestra.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS; DEMACAMP – PLANEJAMENTO, PROJETO E CONSULTORIA. **Produto 3.3 – Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jundiaí.** Campinas, 2015a. – revisado, versão ago. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Produto 3.3 – Diagnóstico do Setor Habitacional do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Jundiaí.** Campinas, 2015b. versão maio 2015.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (Fundação SEADE). **Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS – versão 2012.** São Paulo, 2013a. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=1>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPRS – versão 2010.** São Paulo, 2013b. Disponível em: <<http://www.iprsipvs.seade.gov.br/view/index.php?prodCod=2>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Perfil municipal – Jundiaí,** 2015 Disponível em: <<http://produtos.seade.gov.br/produtos/perfil/perfilMunEstado.php>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

GASPARINI, Diógenes. **O estatuto da cidade.** São Paulo: NDJ, 2002.

GUIMARÃES, José Ribeiro Soares; JANNUZZI, Paulo de Martino. IDH, indicadores sintéticos e suas aplicações em políticas públicas: uma análise crítica. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife: ANPUR, v. 7, n. 1, p. 73-90, maio 2005.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana.** São Paulo: Martins Fontes, 2014.

\_\_\_\_\_. David Harvey: importância da imaginação pós-capitalista. **Portal Forum.** Entrevista, agosto de 2013. Disponível em: <<http://www.revistaforum.com.br/blog/2013/08/david-harvey-importancia-da-imaginacao-pos-capitalista/>>. Acesso em: 28 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **A justiça social e a cidade.** São Paulo: Hucitec, 1980.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **São Paulo – Jundiá - Infográficos: histórico**, 2014. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/painel/historico.php?lang=&codmun=352590&search=sao-paulo|jundiai|infograficos:-historico>>. Acesso em: 04 jul. 2014.

JELINEK, Rochelle. **O princípio da função social da propriedade e sua repercussão sobre o sistema do Código Civil**. Porto Alegre: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/areas/urbanistico/arquivos/rochelle.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2015.

JUNDIAÍ. Gabinete do Prefeito. FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE AÇÃO SOCIAL – FUMAS. **Ofício FUMAS nº 0875/2014**, assinado conjuntamente pelo Sr. Prefeito Municipal e pelo Superintendente da FUMAS, encaminhado à Secretária Nacional de Habitação, referente a informações sobre o empreendimento em estudo denominado Bairro com Justiça Social (Bairro do Poste I), construção de 1.000 unidades habitacionais (casas e apartamentos), Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV – Faixa 1 – FAR. JUNDIAÍ e FUMAS. Jundiá, 18 set. 2013.

JUNDIAÍ. Gabinete do Prefeito. **Ofício GP nº 169/2013**, assinado pelo Sr. Prefeito Municipal e encaminhado ao Diretor Presidente da CDHU, referente à resposta ao OFÍCIO CDHU/1.01.02.00/1.00.00.00/032/2013. Jundiá, maio 2013a.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Jundiá. **Programa de metas de 2013-2016**. Jundiá, 2013b.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Jundiá. **Laudos de avaliação do processo da Prefeitura Municipal de Jundiá nº 8.211-2/2010**. Jundiá, 2013c.

JUNDIAÍ. Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia. **Dados essenciais sobre Jundiá**, 2014a.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal do Planejamento e Meio Ambiente. **Manifestação no processo da Prefeitura Municipal de Jundiá nº 10.593-12/2014**, elaborada e assinada pela Secretária Municipal e pelo Diretor de Planejamento e Urbanismo, referente a demarcação (ressetorização) de área localizada no Bairro do Poste como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a produção de habitação de interesse social pelo PMCMV – faixa 1 – FAR. FUMAS. Jundiá, abr. 2014b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Manifestação no processo da Prefeitura Municipal de Jundiá nº 5.648-0/2014**, elaborada e assinada pela Secretária Municipal e pelo Diretor de Planejamento e Urbanismo, referente a demarcação (ressetorização) de área localizada no Jardim Santa Gertrudes como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para a produção de habitação de interesse social pelo PMCMV – faixa 1 – FAR. FUMAS. Jundiá, abr. 2014c.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano diretor participativo: plano diretor participativo socializa propostas e levantamentos**. Disponível em: <<http://planodiretor.jundiai.sp.gov.br/2015/08/plano-diretor-participativo-socializa-propostas-e-levantamentos/>>. Acesso em: 22 ago. 2015.

