



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A região Centro, apresenta poucos aspectos ambientais limitantes ao uso e ocupação do solo e, por isso mesmo, foi demarcada como zona de adensamento prioritário. Entretanto, a predominância de uso nesta região é comercial.

As áreas do Município susceptíveis a riscos ambientais¹²⁵ que, as quais devem ser dadas a máxima atenção quando a temática for o uso e ocupação do solo, a formação ou regularização de núcleos de interesse social e, ou, à expansão urbana.

A definição, classificação e delimitações das áreas de riscos ambientais existentes no Município, somente foi possível após ampla pesquisa e análise de documentos por parte das Equipes Técnicas do IPPLAP, da SEMOB, do SEMAE e, da Defesa Civil, durante o processo de Revisão do PDDP de 2006. Estes Técnicos tomaram como uma importante referência neste assunto, o Relatório Técnico n. 137.717-205¹²⁶, intitulado “Mapeamento de Áreas de alto e muito alto Risco a Deslizamentos e Inundações no Município de Piracicaba”, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).

Estas áreas de riscos ambientais foram, enfim, caracterizadas, delimitadas e apresentadas no atual PDDP (Art. 93º - LC n. 405/19¹²⁷) com o nome de Zona Especial de Risco (ZER). O referido Art. explica que, a ZER é constituída por áreas públicas ou privadas suscetíveis à ocorrência de inundações, solapamentos ou deslizamentos, identificadas através de pontos de referência (Anexo 13). A ZER foi dividida em 03 Áreas, que são:

- Área de Risco a Inundação (ARI);
- Área de Risco a Solapamento (ARS) e;
- Área de Risco a Deslizamento (ARD).

Conforme já apresentada no tópico anterior, o Art. 94º, da referida LC, relata que a Área de Risco a Inundação (ARI) é composta por áreas públicas ou privadas, compreendendo áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas, áreas de fundo de vale e áreas isoladas na cidade. Relata, ainda, que os objetivos da ARI são:

- eliminar e/ou reduzir risco e/ou evitar a formação de novas áreas de risco de inundação;

¹²⁵ Se esquadram os seguintes eventos: as enchentes; o desmoronamento de encostas e barrancos; a erosão de solos; o assoreamento de corpos hídricos; as quedas de galhos ou mesmo de árvores inteiras; chuvas de granizo; raios.

¹²⁶ Cópia impressa deste relatório encontram-se no Departamento de Projetos Especiais do IPPLAP, aos cuidados da Arquiteta-Urbanista Sra. Maria Beatriz Silotto Dias de Souza e, outra, encontra-se no Setor Técnico de Engenharia da EMDHAP, aos cuidados da Arquiteta-Urbanista Sra. Rose Marie Braidotti de Oliveira.

¹²⁷ Disponível em: < http://plandiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

77/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- desenvolver estudos geotécnicos e hidrológicos com a finalidade de embasar projetos e/ou obras de contenção de encostas;
- executar manutenção das drenagens pluviais e canais de cursos d’água;
- manter e recuperar as Áreas de Preservação Permanente (APP) que tem a função ambiental de proteção dos recursos hídricos e estabilidade geológica, de acordo com a legislação ambiental;
- preservar áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas, que vão além das APPs, bem como as áreas de fundo de vale;
- mitigar os problemas causados nas áreas de risco de inundação isoladas no Município, devido à urbanização;
- intensificar o Plano Preventivo de Defesa Civil e as ações de apoio a este Órgão.

Ainda, em seu Art. 95º, o PDDP explica que a ARI decorrente dos processos de enchentes em áreas ribeirinhas e, ou, urbanizadas, poderá ser identificada de acordo com as seguintes características:

- **Área de Passagem de Enchente:** compreende as áreas de preservação permanente e áreas sujeitas a enchentes e inundações periódicas, que possuem função hidráulica e possibilitam o escoamento da enchente, não podendo ser ocupadas, permitindo apenas paisagismo e proteção ambiental;
- **Área de Baixo Risco:** compreende as áreas com pequena probabilidade de inundar, com recorrência de 100 anos, podendo ser ocupadas por parques e atividades de lazer, esporte, estacionamento e medidas de orientação sobre riscos de possíveis danos em eventos críticos;
- **Área de Risco Isolada:** compreende áreas inundáveis em pontos urbanizados do Município. Esta Área, conforme destacado no Anexo 13¹²⁸, é subdividida em graduação de risco: Baixo Risco; Médio Risco e; Alto Risco.

O PDDP orienta, que para estas áreas, os licenciamentos de novos empreendimentos, usos e atividades identificados nos pontos de referência de ARI deverão ser precedidos de uma análise do Grupo Interdisciplinar de Análise de Impacto de Vizinhança e da Equipe de Drenagem Municipal¹²⁹, que poderá restringir, ou, até mesmo, impedir a ocupação, apontando a necessidade de: realização de estudos técnicos mais aprofundados; orientação sobre riscos de

¹²⁸ Informação que vai ao encontro daquelas encontradas no Mapa 9 do PDDP. Disponível em: < http://plandiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Mapa-9-ZonaEspecialRisco_ZER-1.pdf >. Acesso em: 17 mar. 2020.

¹²⁹ Esta Equipe deverá ser composta por Profissionais do IPPLAP, da SEMOB, do SEMAE e, da Defesa Civil.

Morini Arquitetura Ltda.

78/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

possíveis danos em eventos críticos; informação acerca da necessidade de adoção de medidas mitigadoras e; coleta da ciência dos responsáveis legais.

Para evitar a formação e o crescimento de novas áreas de riscos, quando do licenciamento de novos empreendimentos em Áreas de Passagem de Enchente ou de Baixo Risco, inclusive parcelamentos do solo urbano e condomínios, o PDDP orienta, ainda, que os Órgãos Técnicos Municipais poderão exigir a reserva de áreas livres, não permitindo qualquer obstrução que impeça o perfeito escoamento das águas ou seu estrangulamento (§3, Art.195º, LC 405/19¹³⁰).

Por sua vez, a Área de Risco a Solapamento (ARS) é apresentada e caracterizada no PDDP, em seu Art. 96º. A Área de Risco a Solapamento (ARS) se constitui por áreas suscetíveis a ruptura de taludes marginais do Rio por erosão e ação desestabilizadora das águas, durante, ou, logo após processos de enchente ou inundação. Ressalte-se que, os pontos de referência da ARS foram incluídos no atual PDDP, tomando como referência por base o estudo realizado pelo Ministério de Minas e Energia, intitulado “Setorização de Áreas em Alto e Muito Alto Risco a Movimentos de Massa, Solapamento e Enchentes”¹³¹. O PDDP orienta que, sempre que Órgãos Técnicos competentes promoverem estudos técnicos que indiquem novas áreas com características de solapamento, as informações referentes às características relacionadas a ARS serão atualizados por Decreto do Poder Executivo.

Os objetivos da Área de Risco a Solapamento (ARS), estão apresentados no Art. 97º da LC n. 405/19¹³², são eles:

- eliminar, reduzir e, ou, evitar o risco ou a formação de novas áreas de risco de solapamento;
- desenvolver estudos geotécnicos e hidrológicos com a finalidade de embasar projetos e, ou, obras de contenção de encostas;
- desenvolver estudos de adequação do sistema de drenagem pluvial, a fim de evitar que o fluxo seja direcionado sobre a face do talude.

¹³⁰ Disponível em: < http://plandiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

¹³¹ Os estudos foram realizados pela Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (do Ministério de Minas e Energia), Serviço Geológico do Brasil (CPRM) e, Departamento de Gestão Territorial (DEGET). Cópia impressa deste estudo encontram-se no Departamento de Projetos Especiais do IPPLAP e, no Setor Técnico de Engenharia da EMDHAP.

¹³² Disponível em: < http://plandiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

79/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A Área de Risco a Deslizamento (ARD) é apresentada pelo Art. 99º da LC n. 405/19. Ela, a ARD, se caracteriza por apresentar áreas sujeitas a movimento de massa de solos, rochas ou detritos, gerados pela ação da gravidade, em terrenos inclinados, tendo como fator deflagrador principal a infiltração de água, principalmente das chuvas. Ressalta-se aqui, para se definir e caracterizar a ARD, tomou-se como relevante referência neste tema, o Relatório Técnico n. 137.717-205¹³³, intitulado “Mapeamento de Áreas de alto e muito alto Risco a Deslizamentos e Inundações no Município de Piracicaba”, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). O PDDP orienta que a ARD será atualizada e, ou, ampliada, por Decreto do Executivo, sempre que Órgãos competentes promoverem estudos técnicos que indiquem novas áreas com características de deslizamento.

O PDDP destaca, também, os objetivos da ARD. São eles:

- eliminar, reduzir e, ou, evitar o risco ou a formação de novas áreas de risco de deslizamento;
- desenvolver estudos geotécnicos e hidrológicos com a finalidade de embasar projetos e, ou, obras de contenção de encostas;
- implementar plano de remoção temporária dos moradores que se encontram na área de risco durante o período de chuvas.

O uso e ocupação nos pontos de referência em ARD ficam sujeitos à análise técnica da Defesa Civil Municipal e da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), os quais indicarão as medidas mitigadoras a serem implementadas pelos responsáveis técnicos ou pelo Poder Público, conforme o caso, podendo, inclusive, restringir ou, impedir seu uso e ocupação conforme os riscos existentes (Art. 101º da LC n. 405/19¹³⁴).

Após a caracterização da Zona Especial de Risco (ZER) e, suas 03 Áreas (Área de Risco a Inundação - ARI; Área de Risco a Solapamento - ARS e; Área de Risco a Deslizamento - ARD) e, ainda, considerando a relação dos riscos ambientais apresentados no território de Piracicaba (Anexo 13) com a dinâmica de uso e ocupação urbana, cabe ressaltar que:

- As Regiões Sul e Leste possuem uma boa mobilidade e baixo risco ambiental, porém apresentam pontos de alagamentos;
- a Região Norte do Município apresenta fragilidades devido à alta susceptibilidade à

¹³³ Cópia impressa deste relatório encontram-se no Departamento de Projetos Especiais do IPPLAP, aos cuidados da Arquiteta-Urbanista Sra. Maria Beatriz Silotto Dias de Souza e, outra, encontra-se no Setor Técnico de Engenharia da EMDHAP, aos cuidados da Arquiteta-Urbanista Sra. Rose Marie Braidotti de Oliveira.

¹³⁴ Disponível em: < http://plandiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

80/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

erosão e áreas de riscos ambientais. O solo dessa Região é considerado como inadequado à ocupação urbana. Entretanto, nesta Região se encontram instalados vários empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) (Anexo 18). Cabe destacar que, o atual PDDP, a partir de 2020 aponta que parte da Região Norte está inserida na Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) (Anexo 09).