JUNDIAÍ. Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente; DEMACAMP – PLANEJAMENTO, PROJETO E CONSULTORIA. **Relatório de Pesquisa – Leitura Comunitária do Plano Diretor Participativo de Jundiaí**. Campinas, ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Mapa da expansão do perímetro urbano do Plano Diretor Participativo de Jundiaí**. Campinas, 2015.

KOGA, Dirce; NAKANO, Kazuo. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. In: ABONG. **A ABONG nas Conferências 2005: criança e adolescente – assistência social**. São Paulo: Cadernos Abong. 2005.

KOWARICK, Lúcio. **Espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

KRAUSE, Cláudio; BALBIM, Renato; LIMA NETO, Vicente Correia. **Minha Casa Minha Vida, nosso crescimento: onde fica a política habitacional?** Brasília; Rio de Janeiro: IPEA, 2013. Texto para discussão.

LAVINAS, Lena. Luta contra a pobreza urbana. IN: **REDE URBAL**. São Paulo: PSP/Sec. Rel. Int., 2003. (Documento Base URBAL 10). [texto].

MARICATO, Erminia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa - Ômega, 1979.

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2012.

\_\_\_\_\_. **Metropolização na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: HUCITEC, 1996.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. Orientações básicas para a pesquisa. In: MOTA, Ana Elizabete et al. **Serviço social e saúde: formação e trabalho profissional**. São Paulo: OPAS, OMS, 2007, p. 383-398. Também disponível em: <[http://www.fnepas.org.br/pdf/servico\\_social\\_saude/texto3-1.pdf](http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto3-1.pdf)>

NAHOUM, Benjamín. Cooperativa de Ayuda Mutua: la autoproducción organizada y solidaria. In: ARÉBALO, Martha et al. **El camino posible producción social del hábitat em América Latina**. San José: Centro Cooperativo Sueco, 2011.

NAKANO, Kazuo. Desafios para planejar a cidade: o Plano Diretor, o Plano Local de Habitação e a intersetorialidade das políticas públicas. In: SEMINÁRIO: JUNDIAÍ: MORADIA E CIDADE PARA TODOS. 2015, Jundiaí. Jundiaí: FUMAS; CEDEPE-PUC/SP, 17 jun. 2015.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; RIOS-NETO, Eduardo Luiz Gonçalves. **Demanda futura por moradias no Brasil 2003-2023: uma abordagem demográfica**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORTIZ, Enrique. Producción social de vivienda y hábitat: bases conceptuales para una política pública. In: ARÉBALO, Martha et al. **El caminho posible producción social del hábitat em América Latina**. San José: Centro Cooperativo Sueco, 2011.

PALMERINI, Cassiano Ricardo. **Política habitacional: o desafio da erradicação dos núcleos de submoradias – erradicação total de submoradias no município de Jundiá – é possível?** Monografia (Pós-Graduação Lato-Sensu em Gerente de Cidade) - Fundação Armando Alvares Penteado, São Paulo, 2014.

PAZ, Rosangela D. O. da. **Dimensões e indicadores da participação social na avaliação de programas habitacionais**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2002.

PAZ, Rosangela D. O. da; TABOADA, Kleyd Junqueira. Cidades, desigualdades e territórios. In: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Trabalho social em programas e projetos de habitação de interesse social**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010a, p. 11-23. Curso a Distância, Aula 1.

\_\_\_\_\_. Política nacional de habitação, intersetorialidade e integração de política públicas. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília: Ministério das Cidades, 2010b, p. 25-40. Curso a Distância, Aula 2.

\_\_\_\_\_. Conceitos básicos para intervenções habitacionais. In: \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Brasília: Ministério das Cidades, 2010c, p. 55-67. Curso a Distância. Aula 4.

PIMENTA, Tatiana Reis. **Jardim Tamoio em Jundiá: perspectivas de inserção urbana e inclusão social**. Trabalho Final de Graduação (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) - Centro Universitário Nossa Sra. do Patrocínio, Salto, 2012.

PINHEIRO (FJP). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2013**, 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 12 jun. de 2015.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD), INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) E FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil – 2013**, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>. Acesso em: 12 jun de 2015.

RAICHELIS, Raquel et al. Configurando os eixos da mudança. In: **Caderno SUAS**, Brasília: MDS, v. 1. 2008.

REDE CIDADE E MORADIA. Programa Minha Casa Minha Vida precisa ser avaliado. **Nota Pública da Rede Cidadania e Moradia**, 2014. Disponível em: <<http://www.labcidade.fau.usp.br/arquivos/nota.pdf>>. Acesso em: 28 maio 2015.

RODRIGUES, Evaniza Lopes. **A estratégia fundiária dos movimentos populares na produção autogestionária da moradia**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, São Paulo, 2013.

ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre: ADVOCEF, v. 1, n. 13, p. 123-158. 2011.

ROYER, Luciana de O. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2014a.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Habitação de Interesse Social e o PMCMV. In: CEDEPE-PUC/SP. **Material didático de oficina ministrada por Luciana de Oliveira Royer**, em 07/08/2014, na cidade de Jundiaí. CEDEPE-PUC/SP; FUMAS. Jundiaí, ago. 2014b.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciência Sociais –RBHCS**, São Leopoldo: UNISINOS, v. 1, n. 1, jul. 2009.

SANTOS, Milton. O dinheiro e o território. **GEOgrafia**, Niterói: UFF, v. 1, n. 1. 1999

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. **Função social da propriedade: parcelamento, edificação e utilização compulsórios em São Paulo**. Cartilha. São Paulo, julho de 2015a. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/cartilha\\_peuc\\_2015082-1157-menos-pequeno\\_1441030397.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/cartilha_peuc_2015082-1157-menos-pequeno_1441030397.pdf)>. Acesso em: 01 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Plano diretor estratégico do município de São Paulo – Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014: estratégias ilustradas**. Cartilha. São Paulo, janeiro de 2015b. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2015/01/Plano-Diretor-Estrat%C3%A9gico-Lei-n%C2%BA-16.050-de-31-de-julho-de-2014-Estrat%C3%A9gias-ilustradas.pdf>>. Acesso em: 01 set. 2015.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Habitação. **Governador Alckimin autoriza convênios com 71 prefeituras para a construção de 36.966 mordias e urbanizações de 253 lotes**. 21 mar. 2014. Disponível em: <<http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?Id=2993>>. Acesso em: 30 jun. 2014.

SMOLKA, Martim. Regularização da ocupação do solo urbano: a solução que é parte do problema, o problema que é parte da solução. In: ABRAMO, Pedro (Org). **A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas**. Rio de Janeiro: Sette Letras/FAERJ, 2003.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés. Introdução ao Direito Socioambiental. In: LIMA, André (Org.). **O Direito para o Brasil Socioambiental**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2002. p. 21-48.

SPOSATI, Aldaíza. São Paulo: dinâmica e governo intraurbano. In: SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce (Org.). **São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais**. São Paulo: Senac, 2013a.

SPOSATI, Aldaíza. Tendência latino-americanas da política social pública no século 21. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 104-115, jan./jun., 2011.

SPOSATI, Aldaíza; KOGA, Dirce (Org.). **São Paulo: sentidos territoriais e políticas sociais**. São Paulo: Editora Senac, 2013.