- A região Oeste abrange áreas com uma quantidade considerável de mananciais (Córregos e Rios) e, diversas nascentes (Figura 08). É nessa Região que, também, estão localizados: a maioria dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), até então denominadas de “favelas”¹³⁵ (Anexo 14); a maior partes loteamentos clandestinos (ou irregulares) (Anexos 19a e 19b) e; Vários condomínios fechados com áreas de 30 mil m² a 100 mil m² - ou mais (Anexo 20). Ressalta-se que, o atual PDDP inseriu a maior parte da Região Oeste na Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) e, na Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH) (Anexo 09).

É fato que, ocupações irregulares e loteamentos clandestinos estão diretamente correlacionados com a degradação ambiental e, ainda, que, a maioria se encontra exposta a diversos riscos ambientais. Desta forma, as famílias mais carentes que passam a habitar estas áreas de maneira irregular, ao mesmo tempo em que as mesmas são os maiores agentes desencadeadores destes riscos, elas, ainda, passam a ser as mais vulneráveis e suscetíveis.

Sob os diversos aspectos ambientais apresentados, nos processos de atendimento à demandas por habitações de interesse social, de urbanização ou, de regularização fundiária de interesse social (REURB-S), sugere-se elevada atenção e um amplo planejamento estratégico, com a efetiva participação dos diversos órgãos responsáveis (e, seus Profissionais de diversas áreas).

O PDDP orienta que, cabe aos Órgãos Técnicos Municipais efetuar estudos específicos para aprimorar os dados e elaborar o respectivo Plano de Risco para cada área, podendo estabelecer restrições quanto ao uso, ocupação do solo e parâmetros urbanísticos.

Ressalta-se que, dos 76 NIIS apurados pela EMDHAP (Anexo 14), até o mês de outubro de 2019, a maioria, ainda, não possui um laudo ou pareceres técnicos sobre os riscos que os moradores destes NIIS estão expostos. Neste sentido é de extrema urgência que os Órgão Municipais competentes em parceria com a Defesa Civil, tendo como referência os estudos previamente, sobre a temática riscos ambientais, realizados pelo IPT e Ministério de Minas e Energia (anteriormente citados), desenvolvam ações necessárias para a emissão dos devidos

¹³⁵ Neste Produto, nos referiremos às “favelas” como sendo: “Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS)”.

Morini Arquitetura Ltda.

84/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

laudos ou pareceres técnicos sobre a segurança ou não das famílias permanecerem nestes NIIS de forma segura.

De acordo com o Art. 120º do atual PDDP (LC n. 405/19¹³⁶) as áreas onde estes NIIS se localizam (Anexo 14), poderão ser declaradas, como sendo Áreas de Intervenção Prioritária de Vulnerabilidade Social (Anexo 21), pois, estas, necessitam de ações e projetos estratégicos intersetoriais urgentes.

O Art. 122º, da referida LC, esclarece, neste aspecto que, as Áreas de Intervenção Prioritária de Vulnerabilidade Social poderão ser instituídas na área urbana, em qualquer porção do território, que necessitem de políticas públicas destinadas a reverter o quadro de exclusão sócio-econômico-territorial. Ao decretar estas áreas o Poder Público Municipal terá que elaborar e executar programas e ações para atingir os seguintes objetivos:

- urbanizar e regularizar os Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) consolidados;
- instituir programas de qualificação do habitat, incluindo propostas para moradia digna e segura, transporte público, acessibilidade, saneamento, meio ambiente e geração de emprego e renda; promover investimentos para aumentar a disponibilidade e readequar equipamentos e serviços públicos de educação, cultura, saúde e lazer;
- promover a recuperação ambiental das áreas de riscos;
- implementar programas de desenvolvimento social.

III. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

III.1. Estrutura e Dinâmica Populacional

Conforme citado anteriormente, de acordo com censo demográfico de 2010, realizado pelo IBGE, o Município de Piracicaba apresentava uma população total de 364.571 habitantes, onde 356.743 habitantes (97,85%) residem na área urbana e outros 7.828 (2,15%), na área rural (IBGE, 2019).

A taxa de crescimento populacional anual do Município apresenta-se em declínio, conforme evidencia os dados da Tabela 03. Na década dos anos 80, Piracicaba apresentou uma taxa de crescimento anual de 2,12%, passando para 1,82% na década de 90 e, para 1,09% na primeira década deste século. Atualmente, o Município de Piracicaba apresenta uma taxa anual

¹³⁶ Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

84/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

de crescimento populacional de 0,80% (SEADE, 2020a). Este fenômeno se repete na Capital e em todo o Estado de São Paulo, podendo-se afirmar que, também, é uma tendência nacional.

TABELA 03 - Taxa (%) Geométrica de Crescimento Populacional.

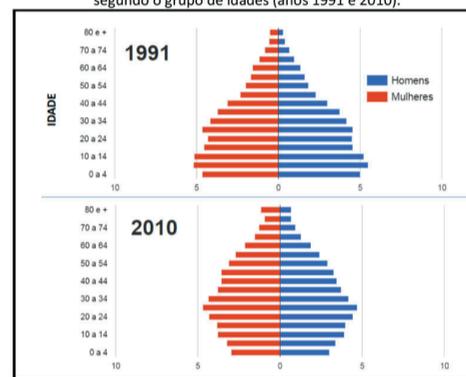
Local	Período			
	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Estado de São Paulo	2,12	1,82	1,09	0,80
Piracicaba	2,58	1,90	1,03	0,68
São Paulo	1,15	0,91	1,03	0,54

Fonte: Adaptado de SEADE (2020a).

De acordo com o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹³⁷, em sua dimensão longevidade, de 2016 a 2018 a expectativa de vida no Estado de São Paulo, foi de 72 anos, a mesma expectativa apresentada para o Município de Piracicaba, para este mesmo período.

O processo de diminuição da base da pirâmide etária do Município, fenômeno presente em todos os Municípios brasileiros, é evidenciado na Figura 11, comparando o ano de 1991 com o ano de 2010. Destaca-se que, a população com menos de 15 anos, é decrescente e, a população com mais de 60 anos é crescente.

FIGURA 11 - Pirâmides Etárias do Município de Piracicaba - distribuição por sexo, segundo o grupo de idades (anos 1991 e 2010).



Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2019).

¹³⁷ Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada Município no que diz respeito a riqueza, longevidade e, escolaridade, que, quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco Grupos: Dinâmicos, Desiguais, Equitativos, Em transição e, Vulneráveis. Disponível em: < <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas> >. Acesso em: 17 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

84/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Na atualidade, portanto, há uma maior concentração da população adulta e economicamente ativa, que é, também, aquela que compõe a demanda da política habitacional do Município, mais a população idosa, somando aproximadamente 73,8% da população total – de acordo com dados da SEADE (Tabela 04).

TABELA 04 – Composição (%) da População de Piracicaba por Faixa Etária (2020).

FAIXA ETÁRIA (anos)	% da POPULAÇÃO
0 a 4	5,72
5 a 9	6,03
10 a 14	5,72
15 a 19	6,26
20 a 24	7,40
25 a 29	7,60
30 a 34	8,42
35 a 39	8,85
40 a 44	7,94
45 a 49	6,91
50 a 54	6,40
55 a 59	6,10
60 a 64	5,23
65 a 69	4,25
70 a 74	3,11
75 ou Mais	4,01
TOTAL	~ 100

Fonte: Adaptado de SEADE (2020).

De acordo com as projeções do IBGE, no ano de 2020, o Município de Piracicaba apresentará uma população de 404.142 habitantes (IBGE, 2019¹³⁸).

O grau de urbanização do Município permaneceu crescente, desde a última década, e apresentou pouca alteração a partir do ano de 2010 até 2020, passando de 97,85% para 98,18%, sendo maior que o apresentado pelo Estado de São Paulo e pela sua Região de Governo (Figura 12) (SEADE, 2020b).

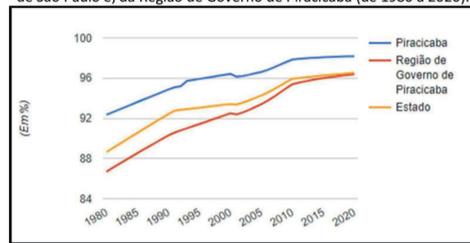
¹³⁸ IBGE. **Panorama geral do Município de Piracicaba**. Disponível em: < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piracicaba/panorama> >. Acesso em: 20 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

84/338



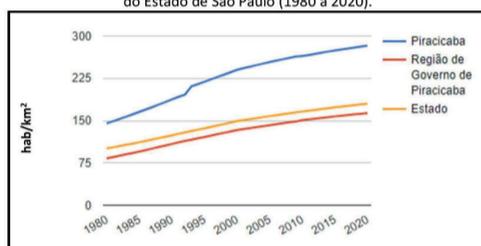
FIGURA 12 – Evolução do Grau (%) de Urbanização em Piracicaba, do Estado de São Paulo e, da Região de Governo de Piracicaba (de 1980 a 2020).



Fonte: Adaptado de SEADE (2020b).

A densidade demográfica (hab/km²) no Município, por sua vez, era de 239,97 hab/km² no ano 2000, passou para 264,24 hab/km² em 2010, chegando, 2020, a 282,91 hab/km². Observa-se, na Figura 13, que a densidade demográfica do Município é maior que a do Estado de São Paulo, que é de 178,53 hab/km² e da própria Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP) que é de 163,37 hab/km² (SEADE, 2020b).

FIGURA 13 – Comparação entre as Densidades Demográficas (hab/km²) do Município de Piracicaba, da Região de Governo de Piracicaba e, do Estado de São Paulo (1980 a 2020).



Fonte: Adaptado de SEADE (2020b).

A variação de densidade demográfica (hab/km²) das diversas regiões do Município, apresentada, entre os anos de 2000 e 2010 (Tabela 05), demonstra que, a Região Centro ainda é aquela com maior densidade, seguida da Região Sul, Oeste, Norte e Leste.

TABELA 05 - Densidade Demográfica (hab/km²) de Piracicaba - por Regiões (2000 e 2010).

Região	Área Total (km ²)			População Total			Densidade (hab/Km ²)	
	2000	2010	Diferença (%)	2000	2010	Diferença (%)	2000	2010
Centro	12,52	12,52	--	63.736	59.631	-6,44	5.091	4.763
Norte	43,11	70,20	62,80	69.276	85.150	22,91	1.607	1.213
Sul	21,79	20,96	10,41	66.486	77.550	16,64	3.051	3.700
Leste	51,66	59,82	16,00	57.796	62.501	8,14	1.119	1.045
Oeste	22,01	22,21	0,90	50.643	58.402	15,32	2.301	2.630

Fonte: Adaptado de IPPLAP (2019d, 2019e, 2019f).