STEFANELLO, Alaim Giovani Fortes; PAGLIARINI, Ilaine Aparecida. A função social da propriedade no Estatuto da Cidade: enfoque aos instrumentos da política urbana úteis no combate à especulação imobiliária. **Revista de Direito da ADVOCEF**, Porto Alegre: ADVOCEF, v. 1, n. 13, p. 69-86. 2011.

TASCHNER, Suzana P. **Política Habitacional no Brasil: retrospectivas e perspectivas**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa do LAP – USP/FAU, out. 1997.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2009.

\_\_\_\_\_. Flávio J. M. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

## ANEXOS

**ANEXO A – Jundiaí - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) – 2010**

<p><b>GRUPO 1 (baixíssima vulnerabilidade): 42.418 pessoas (11,6% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 6.609 e em 2,3% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 45 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 13,1%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 16,4% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 7,5% do total da população desse grupo.</p>
<p><b>GRUPO 2 (vulnerabilidade muito baixa): 220.279 pessoas (60,2% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 3.415 e em 5,5% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 51 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 8,9%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 8,0% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 6,0% do total da população desse grupo.</p>
<p><b>GRUPO 3 (vulnerabilidade baixa): 64.987 pessoas (17,8% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 2.453 e em 10,5% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 42 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 21,0%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 22,1% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 9,2% do total da população desse grupo.</p>
<p><b>GRUPO 4 (vulnerabilidade média - setores urbanos): 15.333 pessoas (4,2% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 1.829 e em 19,7% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 12,7%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 10,8% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 9,1% do total da população desse grupo.</p>
<p><b>GRUPO 5 (vulnerabilidade alta - setores urbanos): 6.037 pessoas (1,6% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 1.627 e em 22,1% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 44 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 19,1%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 19,9% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 9,0% do total da população desse grupo.</p>
<p><b>GRUPO 6 (vulnerabilidade muito alta - aglomerados subnormais): 17.064 pessoas (4,7% do total).</b></p> <p>No espaço ocupado por esses setores censitários, o rendimento nominal médio dos domicílios era de R\$ 1.315 e em 30,7% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo <i>per capita</i>. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 40 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 24,8%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 25,0% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 11,5% do total da população desse grupo.</p>

Fonte: elaborado a partir de Fundação SEADE (2013b)

## ANEXO B – Indicadores de Jundiá que compõem o indicador sintético IPVS – 2010

	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social							
	Total	1 - Baixíssima	2 - Muito baixa	3 - Baixa	4 - Média (urbanos)	5 - Alta (urbanos)	6 – Muito alta (aglom. subnormais)	7 – Alta (rural)
<b>População (n° abs.)</b>	366.118	42.418	220.279	64.987	15.333	6.037	17.064	-
<b>População (%)</b>	100,0	11,6	60,2	17,8	4,2	1,6	4,7	-
<b>Domicílios particulares</b>	117.148	14.954	71.747	19.871	4.251	1.707	4.618	-
<b>Domicílios particulares permanentes</b>	117.058	14.951	71.718	19.865	4.248	1.706	4.570	-
<b>Número médio de pessoas por domicílio</b>	3,1	2,8	3,1	3,3	3,6	3,5	3,7	-
<b>Renda domiciliar nominal média (em reais de agosto de 2010)</b>	3.494	6.609	3.415	2.453	1.829	1.627	1.315	-
<b>Renda domiciliar per capita (em reais de agosto de 2010)</b>	1.120	2.331	1.115	751	507	460	356	-
<b>Domicílios com renda per capita de até um quarto do salário mínimo (%)</b>	1,4	0,4	0,8	1,8	4,1	6,2	8,0	-
<b>Domicílios com renda per capita de até meio salário mínimo (%)</b>	7,7	2,3	5,5	10,5	19,7	22,1	30,7	-
<b>Renda média das mulheres responsáveis pelo domicílio (em reais de agosto de 2010)</b>	1.241	2.452	1.273	756	595	498	430	-
<b>Mulheres responsáveis com menos de 30 anos (%)</b>	12,9	16,4	8,0	22,1	10,8	19,9	25,0	-
<b>Responsáveis com menos de 30 anos (%)</b>	12,4	13,1	8,9	21,0	12,7	19,1	24,8	-
<b>Responsáveis pelo domicílio alfabetizados (%)</b>	96,7	98,9	97,6	96,4	89,1	89,5	85,5	-
<b>Idade média do responsável pelo domicílio (em anos)</b>	48	45	51	42	46	44	40	-
<b>Crianças com menos de 6 anos no total de residentes (%)</b>	7,2	7,5	6,0	9,2	9,1	9,0	11,5	-