Quanto à área (km²) das Regiões do Município, comparando o ano de 2000 com o ano de 2010, a região a Norte foi aquela que apresentou maior crescimento (62,80%), seguido das Regiões Leste, com 16%, da Sul, com 10,41% e, da Oeste, com 0,9%.

No ano de 2010, a Região Centro, confinada, foi a única que permaneceu do mesmo tamanho (área), sendo a menor em área entre as Regiões, seguida das Regiões Sul e Oeste, que são, individualmente, aproximadamente o dobro da Região Central. As Regiões Leste e Norte apresentaram o maior tamanho, cerca de 5 vezes maiores que a Região Centro.

A população de Piracicaba, no ano 2000 era maior na Região Norte, seguida da Sul, parta da Leste e, do Centro, sofrendo mudanças significativas até o ano de 2010. A Região do Centro, neste período, perdeu cerca de 6,44% de sua população, se tornando a segunda Região com menor número de habitantes, enquanto todas as outras regiões ganharam população, com destaque para a Região Norte, na qual sua população aumentou em 22,91%, seguida da Sul com um aumento de 16,64% e da Região Oeste que apresentou um crescimento de 15,32%.

Estas informações, como, também, apontado no Produto 2 - Diagnóstico Habitacional (G&A e EMDHAP, 2015), sugerem a existência de um deslocamento populacional, dos Bairros centrais do Distrito Sede, que perderam população, para as áreas periféricas da Região Norte e Sudoeste. Estas últimas Regiões, as que mais cresceram, são consideradas como vetores de expansão urbana pelo IPPLAP.

O mapa da população, por bairros, do Município (Anexo 22), conforme Censo do IBGE de 2010, também confirma, esta tendência e, aponta os Bairros com maior população, dentre os quais se destacam a Vila Sônia, o Mário Dedini, Algodoal e, Santa Terezinha, localizados na Região Norte e, Água Branca, Pompéia, Novo Horizonte, Vila Cristina e, Monte Líbano, localizados na Região Sudoeste.

O deslocamento da população no Município, por sua vez, não ocorre apenas dentro do Distrito Sede, observa-se que os demais Distritos, também, apresentaram um crescimento populacional entre os anos de 2000 e 2010, exceto o Distrito de Guamium.

A análise do aumento da população dos Distritos demonstrou que os Distritos de Ártemis, Ibitiruna obtiveram aumento superior ao Distrito Sede. Estes, apresentaram, respectivamente, um aumento percentual de 20,54%, 12,24% e, 11,20%. Geograficamente o Distrito de Ártemis segue a tendência do deslocamento populacional ao norte do Município (Tabela 06).

TABELA 06- Evolução Demográfica nos Distritos de Piracicaba (de 2000 e 2010).

DISTRITOS	2000			2010		
	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	TOTAL	POPULAÇÃO URBANA	POPULAÇÃO RURAL	TOTAL
Ártemis	4.133	1.295	5.428	4.860	1.683	6.543
Guamium	451	312	763	447	167	614
Ibitiruna	962	1.145	2.107	1.149	1.216	2.365
Santa Terezinha	44.383	1.431	45.814	48.302	996	49.298
Tupi	2.475	1.454	3.929	3.535	736	4.271
Piracicaba (Distrito SEDE)	264.970	6.147	271.117	298.450	3.030	301.480

Fonte: Adaptado de G&A e EMDHAP (2015).

Os dados do saldo migratório¹³⁹, demonstram que houve uma variação significativa entre os anos de 1991, 2000 e 2010. Entre 1991 e 2000 ocorreu um aumento de 8,8% da população migratória no Município. Por outro lado, entre os anos de 2000 e 2010, houve uma redução significativa de 65,5% (Tabela 07). Estes dados demonstram que o Município veio perdendo a referência como polo atrativo para os imigrantes que optam por instalar-se em outros Municípios da Região.

TABELA 07 - Saldo Migratório no Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010).

ANO	PESSOAS
1991	2.026
2000	2.205
2010	760

Fonte: Adaptado de IPPLAP (2019g).

¹³⁹ Diferença entre o número de imigrantes e de emigrantes em determinado local e período.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Ranking Paulista dos Municípios¹⁴² com maior PIB per capita¹⁴³. No cenário nacional (5.570 Municípios) se destaca, ocupando a 243ª posição (IBGE, 2019b).

Estes, são fatores que podem traduzir os diferentes índices de condições de vida da população do Município, pois possuem como base as dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade. No Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS)¹⁴⁴, em 2018, o Município de Piracicaba foi classificado como sendo do Grupo Dinâmico. Neste Grupo, se encontram os Municípios que se caracterizam por um nível elevado de riqueza com bons níveis nos indicadores sociais¹⁴⁵ (SEADE, 2020b).

Em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)¹⁴⁶, o Município apresenta a pontuação de 0,785 - classificado como IDHM Alto. Piracicaba ocupa a 92ª posição, entre os 5.565 Municípios, no Ranking Brasileiros segundo o IDHM. Nesse Ranking, o Município que apresenta o maior IDHM (0,862) é, o de São Caetano do Sul – SP e, o Município que apresenta o menor IDHM (0,418) é, o de Melgaço – PA (ATLAS BRASIL, 2019b).

A Tabela 08 referente à evolução do IDHM de Piracicaba, evidencia que, o IDHM no município de 1991 a 2010 se elevou em todos os seus componentes. Em relação ao ano de 2010, a dimensão Longevidade é a que apresenta índice mais alto (0,848), seguida da dimensão Renda, com índice de 0,797 e da dimensão Educação, com índice de 0,717 (ATLAS BRASIL, 2017b).

¹⁴² De um total de 645 Municípios.
¹⁴³ O PIB per capita de Piracicaba, no ano de 2017, foi de R\$ 55.111,15. Disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piracicaba/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47001 >. Acesso em: 19 jun. 2019.
¹⁴⁴ Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada Município no que diz respeito a riqueza, longevidade e escolaridade, que, quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco Grupos: Dinâmicos, Desiguais, Equitativos, Em transição e, Vulneráveis. Disponível em: < http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas >. Acesso em: 17 mar. 2020.
¹⁴⁵ São considerados os critérios de riqueza, longevidade e escolaridade.
¹⁴⁶ De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o IDHM. Disponível em: < https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/dh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html >. Acesso em: 17 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

90/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

TABELA 08 – Evolução dos Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Piracicaba (1991, 2000 e 2010).

COMPONENTES DO IDHM	ANOS		
	1991	2000	2010
EDUCAÇÃO			
% de pessoas com 5 a 6 anos na escola	29,98	66,21	90,09
% de pessoas com 11 a 13 anos nas séries finais do ensino fundamental regular seriado ou, com ensino fundamental completo	62,09	85,09	91,85
% de pessoas 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	34,49	61,04	70,32
% de pessoas com 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	35,90	49,34	63,98
% de pessoas com 18 a 20 anos com ensino médio completo	18,00	39,57	51,51
ÍNDICE para Educação	0,36	0,58	0,72
LONGEVIDADE			
Esperança de vida ao nascer (anos)	70,03	73,60	75,88
ÍNDICE para Longevidade	0,751	0,81	0,848
RENDA			
Renda per capita (R\$)	716,25	899,91	1.143,20
ÍNDICE para Renda	0,722	0,759	0,797

Fonte: Adaptado Atlas Brasil (2017b).

Conforme demonstrado na Tabela 08 a dimensão do IDHM que mais obteve avanços entre os anos de 1991 a 2010, a Educação, apresenta indicadores significativos quanto à proporção de crianças e jovens frequentando ou tendo completado determinado ciclo escolares, representando na maioria dos casos o dobro do valor entre os anos 1991 e 2010.

Além disso, outro dado relevante é que no ano de 2010, por sua vez, 91,85% da população entre 11 a 13 anos estavam cursando as séries finais do ensino fundamental regular seriado ou, com ensino fundamental completo. Por outro lado, cerca de 36% das pessoas com 18 anos ou mais, em 2010, não apresentavam, ainda, o ensino fundamental completo.

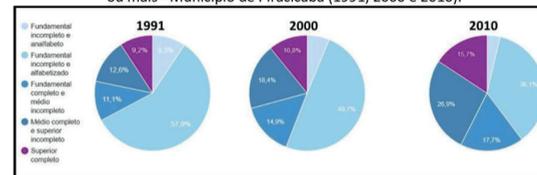
A escolaridade da população adulta (Figura 15) é um indicador relevante, que mostra o avanço na busca da alfabetização e formação da população economicamente ativa, que é a faixa da população referência para a demanda da política habitacional.

Morini Arquitetura Ltda.

90/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

FIGURA 15 - Escolaridade da População com 25 anos ou mais - Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010).



Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2019b).

O indicador renda, no Município, também apresentou avanços nas duas últimas décadas, com um crescimento de, aproximadamente, 60% na renda per capita média das famílias. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a 25% do salário mínimo, passou de 7,4%, em 1991, para 6,9%, em 2000 e, para 3,1%, em 2010 (Tabela 09).

Apesar de, menos significativa, houve uma redução na porcentagem das famílias em extrema pobreza. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini¹⁴⁷ (ATLAS BRASIL, 2016d).

TABELA 09 - Renda e Pobreza no Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010).

INDICADOR	ANO		
	1991	2000	2010
Renda per capita (R\$)	716,3	899,9	1143,2
% de pobres	7,4	6,9	3,1
% de extremamente pobres	1,2	1,6	0,9
Índice de Gini	0,50	0,53	0,52

Fonte: Adaptado Atlas Brasil (2016d).

A redução no índice de extrema pobreza no Município, pode ser associada ao advento do Programa de Transferência de Renda, o Programa Bolsa Família¹⁴⁸ do Governo Federal. De

¹⁴⁷ Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. O Índice Gini aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
¹⁴⁸ O Programa Bolsa Família foi desenvolvido pelo Governo Federal, em 2003. O Bolsa Família foi criado para apoiar as famílias em situação de pobreza, garantindo a estas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde por meio de transferência direta de verba à família, sob a condição de que estas famílias mantenham seus filhos na escola e vacinados. Este Programa associa à transferência de renda ao acesso aos direitos sociais (saúde, alimentação, educação, e assistência social). Disponível em: < http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

91/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

acordo com informações da SMADS¹⁴⁹, o número de famílias beneficiárias passou de 9.564, no mês de abril de 2018, para 10.349 famílias, no mês de abril de 2019. Salto que representa um acréscimo, no repasse deste benefício, de 8,1% em, apenas, um ano (Figura 16). O Governo Federal transferiu R\$ 1.892.924,00, no mês de abril de 2019, valor equivale a um benefício médio de R\$ 182,90 por família.

FIGURA 16 - Número de Famílias Atendidas pelo Programa de Transferência de Renda (Bolsa Família) no Município de Piracicaba (2018-2019).



Fonte: SMADS (2019b).