Nota: Foram excluídos os setores censitários com menos de 50 domicílios particulares permanentes.

Fonte: Fundação SEADE (apud FUMAS; DEMACAMP, 2015, p. 64)

**APÊNDICE A - Síntese das normas da política municipal e da habitação de interesse social (Lei Municipal nº 7.016/2008)**

<b>Diretrizes Gerais da Política (art. 5º)</b>	<b>Fundamentos / Definições (art. 4º)</b>	<b>Plano, Interesse Social e Regularização</b>	<b>Programas, Sistema e Subsídios</b>
<p>I – assegurar o direito à moradia digna como direito social;</p> <p>II – articular a integração da Política Municipal de Habitação com as demais políticas públicas, em especial as de desenvolvimento urbano, de mobilidade, de geração de emprego e renda, de promoção social e proteção ao patrimônio natural e cultural;</p> <p>III – diversificar as modalidades de acesso à moradia, tanto nos produtos quanto nas formas de comercialização, adequando o atendimento às características socioeconômicas das famílias beneficiadas;</p> <p>IV – promover o uso habitacional nas áreas consolidadas e dotadas de infraestrutura, com a utilização, quando necessário, dos instrumentos previstos no Plano Diretor vigente;</p> <p>V – garantir o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada e do patrimônio construído, visando a uma maior racionalidade urbana, econômica e paisagística;</p>	<p>I – família de baixa renda: aquela com renda familiar mensal inferior a dez salários mínimos;</p> <p>II – moradia digna: aquela que garanta as condições de habitabilidade e seja atendida por serviços públicos essenciais, como água potável, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, com acesso aos equipamentos comunitários;</p> <p>III – equipamentos comunitários: são os equipamentos de educação, cultura, saúde, segurança, esporte, lazer e convívio social;</p> <p>IV – infraestrutura básica: são os equipamentos de abastecimento de água potável, disposição adequada de esgoto sanitário, distribuição de energia elétrica e solução de manejo de águas pluviais;</p> <p>V – infraestrutura complementar: iluminação pública, pavimentação, rede de telefonia, de fibra ótica e outras redes de comunicação, rede de gás canalizado e outros elementos não contemplados na infraestrutura básica;</p>	<p><b>Plano Municipal de Habitação (art. 7º)</b> Para a implantação e desenvolvimento do Plano Municipal de Habitação, serão desenvolvidos programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária.</p> <p><b>Caracterização da Habitação de Interesse Social (art. 8º):</b> I – aquela implantada pelos órgãos governamentais de âmbito federal, estadual e municipal, destinada ao atendimento da população de baixa renda;</p> <p>II – aquela gerada por investimentos da iniciativa privada, em parceria ou não com a FUMAS, ouvido o Conselho Municipal de Habitação;</p> <p>III – aquela construída pelo proprietário, em lotes resultantes de empreendimentos, realizados por órgãos públicos ou privados, em parceria com a FUMAS.</p> <p><b>Diretrizes da Habitação de Interesse Social (art. 9º):</b> I – articular a Política Municipal de Habitação de Interesse Social com as políticas sociais do Município e dos diversos níveis de governo;</p>	<p><b>Programas Específicos (arts. 11 a 21)</b> I – Convênios de Interesse Social: aquele firmado pelo Município de Jundiá ou pela FUMAS, com órgãos de âmbito municipal, estadual e federal, com a finalidade de aquisição de áreas, execução de obras de infraestrutura, produção de lotes e habitações de interesse social;</p> <p>II – Parceria com a iniciativa privada: aquele firmado pelo Município de Jundiá ou pela FUMAS, com organizações não-governamentais ou outras entidades particulares objetivando a aquisição de áreas, execução de obras de infraestrutura, produção de lotes e habitações de interesse social;</p> <p>III – Programa de Remoção Temporária: programa que objetiva viabilizar a transferência temporária de pessoas e famílias de baixa renda, que residem em núcleos de submoradias que estão sendo objeto de intervenção para urbanização, viabilizada pela concessão de um auxílio financeiro;</p>