Em 2017, o salário médio mensal, dos trabalhadores formais no Município, era de 3,3 salários mínimos (S.M.). Na comparação com os outros Municípios do Estado, em relação à média salarial, no Ranking do Municípios Paulistas, Piracicaba ocupava a posição 29ª (de 645 Municípios), no Ranking brasileiro, ocupava a posição 93ª (de 5.570 Municípios).

Quando comparado a faixa salarial por Região (Tabela 10), entre os anos 2000 e 2010, a Região Norte apresentou o maior número de chefes de família com renda de até 02 salários mínimos (S.M.), seguido da Região Sul. Com relação a faixa salarial, entre os anos de 2000 e 2010, houve uma diminuição expressiva do número de chefes de família que recebiam mais de 05 e 10 S.M., no ano de 2010, e, um aumento significativo no número de chefes de famílias que recebiam até 02 S.M..

¹⁴⁹ Em informações publicadas pelo Site G1 – Piracicaba e Região (11/05/2019). Disponível em: < https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2019/05/11/no-de-familias-cadastradas-no-bolsa-familia-em-piracicaba-e-o-maior-em-12-meses.ghtml >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

91/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

TABELA 10 - Rendimento dos Chefes de Família - por Região e Faixa Salarial (2000 e 2010).

REGIÃO	FAIXA SALARIAL											
	Até 0,5 s.m.		Acima de 0,5 até 1 s.m.		Acima de 1 até 2 s.m.		Acima de 2 até 5 s.m.		Acima de 5 até 10 s.m.		Acima de 10 s.m.	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Centro	11	61	911	1.200	1.372	3.036	4.812	6.334	5.537	3.739	7.326	2.563
Leste	23	128	814	1.551	1.587	4.379	5.583	6.929	4.752	2.306	2.831	889
Norte	37	343	1.151	3.069	2.447	7.798	6.858	8.915	3.905	1.814	859	487
Oeste	53	291	1.130	2.564	2.317	5.797	5.221	5.719	2.613	1.554	779	788
Sul	44	272	1.247	2.724	2.375	6.470	6.561	8.264	4.514	2.693	2.818	905

Legenda: s.m. = Salário Mínimo.

Fonte: Adaptado de G&A e EMDHAP (2015).

A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total, no Município, foi de 35,6%. Em relação a esta proporção, quando se compara o Município de Piracicaba com os demais, no Ranking do Municípios Paulistas, Piracicaba ocupava a posição 14ª (de 645 Municípios), no Ranking brasileiro, ocupava a posição 46ª (de 5.570 Municípios). O percentual da população Piracicabana com rendimento mensal, per capita, de até 1/2 salário mínimo foi de 30,8% em 2017 (IBGE, 2019).

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social¹⁵⁰ (IPVS), permite os gestores públicos e a sociedade e ter uma visão mais detalhada das condições de vida do Município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza (SEADE, 2019).

Este índice, mesmo que de forma limitada, possibilita identificar as áreas com concentração de populações vulneráveis à pobreza por agregar indicadores de renda aos indicadores de ciclo de vida familiar (presença de crianças, gênero do chefe de família) e de escolaridade.

O Município de Piracicaba e seus setores censitários foram classificados em 6, dos 7 Grupos existentes, a saber: Grupo 1 – Baixíssima Vulnerabilidade; Grupo 2 – Vulnerabilidade Muito Baixa; Grupo 3 – Vulnerabilidade Baixa; Grupo 4 – Vulnerabilidade Média (setores

¹⁵⁰ As manifestações de vulnerabilidade são caracterizadas tanto pela ausência de recursos, quanto pela ausência de defesas do indivíduo para enfrentar situações de incerteza no ciclo de vida. Estar em vulnerabilidade social significa ter as potencialidades de respostas alteradas ou diminuídas frente a situações de risco ou constrangimentos naturais da vida; indica uma predisposição à precarização, à vitimização e, à agressão, mas, também, a precarização da capacidade ou, da resiliência - ou seja, uma condição tal capaz de resistir e construir estratégias para conviver em ambientes desfavoráveis e circunstâncias difíceis, uma disposição para enfrentar confrontos e conflitos (SEMZEEM e ALVES, 2013)

Morini Arquitetura Ltda.

94/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

urbanos); Grupo 5 – Vulnerabilidade Alta (setores urbanos); Grupo 6 – Vulnerabilidade Muito Alta (aglomerados subnormais).

As características dos indicadores sociais que compõem cada Grupo, para o Município de Piracicaba, são:

- **Grupo 1 – Baixíssima Vulnerabilidade:** O rendimento nominal médio dos domicílios era de 12,5 salários mínimos e em 1,7% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 49 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 12,6%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 15,0% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 5,4% do total da população.
- **Grupo 2 – Vulnerabilidade Muito Baixa:** O rendimento nominal médio dos domicílios era de 6 salários mínimos e em 6,4% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 50 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 9,4%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 8,8% tinham até 30 anos e, a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 6,2% do total da população.
- **Grupo 3 – Vulnerabilidade Baixa:** O rendimento nominal médio dos domicílios era de 4,5 salários mínimos e em 11,8% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 43 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 20,4%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 22,2% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 8,8% do total da população.
- **Grupo 4 – Vulnerabilidade Média:** O rendimento nominal médio dos domicílios era de 3,5 salários mínimos e em 21,0% deles a renda não ultrapassava meio salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 46 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 12,5%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 8,6% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 8,8% do total da população.

Morini Arquitetura Ltda.

94/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- **Grupo 5 – Vulnerabilidade Alta:** rendimento nominal médio dos domicílios era de 03 salários mínimos e em 29,0% deles a renda não ultrapassava 0,5 salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 41 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 23,7%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 25,3% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 11,5% do total da população.
- **Grupo 6 – Vulnerabilidade Muito Alta:** O rendimento nominal médio dos domicílios era de 2,3 salários mínimos e em 39,5% deles a renda não ultrapassava 0,5 salário mínimo per capita. Com relação aos indicadores demográficos, a idade média dos responsáveis pelos domicílios era de 41 anos e aqueles com menos de 30 anos representavam 23,8%. Dentre as mulheres chefes de domicílios 24,9% tinham até 30 anos, e a parcela de crianças com menos de seis anos equivalia a 12,1% do total da população (SEADE, 2019)

Dentro destes Grupos, ressalta-se que, mais da metade da população do Município encontra-se no Grupo 2 e, 7,1% de população no Grupo 1. A menor parte da população (1,7%) encontra-se formando os aglomerados subnormais¹⁵¹, classificada no Grupo 6, de Vulnerabilidade Muito Alta (Tabela 11).

TABELA 11 - População (%) de Piracicaba por Grupos do IPVS (2010).

GRUPOS DO IPVS	POPULAÇÃO EXPOSTA (%)
Grupo 1 - Baixíssima Vulnerabilidade	7,1
Grupo 2 - Vulnerabilidade Muito Baixa	53,5
Grupo 3 - Vulnerabilidade Baixa	18,3
Grupo 4 - Vulnerabilidade Média (setores urbanos)	12,1
Grupo 5 - Vulnerabilidade Alta (setores urbanos)	7,4
Grupo 6 - Vulnerabilidade Muito Alta (aglomerados subnormais)	1,7

Fonte: Adaptado IPPLAP (2019h).

Em análise dos Grupos, no território, observa-se que o Grupo 1 (Baixíssima Vulnerabilidade), localiza-se na região do Centro e parte na periferia noroeste e oeste onde estão implantados os loteamentos fechados de alto padrão. Os Grupos mais vulneráveis ficam localizados na periferia do Município, nas Regiões Norte e Sudoeste (Anexo 21).

¹⁵¹ Denominado como Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) – Antigamente chamados de "favelas".

Morini Arquitetura Ltda.

96/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Ressalta-se que nestas Regiões estão localizados Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), empreendimentos de habitação de interesse social (HIS) e, onde se localizam vários loteamentos clandestinos.

A desigualdade social e a distribuição de renda, contudo, podem ser melhores observadas quando mapeadas no território, demonstrando as áreas de vulnerabilidade socioterritorial que incluem, além de aspectos relacionados a questões sociais de gênero, renda per capita, população idosa e crianças, seus vínculos em relação à ausência de garantia do acesso aos benefícios que o Município deve oferecer, como: saneamento básico; saúde; educação; lazer; transporte; moradia; trabalho e; outros.

Ressalta-se que a questão da moradia precária se agrava com a ocupação irregular do solo, em APPs ou, em áreas de riscos ambientais, o que dificulta a melhoria da habitabilidade com a implantação de serviços públicos nestes territórios. Estas situações evidenciam a importância de um trabalho intersetorial com as demais políticas públicas para a busca de alternativas e soluções para os desafios postos no município com vistas à redução das vulnerabilidades e riscos próprios desses territórios.

Cabe destacar que, a falta de um banco de dados periodicamente atualizado que consolide as informações no Município integrando as diversas políticas sociais de assistência social, de habitação, meio ambiente, saúde e trabalho e renda, torna o diagnóstico das famílias em condições de vulnerabilidade social, empírico e ineficiente, limitando um planejamento mais detalhado para ações eficazes e eficientes, incapacitando o atendimento integrado pelo poder público municipal.

Apesar dos avanços proferidos pelo advento da prática do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico)¹⁵² nos Municípios, o qual tem como objetivo identificar e reconhecer as famílias de baixa renda¹⁵³, para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias, observa-se que, apesar deste amplo banco de dados, o desafio de articular as políticas sociais e proporcionar um atendimento as famílias para além da transferência de renda e dos benefícios, ainda não foi superado pela gestão pública.

As ações e programas sociais, executados no Município, pela SMADS, têm como objetivo a implementação de ações que vem ao encontro das premissas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atendendo à Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Estas ações

¹⁵² Instrumento de seleção das famílias para o atendimento por diversos programas sociais, entre eles, a destacar o Programa Bolsa Família e, do Programa Minha Casa Minha (PMCMV), integrantes de políticas sociais distintas, porém complementares, como: assistência social, habitação e urbanismos.

¹⁵³ Famílias que ganham até 0,5 S.M. (Salário Mínimo) per capita, ou que ganham até 03 S.M. de renda total por mês.

Morini Arquitetura Ltda.

96/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

e programas tem como “centralidade” a família, focando-se no combate à fragilização dos vínculos familiares e comunitários e no acolhimento e fortalecimento das relações, principais desafios dos serviços prestados, para além dos programas de transferência de renda.

Ressalta-se que, existem em Piracicaba, ainda, outras ações e programas sociais desenvolvidos por Instituições e Organizações e Não Governamentais (ONGs) com recursos Municipal, Estadual e, ou, Federal.

No caso da política habitacional, a EMDHAP dispõe de um setor de Serviço Social, que tem como premissa desenvolver ações de atendimento e acompanhamento às famílias em que os programas ou ações habitacionais são desenvolvidas em articulação com as demais políticas públicas e, ainda, fortalecer e garantir a promoção da política habitacional como um direito social. Este último, a promoção social, pode-se dizer que seja o grande desafio de qualquer Município, pois boa parte de ações e programas assistências tem atuado, principalmente, na transferência de benefícios (assistindo e não promovendo).

IV. CONTEXTO HABITACIONAL NO BRASIL

No início do Século XX, em razão da ampliação do fluxo migratório de ex-escravos e imigrantes frente ao aumento da produção das fazendas de propriedade da oligarquia nacional (café, cacau, açúcar, etc.), os serviços públicos (sistema viário, infraestrutura, equipamentos de educação, saúde e habitação) começaram a atender cada vez mais precariamente as necessidades da população.

As cidades, que até então apresentavam um baixo grau de urbanização, apresentavam alto adensamento de construções existentes e o surgimento de construções provisórias erguidas pelos próprios migrantes em áreas ainda não ocupadas, de propriedade pública ou privada, sobretudo nos grandes centros de comércio. Além disso, a iniciativa privada passou a investir na produção de alojamentos baratos de aluguel, em geral, insalubres, altamente rentáveis. Desde então, “a habitação é apresentada publicamente como uma deficiência numérica que deve e pode ser mensurada e igualmente revertida” pelo Estado, à época, sob a égide da higiene e da moral (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

A partir do primeiro “Governo Vargas”, meados da década de 30, as transformações das cidades e seu vínculo com o desenvolvimento econômico ficam mais explícitos, sobretudo, pela instauração de ações políticas direcionadas ao desenvolvimentismo do país em uma base não mais agroexportadora, mas, industrial.

Morini Arquitetura Ltda.

97/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A moradia, então, passou a ser condição básica de reprodução da força de trabalho de uma nova classe operária urbana para que a industrialização pudesse ser assentada. Por isso, o governo deu início a uma fase de incentivo à produção intelectual em instituições públicas e privadas em busca de soluções para o crescente déficit habitacional, especialmente baseada no aperfeiçoamento e na racionalização de processos produtivos.

Neste cenário,

“o tripé técnica-higiene-moral compareceu como garantia de qualidade espacial e social e como solução para o déficit habitacional, reforçando a ótica de determinados segmentos da sociedade: aqueles que precisavam evitar a invasão de terrenos (Proprietários de terra), assegurar o “ambiente higiênico” (Estado), controlar a “expansão da cidade” (Capitalistas) e proteger “valores humanos” (Igreja)” (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

Do pós-guerra até o ano de 1964, que inaugura o período de “Ditadura Militar”, alguns estudos apontam para as inconsistências das estatísticas que apontavam para o déficit habitacional no País. De todo modo, o mercado privado buscou responder por esta demanda e, em sua articulação com o Estado, utilizou de novos instrumentos para fazer surgir e consolidar a incorporação imobiliária. O espaço mínimo de moradia, somado às áreas coletivas de serviços, lazer e comércio, era um modelo estabelecido pelo mercado privado que se alinhava aos preceitos da produção habitacional pública – “seriada, rápida, econômica e articulada com outras funções, além da de “morar” (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

Contudo, essa produção voltou-se à população de alto poder aquisitivo e, diante da incapacidade de atuação estatal na obtenção de recursos e investimentos necessários ao aumento da oferta de moradias de interesse social, o déficit de habitação se agravou.

Dois movimentos da produção habitacional marcaram o período, por um lado, “a verticalização, legislada pelo Estado”, vinculada às empresas de construção e aos incorporadores imobiliários – a produção planejada da moradia mínima, econômica e higiênica como solução técnica moderna, por outro, “a periferização, preterida pelo Estado”, conduzida pela ação direta dos trabalhadores despejados do mercado formal rentista e dos migrantes, em loteamentos periféricos vendidos a longo prazo (sem infraestrutura urbana) ou, em terrenos clandestinos ou, “favelas”¹⁵⁴ (sem riscos de fiscalização), realizando a autoconstrução da casa própria (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

¹⁵⁴ Neste produto não utilizaremos a termo “favela” e sim, Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS).

Morini Arquitetura Ltda.

98/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Já no contexto do Banco Nacional de Habitação (BNH), a preocupação com a racionalização e a mecanização de processos em atendimento à produção em massa, fomentadas pelo desejado desenvolvimento da indústria da construção, impediu que o Plano Nacional de Habitação (PLNH) incorporasse outros aspectos do modo de produção da moradia, como as possibilidades de se melhorar as condições do canteiro de obras, promover a autonomia dos usuários e desburocratizar os financiamentos (FARAH, 1996).

Uma bibliografia bastante consolidada aponta para o fato de que, na medida em que todas as decisões sobre a localização e a construção das habitações financiadas pelo BNH, bem como suas operações e funções, foram transmitidas para a iniciativa privada, é bastante razoável compreender que a produção habitacional deste período se concentrasse em extratos da população de maior rendimento. Entre as 4,5 milhões de unidades habitacionais (UHs) financiadas ao longo da existência do BNH (1964-1986), apenas 33,5% foram formalmente destinadas aos setores populares (FARAH, 1996).

Nos 22 anos de existência do BNH, 92% dos recursos do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) foram aplicados em benefício de famílias com rendimento superior a 05 salários mínimos (S.M.), enquanto 80% da população brasileira ganhava abaixo disso (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

Sem surpresas, os programas habitacionais até então estabelecidos pelo poder público não reverteram a “crise numérica” habitacional estabelecida desde o início do século passado. Nesse contexto, a autoconstrução e a chamada “cidade informal” cresceram, sobretudo, nas grandes metrópoles.

Os anos 1980, conhecidos como “década perdida”¹⁵⁵, foram marcados pelo agravamento da crise econômica, pela acelerada elevação do custo da terra urbana, por invasões de terra organizadas pelos movimentos de moradia e pela diminuição dos investimentos do BNH/SFH, culminando com o fechamento do BNH em 1986 (D’OTTAVIANO, 2014).

O fim do BHN, o processo de redemocratização e a nova Constituição Federal (CF)¹⁵⁶, de 1988, marcaram um período de maior protagonismo dos Municípios, inclusive em relação à política habitacional.

¹⁵⁵ De acordo com o Prof. Dr. José Eustáquio Diniz Alves, devido a uma considerável crise econômica no início dos anos 80, pela primeira vez na história republicana a população brasileira terminou uma década mais pobre do que iniciou. Portanto, os anos 80 constituíram uma “década perdida”.

¹⁵⁶ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

99/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Somente ao final da década de 1980, a partir do momento em que os movimentos sociais passaram a ser reconhecidos e a ter voz política, foram dados importantes passos na direção de formulação e consolidação de uma agenda voltada à reforma urbana. Neste contexto, históricas reivindicações populares quanto ao direito de todos os cidadãos à cidade, especialmente articuladas no movimento pela reforma urbana, apresentaram-se com força ao longo da elaboração da CF, assumindo destacado papel.

Pela primeira vez, a cidade foi tratada na CF, com o intuito de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social.

No estabelecimento da “Nova Constituição”, o País alcançou, também, um novo e promissor patamar com a incorporação na Lei, “da participação popular” nas decisões de interesse público. Este direito vem aos poucos sendo incorporado pelo poder público para levar adiante suas ações (NASCIMENTO e BRAGA, 2009).

Em seu Art. 5º, Incisos XXII e XXIII, a CF garante o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabelece que toda propriedade deve atender a sua função social. Os Arts. 182º e 183º, no Capítulo da Política Urbana, podem ser considerados uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidades de vida urbana digna para todos.

Após muitos anos de tramitação legislativa e, diversos embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino de nossas cidades, o “Estatuto da Cidade”, que regulamenta os Arts. 182º e 183º da CF, foi elaborado e, instituído pela Lei Federal n. 10.257/01¹⁵⁷, passou a garantir princípios, há muito, desejados.

Este documento, o “Estatuto da Cidade”, reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade aos Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDDI), responsáveis pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Ao regulamentar as exigências constitucionais, o “Estatuto da Cidade” reuniu normas relativas à ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade urbana em prol do interesse público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio

¹⁵⁷ Regulamenta os Arts. 182º e 183º da CF, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < <https://legis.senado.leg.br/norma/552133/publicacao/15722771> >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

100/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações, sendo o primeiro e principal deles, a garantia da função social da cidade e da propriedade urbana, para o qual estabelece vários instrumentos urbanísticos e jurídicos a serem utilizados pelo Poder Público em nível local.

Outro princípio, o da gestão democrática, deve garantir a participação da população urbana em todas as decisões de interesse público, por meio do qual, associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos de desenvolvimento urbano municipal.

A justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, é outro importante princípio do Estatuto, que reafirma a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo. Este princípio, assegura a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras, recaem apenas os ônus.

Na busca da justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o poder público deve atuar em sintonia com outro importante princípio do “Estatuto da Cidade” que é a recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura social e física, realizada com a utilização de impostos recolhidos que, até agora, vinham sendo apropriados, privadamente por parcela privilegiada da população.

O Município deve, conforme o “Estatuto da Cidade”, também buscar reverter o quadro encontrado com frequência¹⁵⁸, onde o comportamento, histórico e habitual, dos proprietários de imóveis urbanos ou de empresários imobiliários causa nocivos rebatimentos no tecido urbano e oneram a administração pública.

Ressalta-se que, no Brasil, estes proprietários têm retido áreas, como reserva especulativa, aguardando a crescente valorização da propriedade e se beneficiam diretamente com a implantação de infraestrutura, na maioria das vezes com a anuência do próprio poder público.

Por esta estratégia, a realização, pelo Governo Municipal, de obras de infraestrutura, em geral, atende às demandas mais prementes da população ou, resultam da implantação de empreendimento de porte e, de interesse de determinados grupos empresariais locais, em área

¹⁵⁸ Em, praticamente, todas as cidades brasileiras.

Morini Arquitetura Ltda.

102/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

próxima. Assim, estas propriedades recebem “gratuitamente” toda a infraestrutura e os equipamentos urbanos básicos, alcançando, no mercado imobiliário, valores consideráveis.

Outro importante princípio, do “Estatuto da Cidade”, é a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e, financeira, assim como, dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e, a fruição dos bens de diferentes segmentos sociais.

Neste aspecto, se evidencia a obrigatoriedade de ajuste de todos os instrumentos de gestão financeira da administração Municipal aos objetivos do desenvolvimento urbano construídos, coletivamente, pelo poder público e pelos diferentes setores sociais. Cabe lembrar que este princípio se integra aos artigos da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal¹⁵⁹.

No campo das diretrizes estabelecidas pelo “Estatuto da Cidade”, a regularização fundiária e, a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, também estão previstas. Nestes temas, o poder público Municipal deverá se responsabilizar pelo estabelecimento de normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, consideradas a situação socioeconômica da população atendida e, também, fixará, para estas áreas, as normas ambientais pertinentes.