(cont.)

Diretrizes Gerais da Política (art. 5º)	Fundamentos / Definições (art. 4º)	Plano, Interesse Social e Regularização	Programas, Sistema e Subsídios
<p>VI – estabelecer normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação para a habitação de interesse social e de regularização fundiária, considerando a situação socioeconômica da população sem ignorar as normas ambientais;</p> <p>VII – incentivar a participação da iniciativa privada na produção de habitação para as famílias de baixa renda;</p> <p>VIII – viabilizar a produção de habitação de interesse social, de forma a reverter a atual tendência de exclusão territorial e ocupação irregular no Município;</p> <p>IX – definir os critérios para regularizar as ocupações consolidadas e promover a titulação de propriedade aos seus ocupantes;</p> <p>X – promover melhores condições de habitabilidade às submoradias existentes, tais como salubridade, segurança da habitação, infraestrutura básica e acesso aos serviços e equipamentos comunitários;</p>	<p>VI – submoradia: aquela que não atenda aos padrões construtivos e urbanísticos necessários à moradia digna;</p> <p>VII – núcleo de submoradias ou favela: assentamento habitacional desordenado e denso, originado de ocupação não contestada de terrenos de propriedade alheia, principalmente pública, por população de baixa renda, carente de serviços públicos essenciais;</p> <p>VIII – parcelamento irregular: assentamento habitacional executado em desacordo com a lei; aquele não licenciado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença;</p> <p>IX – urbanização dos assentamentos e favelas: é a adequação aos parâmetros urbanísticos estabelecidos na lei de uso e ocupação do solo, visando à qualificação do ambiente;</p> <p>X – regularização dos assentamentos e favelas: é a promoção da titulação aos ocupantes da área;</p>	<p>II – aprimorar o Fundo Municipal de Habitação, administrado pela FUMAS, visando à implantação dos programas e projetos de habitação de interesse social, ouvido o Conselho Municipal de Habitação;</p> <p>III – garantir o acesso e a permanência das famílias de baixa renda às linhas de financiamento público de habitação de interesse social;</p> <p>IV – prestar assistência técnica para as famílias de baixa renda do Município, na construção e reforma de suas moradias;</p> <p>V – produzir lotes urbanizados.</p> <p><b>Modalidades (art. 10):</b></p> <p>I – produção de loteamentos, lotes urbanizados, unidades e conjuntos habitacionais;</p> <p>II – oferecimento de condições de habitabilidade às moradias já existentes, em termos de salubridade, de segurança e de oferta e acesso à infraestrutura básica, aos serviços e equipamentos comunitários;</p>	<p>IV – Programa de Fornecimento de Materiais de Construção: programa que objetiva financiar a aquisição de materiais de construção para famílias de baixa renda, proprietárias ou possuidoras do único imóvel contemplado pelo programa;</p> <p>V – Programa de Planta de Interesse Social: objetiva a prestação de assistência técnica para as famílias inseridas nos programas habitacionais do Município, na elaboração de projeto técnico, para construção e regularização de moradias;</p> <p>VI – Programa de Atendimento, Auxílio e Prevenção – PAAP: programa que fornece, por meio de doação, materiais de construção, para reforma de habitações em precárias condições de habitabilidade;</p> <p>VII – Programa de Atendimento a Calamidades – PAC: programa que fornece, por meio de doação, materiais básicos para a reconstrução de habitações atingidas por calamidades;</p> <p>VIII – Programa de Apoio à Aquisição de Habitação de Interesse Social: tem por objetivo assessorar as famílias de baixa renda na busca e compra de imóvel destinado à moradia;</p>

(cont.)