Em atendimento às necessidades de grandes contingentes populacionais de baixa renda, o “Estatuto da Cidade” indica que devem ser desenvolvidos esforços para a simplificação da legislação de parcelamento, de uso e, de ocupação do solo, de modo a facilitar o enquadramento das construções, realizadas pela própria população, às normas estabelecidas para as edificações, com o objetivo de possibilitar a redução de custos nos processos construtivos adotados e, o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais (UHs).

As atribuições do poder público municipal, já haviam sido expandidas após a promulgação da CF de 1988. Nela, o Município ganha destaque na organização político-administrativa do País, sendo dotado de autonomia política, administrativa, financeira e, legislativa. As possibilidades de ação do poder público municipal, com a vigência do “Estatuto da Cidade” se ampliam e, se consolidam.

O poder público municipal, em geral, é a esfera de governo mais próxima do cidadão e, portanto, da vida de todos, se apresenta com a melhor capacidade para constatar e solucionar os problemas locais. Essa proximidade permite, ainda, maior articulação entre os vários segmentos que compõem a sociedade local e, também, a participação e acompanhamento das

¹⁵⁹ Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

102/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

associações de moradores, de Organizações Não Governamentais (ONGs), de representantes dos interesses privados na elaboração, implementação e, avaliação de políticas públicas.

Como, cabe ao Município a promoção do adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e, da ocupação do solo, fica evidente a competência municipal para adotar as medidas que favoreçam o seu desenvolvimento territorial, com sustentabilidade cultural, social, política, econômica, ambiental e institucional.

O Município, portanto, é responsável por formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDDI), as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito, a todos que nela vivem, à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles, direitos intrínsecos aos que vivem na cidade.

IV.1. A Política Nacional de Habitação (PNH)

No bojo das conquistas mais recentes, em termos de “macro políticas” urbanas, a partir da reunião de Movimentos Sociais, Federações, Sindicatos, Associações de Profissionais e Acadêmicos e, ONGs, muitos deles participantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana e, do Poder Público, contabilizam-se:

- a Lei 10.257/01 (“Estatuto da Cidade”) – já destacada;
- a criação do Ministério das Cidades (MCI) em 2003;
- a realização das Conferências Nacionais das Cidades; um Programa de Regularização Fundiária inédito em nível Federal em 2003;
- o Conselho das Cidades em 2004 que, inclusive, aprovou no mesmo ano a Política Nacional de Habitação;
- a Lei Federal 11.107/05¹⁶⁰ que instrui sobre a contratação dos Consórcios Públicos;
- a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, em 2006;

¹⁶⁰ O MCI foi um Ministério brasileiro criado em 01 de janeiro de 2003 com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. A partir de 2019, este Ministério foi extinto, passando as suas atribuições e responsabilidades, inclusive, as relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que será responsável também, pelas atribuições e responsabilidades do, também, extinto Ministério da Integração Nacional.

¹⁶¹ Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/11107.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

102/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- a Lei Federal 11.445/07¹⁶² que instituiu o Código de Saneamento Ambiental;
- A Lei Federal 11.481/07¹⁶³ que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União;
- A Lei Federal 11.977/09¹⁶⁴ que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- a Lei Federal 12.587/12¹⁶⁵ que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- a Lei Federal 13.465/17¹⁶⁶ que orienta sobre os processos de regularização fundiária rural e urbana e; entre outros.

Outro importante destaque é a Lei da Assistência Técnica, a Lei Federal n. 11.888/08¹⁶⁷, que assegura às famílias com renda até 3 salários mínimos (S.M.) a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de moradia de interesse social. Ressalta-se que, este serviço deve ser disponibilizado, de forma permanente e gratuita, com apoio de recursos federais aos Estados e Municípios por meio de convênios com entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia. Embora em vigência desde o final de 2008, em muitos Municípios brasileiros, ainda não há estruturação institucional para a sua implementação, requerendo ações específicas dos Estados e Municípios para esse fim.

Com referência, neste aspecto, cabe destacar que, desde em 1991, o Município de Piracicaba, através da EMDHAP, em parceria com o Sindicato dos Engenheiros no Estado de São Paulo (SEESP), conta com as ações do “Programa de Moradia Econômica”, o Promore. Este

¹⁶² Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766/79, 8.036/90, 8.666/93, 8.987/95; revoga a Lei n. 6.528/78; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶³ Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11481.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶⁴ Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ... e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977compilado.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶⁵ Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. 3.326/41 e, 5.405/43, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452/43 e, das Leis n. 5.917/73 e, 6.261/75 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/12587.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶⁶ Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/13465.htm#art77 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶⁷ Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) e, altera a Lei n. 11.124/05. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11888.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

102/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Programa, foi responsável por tornar realidade o sonho da moradia própria para 1.614 famílias no Município¹⁶⁸. O Promore foi criado em 1988 pelo SEESP, com o objetivo central de prestar assistência técnica às famílias de baixa renda que querem construir, reformar e, ou regularizar suas moradias.

Com a criação do MCidades¹⁶⁹, em 2003, um novo marco político-institucional foi instituído para o setor habitacional de forma a articular a área de habitação de interesse social (HIS) e o setor habitacional de mercado, eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país, a Política Nacional de Habitação (PNH).

Aprovada, em 2004, a PNH, definiu de forma prioritária a integração urbana de assentamentos precários, articulada a outras políticas sociais e de desenvolvimento econômico, como um de seus principais componentes. Além disso, apresenta como preocupação básica a urbanização, a regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão de habitação e, a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano (MCIDADES, 2009).

Segundo a PNH, as cidades com vastas porções de seu território ocupadas por assentamentos precários, dificilmente podem ser sustentáveis do ponto de vista socioambiental se não efetivarem intervenções que visem à inclusão sócio espacial do expressivo contingente populacional que reside nesses assentamentos.

Nesse sentido, dispor de informações sistematizadas e, de ferramentas de análise capazes de contribuir no entendimento da dinâmica social de produção dos assentamentos precários nas cidades brasileiras e, definir políticas e programas capazes de efetivar a integração urbana destes assentamentos, tem sido um dos grandes desafios da atual política habitacional no País (MCIDADES, 2009).

A elaboração e implementação da PNH obedecem a princípios e diretrizes que têm como principal meta garantir à população, especialmente a de baixa renda, o acesso à moradia digna e, considera fundamental, para atingir seus objetivos, a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano.

¹⁶⁸ Disponível em: <

<http://www.piracicaba.sp.gov.br/promore+soma+mais+de+1+600+moradias+em+piracicaba.aspx> >. Acesso em: 17 jun. 2019.

¹⁶⁹ O MCidades foi um Ministério brasileiro criado em 01 de janeiro de 2003 com os objetivos de combater as desigualdades sociais, transformar as cidades em espaços mais humanizados e ampliar o acesso da população a moradia, saneamento e transporte. A partir de 2019, este Ministério foi extinto, passando as suas atribuições e responsabilidades, inclusive, as relacionadas ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional, que será responsável também, pelas atribuições e responsabilidades do, também, extinto Ministério da Integração Nacional.

Morini Arquitetura Ltda.

106/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Resalta-se que, nestes aspectos, a Política Fundiária tem um papel estratégico na implantação da PNH, cabendo a ela estabelecer as bases das políticas urbanas no âmbito dos Municípios capazes de viabilizar a realização de programas habitacionais.

É elemento básico dessa Política, a implementação de instrumentos como, os Planos Municipais (Diretor e de Habitação de Interesse Social) que garantam a função social da propriedade urbana, Programas de Regularização Fundiária, que ampliem o acesso da população de menor renda a terra urbanizada, bem como a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional (MCIDADES, 2009).

A PNH conta com um conjunto de instrumentos, pelos quais se pretende viabilizar a sua implementação, são eles:

- o Sistema Nacional de Habitação (SNH);
- o Desenvolvimento Institucional;
- o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simhab), e;
- o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

O SNH, principal instrumento da PNH, estabelece as bases do desenho institucional que se propõe participativo e democrático; prevê a integração entre os três níveis de governo e com os agentes públicos e privados envolvidos com a questão e, define as regras que asseguram a articulação financeira, de recursos onerosos e não onerosos, necessária à implementação da PNH. Inclui, ainda, a criação de dois subsistemas: o de Habitação de Interesse Social e, o de Habitação de Mercado (MCIDADES, 2009).

No que se refere às reivindicações postuladas pelos movimentos sociais urbanos acerca do tema da habitação, após cerca de 15 anos de tramitação no Congresso Nacional, o SNHIS foi instituído pela Lei Federal n. 11.124/05¹⁷⁰, que, também, culminou na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a partir do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular entregue à mesma casa, em novembro de 1991, quando da ocasião da quarta caravana à Brasília-DF, que reuniu cerca de 5 mil pessoas (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

¹⁷⁰ Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11124.htm >. Acesso em: 17 jan. 2017. Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto n. 5.796/2006. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5796.htm >. Acesso em: 17 jan. 2017.

Morini Arquitetura Ltda.

106/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

O SNHIS tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do País. Além disso, o SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social (HIS), sendo integrado pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério do Desenvolvimento Regional; Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS); CAIXA; Conselho das Cidades, Conselhos; Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos Estados, Distrito Federal e Municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e; Agentes Financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

Já, o FNHIS, centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. Este Fundo, o FNHIS, é composto por recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), dotações, recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS.

Esses recursos têm aplicação definida pela referida Lei, como, por exemplo:

- aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais;
- produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, ou;

implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas de Habitação de Interesse Social (HIS).

O Desenvolvimento Institucional, por meio do Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional, é instrumento essencial da PNH para viabilizar a sua implementação de forma descentralizada, o que requer a estruturação institucional de Estados, Distrito Federal e Municípios, bem como a capacitação de agentes públicos, sociais, técnicos e privados (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Ainda, o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação (Simhab) é instrumento estratégico para garantir um processo permanente de revisão e redirecionamento da política habitacional e de seus programas. Prevê o desenvolvimento de uma base de

Morini Arquitetura Ltda.

107/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

informações, o monitoramento e a avaliação permanente dos projetos e programas da PNH, de forma articulada os demais aspectos da Política de Desenvolvimento Urbano (MCIDADES, 2009).

O PlanHab estabelece propostas, estratégia de ação e, metas que consideram a diversidade da questão habitacional, as variadas categorias de Municípios, as especificidades regionais e os diferentes olhares de cada segmento social. Age conforme o déficit habitacional nacional a partir de critérios para distribuição regional de recursos, bem como das prioridades regionais de intervenção, para então implantar os programas de provisão, urbanização e modernização da produção habitacional (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

O processo participativo foi um dos pilares constitutivos do PlanHab, ao longo de sua elaboração, a Secretaria Nacional de Habitação (SNH) buscou consolidar um amplo pacto nacional para a garantia do direito à moradia digna. Foram organizados diversos debates regionais e setoriais, envolvendo especialmente o acompanhamento direto dos representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do FNHIS. Essas diversas instâncias de participação foram importantes espaços de interlocução política, proposição e deliberação (MCIDADES, 2009).

Após a finalização do PlanHab, um conjunto de mudanças no cenário nacional impactou diretamente o setor habitacional. As mudanças estruturais observadas no cenário macroeconômico brasileiro, tais como: a melhoria de renda da população; as recentes ações implementadas pelo Governo Federal para mitigar os efeitos da crise financeira internacional na economia doméstica e; a elevação expressiva do volume de crédito e dos investimentos no setor habitacional, desenharam um cenário propício para garantir o sucesso de uma política habitacional de longo prazo, especialmente voltada para a baixa renda (MCIDADES, 2009).

Nesse sentido, o PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo para o setor habitacional, que pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os Planos Plurianuais (PPA), permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura e, tendo o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e de propostas.

IV.II. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)

Criado em 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1) promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana,

Morini Arquitetura Ltda.

108/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do País, o PAC contribuiu para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais (PAC, 2019).

Com a aprovação da Lei Federal 11.977/09¹⁷¹, as ações do PAC voltadas à problemática habitacional dividiram-se em dois eixos: o de Provisão Habitacional, concentrado no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, no Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (Figura 17), que mantinha os conceitos de urbanização integrada e de regularização fundiária. Ressalta-se que neste último, nas ações desempenhadas havia a possibilidade de reassentamento das famílias moradoras de área de risco e, em áreas de preservação permanente (APPs) nos empreendimentos associados ao PMCMV.

FIGURA 17- Eixos de Atuação do PAC no que se refere à Problemática Habitacional.



Em 2011, o PAC entrou na sua segunda fase, o chamado PAC 2, com o mesmo pensamento estratégico, aprimorado pelos anos de experiência da fase anterior, mais recursos e mais parcerias com estados e Municípios, para a execução de obras estruturantes que pudessem melhorar a qualidade de vida nas cidades brasileiras (PLANEJAMENTO, 2020).

Em relação ao PAC 1, houve um crescimento no valor dos investimentos. No primeiro ciclo, a previsão de investimento foi de R\$ 657 bilhões e no PAC 2, os investimentos somaram R\$ 955 bilhões até 2014. Integram as ações do PAC, projetos relacionados à infraestrutura social

¹⁷¹ Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ... e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

110/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

e urbana, como habitação, saneamento e transporte em massa; à infraestrutura logística; e à infraestrutura energética (PLANEJAMENTO, 2020).

Apesar do cenário econômico restritivo, a execução das obras do PAC segue dentro do previsto, com 35,1% nos primeiros 18 meses do quadriênio (2105-2018), saindo de R\$ 251,7 bilhões, realizados até dezembro de 2015, para R\$ 364,6 bilhões, investidos até junho de 2016.

O valor total das ações concluídas entre janeiro de 2015 até junho de 2016 soma R\$ 254,3 bilhões. No total, foram concluídos R\$ 8,8 bilhões em logística, R\$ 116,7 bilhões em energia e R\$ 128,8 bilhões em obras sociais e urbanas (PAC, 2020).

IV.II.1. Provisão Habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

No ano de 2009, em resposta à crise econômica mundial e visando aquecer a economia através de estímulos às atividades da construção civil no País, o Governo Federal lançou o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), vinculado ao PAC, moldado para atender à promoção pública habitacional, mas, sobretudo, ao segmento econômico popular de mercado (PAC, 2020).

Este é, em sua origem, um Programa econômico e social concebido pelos Ministérios da Casa Civil e da Fazenda, em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada "Crise dos Subprimes"¹⁷² Americanos, que havia provocado a quebra de diversos bancos, impactando a economia mundial.

Com uma política anticíclica de emprego¹⁷³, de perfil distributivista, o Governo Federal pretendia direcionar, pela concentração de recursos e mecanismos de proteção ao

¹⁷² Crise americana do setor financeiro imobiliário que teve início, em 2007, com a inadimplência nas hipotecas de alto risco (*subprime*). Como os juros americanos permaneceram baixos por muito tempo (em 2003, a taxa anual era de, somente, 1%), clientes sem boa avaliação de crédito passaram a ser atendidos pelos bancos, que buscavam lucros maiores. As hipotecas *subprime* tinham taxas pós-fixadas. Então, quando os juros nos EUA começaram a subir (chegaram a 5,25% ao ano em 2007, hoje estão em 2%) cresceu a inadimplência (BORÇA JUNIOR e TORRES FILHO, 2008).

¹⁷³ Uma política econômica anticíclica consiste no conjunto de ações governamentais voltadas a impedir, sobrepujar, ou minimizar, os efeitos do ciclo econômico. Ciclos econômicos são flutuações da atividade econômica, inerentes à economia e caracterizadas pela alternância de períodos de ascensão (picos) e períodos de recessão (vales, isto é, o ponto mais baixo de ciclo). Os ciclos econômicos decorrem da sobre-accumulação ou superprodução, à qual se seguem expectativas de declínio da taxa de lucro (ou de que a taxa de lucro seja menor que a taxa de juros), o que provoca a redução de investimentos e desaceleração do nível de atividade. Fatores exógenos, como os choques do petróleo e as crises financeiras, podem contribuir para reverter o ciclo e acentuar seus efeitos. Um exemplo, mais recente, é o PAC, de características anticíclicas e desenvolvimentistas, que visa promover um crescimento econômico através do aumento de gastos públicos em obras de infraestrutura. Já o PMCMV, que tem como meta construir um milhão de casas, também tem um caráter anticíclico na medida em que promove o aumento do nível de investimento e emprego na construção civil. Destaca-se também o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no financiamento de investimentos. Rolnik (2015), destaca que, "é indiscutível o efeito anticíclico do Programa MCMV sobre a indústria da construção civil.

Morini Arquitetura Ltda.

110/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

financiamento, o deslocamento de atuação do mercado imobiliário para as faixas de renda mais baixas (MARICATO, 2009).

De acordo com Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015), o MCidades teve, nesse momento, um papel bastante importante. Pois, tratava de implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, também, conduzia um processo participativo de elaboração de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), apoiado pelo Conselho das Cidades¹⁷⁴, criado em 2003.

Com o SNHIS, previam-se fundos articulados nos diferentes níveis federativos, todos controlados socialmente por conselhos participativos e com ações planejadas a partir das necessidades habitacionais e estratégias fundiárias específicas a cada Município, expressas nos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), obrigatórios aos entes federados que quisessem se habilitar no sistema, em seus vínculos com os Planos Diretores, também obrigatórios para o conjunto de Municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes.

A Fase 1 do PMCMV, compreendeu os anos de 2009 e 2010, e foi instituída pela Medida Provisória n. 459/09 que, posteriormente, foi convertida na Lei Federal n. 11.977/09¹⁷⁵. As metas estabelecidas ao para esta Fase do Programa, se apoiaram nos dados quantitativos do déficit habitacional, de 7,2 milhões de moradias em 2009, concentrado na faixa de rendas inferiores a 3 salários mínimos (S.M.) e, territorialmente, nas regiões metropolitanas do Sudeste e Nordeste (70%). No entanto, a leitura do "problema habitacional" se fazia bastante simplificada em relação ao PlanHab, que pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para onze tipologias de Municípios, organizados em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Cumprida a meta de 1 milhão de moradias previstas para esta Fase 1 do Programa, em 2011 o Governo Federal anunciou a Fase 2, regulamentada pela Lei Federal n. 12.424/11¹⁷⁶, com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de Unidades Habitacionais (UHs), incluindo revisão dos limites de cada faixa de renda, aumento dos custos máximos das UHs e incorporação de

¹⁷⁴ O Conselho das Cidades foi instituído no ano de criação do MCidades e, conta com a participação de Movimentos Populares, ONGs, Universidades, Empresários, além de setores do Estado, Poderes Executivo e Legislativo, nos seus diversos níveis federativos.

¹⁷⁵ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.

¹⁷⁶ Altera a Lei n. 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n. 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91 e 10.406/02 (Código Civil). Revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197/01 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12424.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.

Morini Arquitetura Ltda.

111/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

especificações mínimas, que incluíram a exigência de acessibilidade universal e os padrões de acabamento.

A Fase 2 também indicou a priorização das faixas inferiores de renda, que passaram a responder pela meta de 60% das contratações.

Já a Fase 3 do Programa, regulamentada pela Medida Provisória n. 698/15¹⁷⁷, redistribuiu as metas e destinou apenas 50% às faixas inferiores de renda, que, por sua vez, foi dividida em duas faixas de atendimento.

Sobre essas faixas de atendimento, o PMCMV apresenta condições específicas para cada uma delas, com valores distintos no que diz respeito aos subsídios, aos mecanismos financeiros e comerciais, bem como ao limite de valor das unidades.

A Faixa 1 oferece um produto quase 100% subsidiado, construído por empresas privadas, mas, distribuído pelos governos locais, a partir de seus próprios cadastros de demanda.

Até a Fase 2 do Programa, os moradores-beneficiários se comprometiam a pagar parcelas mensais no valor de R\$ 25,00 ou, o correspondente a 5% da renda familiar mensal, por 120 meses. Ressalta-se que, na Fase 3 do Programa este valor foi reajustado para R\$ 80,00 ou, o correspondente a 10% da renda familiar mensal pelo mesmo tempo.

Cabe destacar que, a diferença entre o custo das UHs, cujos limites de preço são especificados pelas normativas do Programa e, a quantia total paga pelos moradores-beneficiários é coberta por recursos dos fundos públicos específicos.

Dessa forma, o subsídio integral, na Fase 3 do Programa, aproximadamente 90% do valor da UH, como, por exemplo, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), onde o teto operacional é, atualmente, de R\$ 96 mil¹⁷⁸.

As operações financeiras são garantidas pelo Fundo Garantidor (FG), 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 construtoras, em parceria com as Prefeituras. A construtora apresenta ao órgão financiador a

¹⁷⁷ Altera a Lei Federal n. 11.977/09, para dispor sobre operações de financiamento habitacional com desconto ao beneficiário concedido pelo Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para aquisição de imóveis no âmbito do PMCMV, construídos com recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR). Ressalta-se que esta Medida Provisória já sofreu uma série de alterações através de outras Medidas Provisórias subsequentes - no contexto da atual gestão do Governo Federal.

¹⁷⁸ Os tetos operacionais ou limites de custo por UH são estabelecidos pelas Instruções Normativas do PMCMV e, variam de acordo com o número de habitantes e a localização do Município. Os valores a serem pagos, no entanto, não se alteram, pois não correspondem, na Faixa 1, diretamente ao valor financiado e sim à capacidade de pagamento da família beneficiária.