Diretrizes Gerais da Política (art. 5º)	Fundamentos / Definições (art. 4º)	Plano, Interesse Social e Regularização	Programas, Sistema e Subsídios
<p>XI – promover a relocação de moradores residentes em locais impróprios ao uso habitacional e em situação de risco, recuperando o meio ambiente degradado;</p> <p>XII – coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados em áreas de preservação ambiental e de mananciais, nas remanescentes de desapropriação, nas áreas de uso comum da população e nas áreas de risco, oferecendo alternativas de moradia em locais apropriados;</p> <p>XIII – articular de forma democrática as instâncias municipal, estadual e federal de política e financiamento habitacional, para otimizar os recursos e enfrentar as carências de moradia;</p> <p>XIV – promover a melhoria da capacidade de gestão dos planos, programas e projetos habitacionais de interesse social, propiciando o retorno dos recursos aplicados, respeitadas as condições socioeconômicas das famílias beneficiadas.</p>	<p>XI – habitação de interesse social: aquela destinada à população de baixa renda, produzida pelos órgãos governamentais ou geradas por investimentos da iniciativa privada, desde que aprovados pelo Conselho Municipal de Habitação.</p>	<p>III – financiamento individual para: a) a aquisição de lote urbanizado; b) a aquisição de materiais de construção destinados à construção, conclusão, reforma, ampliação ou melhoria de habitações; c) a aquisição ou construção de habitação, em lotes resultantes de empreendimentos realizados por órgãos públicos ou privados, em parceria com a FUMAS; d) a aquisição de moradias em lotes particulares; e) o arrendamento com opção de compra;</p> <p>IV – comercialização dos imóveis gerados pelo uso dos instrumentos de política urbana, previstos no Plano Diretor do Município de Jundiá;</p> <p>V – a assistência técnica para as famílias de baixa renda do Município, na elaboração de projeto técnico, para construção e reforma de suas moradias.</p> <p><b>Regularização Fundiária (arts. 41 a 43)</b> O processo de regularização fundiária tem como objetivos a urbanização e a regularização dos núcleos de submoradias e parcelamentos irregulares já consolidados, promovendo a integração dos lotes à malha urbana do Município e assegurando à população dessas áreas o acesso à infraestrutura básica, sistema viário integrado à malha urbana principal, transporte urbano, equipamentos de saúde, educação e lazer, além de áreas verdes que atendam padrões mínimos para assegurar qualidade ambiental e permeabilidade do solo.</p>	<p><b>Sistema Municipal de Informação Habitacional (arts. 31 a 40):</b> O Sistema Municipal de Informações Habitacionais, que integrará as informações gerenciais e as estatísticas relacionadas com a política de habitação, será composto dos seguintes dados: I – cadastro dos núcleos de submoradias existentes no Município; II – cadastro permanente de interessados em moradia; III – cadastro dos beneficiados pelos programas de habitação de interesse social e de regularização fundiária; IV – cadastro dos terrenos e edificações habitacionais, utilizados ou passíveis de serem utilizados para programas habitacionais.</p> <p><b>Política de Subsídios (arts. 51 a 56):</b> A FUMAS, através do Fundo Municipal de Habitação destinará recursos para subsidiar programas e projetos de habitação de interesse social e regularização fundiária, para viabilizar o acesso à habitação digna às famílias de baixa renda. O subsídio poderá compreender um ou mais dos seguintes itens: I – o terreno; II – a infraestrutura básica; III – a unidade habitacional; IV – a forma de pagamento.</p>

Fonte: Elaborado a partir a Lei Municipal que instituiu a Política Municipal de Habitação (LEI MUNICIPAL 7016)