Morini Arquitetura Ltda.

112/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

operação completa, com terreno, projetos e licenciamentos, orçamentos e cronogramas. A Prefeitura, após aprovar o projeto, disponibiliza terras e promove os “chamamentos” para que as construtoras apresentem o pacote completo da produção (SANTO AMORE, SHIMBO E RUFINO, 2015).

A Faixa 1 é atendida, também, pelo Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), que, até então, estava financiando o Programa Crédito Solidário (PCS), que operou, até a Fase 2, com recursos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), cortados no contexto das alterações feitas no Programa MCMV, em sua Fase 3.

Para as Faixas 2 e 3, tanto a construção como a comercialização das UHs são feitas diretamente pela empresa privada que construiu os imóveis. A CAIXA financia a produção e fornece os subsídios, mas os riscos e responsabilidades são assumidos pela empresa. O financiamento se dá com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que se constitui como um “dinheiro mais caro”, onde se incide juros.

Na Faixa 2, o nível de subsídio é de cerca de 12% do limite de preço da UH (anteriormente, este percentual correspondia a 20%) e, a este se somam outros benefícios, como linhas de crédito com taxas de juros abaixo das de mercado e concessão de garantia por um Fundo Garantidor (FG). Os benefícios da Faixa 3 referem-se a crédito mais barato e a garantia do FG.

Destaca-se que, na Fase 3 do PMCMV, o Governo Federal incluiu uma nova faixa de atendimento, a chamada “Faixa 1,5”, para famílias com renda de até R\$ 2.350,00 por mês. Esta Faixa passou a funcionar como a Faixa 2 do Programa, ou seja, os beneficiários potenciais, levados à CAIXA ou, ao Banco do Brasil, pelas construtoras, deveriam provar que são capazes de suportar o pagamento de um crédito bancário, o que implica não ter restrições no Serviço de Proteção ao Crédito (SPC), entre outras restrições ou limitações. A diferença entre as duas Faixas estava no valor do subsídio, que era maior para a Faixa 1,5 (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Alguns estudos, no entanto, apontam que, embora seja positivo que, para esta faixa de renda (Faixa 1,5) haja uma oferta de mercado, são as famílias com renda de até R\$ 1.800, atendidas pela Faixa 1, as que mais enfrentam dificuldades para conseguir uma moradia adequada e compõem o maior percentual das necessidades habitacionais do País (ROLNIK, 2017).

Dessa perspectiva, incentivar a produção habitacional para famílias com maior rendimento, não seria um problema se a Faixa 1 também fosse incentivada. Mas, outras medidas

Morini Arquitetura Ltda.

113/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

decretadas recentemente inviabilizam o Programa para essa população (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Oficialmente, o atendimento à Faixa 1 continua existindo, mas não há novas contratações, já que ela depende totalmente de aportes do orçamento, atualmente comprometido pelo corte de gastos públicos. Uma alternativa para continuar aportando recursos ao Programa tem sido, nos últimos anos, o empréstimo de dinheiro do FGTS, o que foi agora impedido por decreto (ROLNIK, 2020).

Ainda assim, o pacote habitacional contava com um conjunto de subprogramas, modalidades, com diferentes fontes de recursos, linhas de financiamento, tipologias habitacionais, agentes operadores e faixas de renda atendidas.

Para a Faixa 1, apresentava-se o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que abrange as modalidades reconhecidas como MCMV/FAR Construtoras, Oferta Pública de Recursos (para municípios com até 50 mil habitantes) e, o MCMV/Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) Entidades (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Existe, também, o Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), destinado a famílias cuja renda familiar bruta anual não ultrapasse R\$ 78 mil reais¹⁷⁹.

Os Atores participantes das operações do Subprograma MCMV FAR/Construtoras, que detém a grande maioria dos recursos destinados ao PMCMV e, suas respectivas funções e responsabilidades, são apresentadas na Figura 18.

¹⁷⁹ Tetos atuais da renda bruta mensal e anual familiar.

Morini Arquitetura Ltda.

114/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

FIGURA 18 - Atores Envolvidos no Subprograma PMCMV FAR/Construtoras e suas Funções e Responsabilidades.

AGENTES	FUNÇÃO
Caixa Econômica Federal	Instituição financeira responsável pela definição dos critérios e expedição dos atos necessários à operacionalização do programa, bem como pela definição dos critérios técnicos.
Ministério das Cidades	Responsável por estabelecer diretrizes, fixar regras e condições, definir a distribuição de recursos entre as Unidades da Federação, além de acompanhar e avaliar o desempenho do programa.
Ministério da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão	Em conjunto com o Ministério das Cidades, poderá rever anualmente os limites de renda familiar dos beneficiários e, ainda, fixar a remuneração da Caixa pelas atividades exercidas no âmbito do programa.
Distrito Federal, Estados e Municípios ou respectivos órgãos das administrações direta ou indireta, que aderirem ao programa	Têm sua participação estabelecida por meio de assinatura de Termo de Adesão com a Caixa. Visa assegurar a sua colaboração nas ações em prol do desenvolvimento de fatores facilitadores à implementação dos projetos, destacando-se a indicação das áreas prioritizadas para implantação dos projetos, isenção de tributos, aporte de recursos, indicação da demanda, indicação de solicitantes para a venda dos empreendimentos e execução do Trabalho Técnico Social junto aos beneficiários
Empresas do setor de Construção Civil	Participam na apresentação de propostas e execução dos projetos aprovados para aquisição de unidades habitacionais na forma estabelecida pelas normas do programa e realiza a guarda dos imóveis pelo prazo de 60 dias após a conclusão e legalização das unidades habitacionais.

Fonte: Adaptado de CAIXA (2019).

No ano de 2016, pela Portaria do MCidades n. 160/16180, o PMCMV passou a exigir o maior rigor técnico e segurança dos imóveis, essas exigências passaram a ser regulamentadas devido ao grande número reclamações de defeitos nos imóveis entregues. A Portaria do MCidades n. 539/16181, informa sobre a necessidade das regras de transição para que se operem as mudanças propostas pela Portaria do MCidades n. 160/16.

De acordo com estes aparatos legais, passaram a ser exigências, as ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica, a pavimentação asfáltica definitiva, as soluções de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais e, a execução por parte de empresas (pessoa jurídica) do ramo da construção civil, visando minimizar a informalidade característica do setor.

A Portaria do MCidades n. 146/16¹⁸², apresenta as diretrizes para a elaboração de

¹⁸⁰ Dá nova redação à Portaria n. 363/11, do MCidades, que dispõe sobre as operações de crédito com recursos do FGTS, contratadas no âmbito do PNHU, integrante do PMCMV, para os fins que especifica. Disponível em: < <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/115281564/dou-secao-1-09-05-2016-pg-117> >. Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁸¹ Dispõe sobre as operações de financiamento habitacional com recursos do FGTS, contratadas, sob a forma individual, no âmbito do Programa MCMV. Disponível em: < http://www.lex.com.br/legis_27208900_PORTARIA_N_539_DE_27_DE_OUTUBRO_DE_2016.aspx >. Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁸² Disponível em: < <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/233108-empresendimentos-destinados-a-aquisiuiuo-e-alienauuo-com-recursos-advindos-da-integralizauuo-de-cotas-no-fundo-de-arrendamento-residencial-far-e-contratuuo-de-operaues-com-recursos-transfe.html> >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

115/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

projetos e aprova as especificações mínimas da UH e as especificações urbanísticas dos empreendimentos destinados à aquisição e alienação com recursos advindos da integralização de cotas no FAR e, contratação de operações com recursos transferidos ao FDS, no âmbito do PMCMV.

Esta Portaria definiu empreendimento como a área de intervenção no território, abrangendo as edificações ou conjuntos de edificações residenciais e não residenciais construídos sob a forma de unidades isoladas ou em condomínios, bem como o conjunto de espaços livres e equipamentos públicos e privados e, estabelece, ainda, que o mesmo deve ser dotado de infraestrutura urbana básica: vias de acesso e de circulação pavimentadas, drenagem pluvial, calçadas, guias e sarjetas, rede de energia elétrica e iluminação pública, rede para abastecimento de água potável, soluções para o esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos (JUSBRASIL, 2017).

Considerando o recente “espraiamento das cidades”, sobretudo em função da produção empreendida pelo próprio PMCMV, a Portaria só admite empreendimentos em zonas de expansão criadas a mais de 02 anos, procurando evitar que os interesses em torno da produção habitacional sejam preponderantes às necessidades urbanas em sua legislação local, devendo o empreendimento ser contíguo à malha urbana e dispor, em seu entorno, de áreas destinadas para atividades comerciais locais, além de garantir áreas para implantação de equipamentos públicos necessários.

Conforme relatado, a Portaria do MCidades n. 146/2016 estabeleceu diretrizes de projeto agrupadas em “Eixos Estruturadores do Desenho Urbano”, prezando por melhores condições de habitabilidade, acesso a serviços básicos de infraestrutura e equipamentos sociais, bem como a adequada inserção dos empreendimentos produzidos pelo programa no território.

Com isso, a partir do parcelamento de glebas, para a implantação de empreendimentos, deverá ser feito, preferencialmente, na forma de loteamento. Para que a conectividade ocorra, o empreendimento deverá estar articulado à malha viária existente ou possibilitar a integração com a malha futura, em conformidade com a diretriz viária estabelecida pelo ente público local, quando existente, e não deverá se constituir barreira física à conexão com a cidade.

Além disso, indo ao encontro dos princípios de Mobilidade Urbana, o projeto deverá, também, se atentar para elementos e aspectos referentes à arborização, acessibilidade, hierarquização viária e iluminação pública e, o sistema viário do empreendimento deverá ser

Morini Arquitetura Ltda.

116/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

projetado de forma a permitir a circulação de diversos modais de transporte e garantir o livre acesso de serviços públicos.

O projeto, ainda, deverá prezar pela Diversidade de Usos, considerando a adequada distribuição de áreas institucionais e comerciais de forma a induzir microcentralidades e, também, diferentes tipos de implantação e tipologias de edificação.

No que tange à Infraestrutura e Sustentabilidade, o projeto deverá se atentar às condições climáticas e características físicas e geográficas da área onde será implantado o empreendimento, através do uso de estratégias construtivas sustentáveis.

Por fim, no eixo Sistema de Espaços Livres, o projeto deverá prever a adequada distribuição e associação das áreas verdes e das áreas de preservação permanentes (APPs), quando existirem, de forma a propiciar o uso coletivo destes espaços naturais, de maneira sustentável.

Outra novidade, que a citada Portaria preconizou foi a criação de uma fase de qualificação prévia de propostas de projetos. Ao final das análises das propostas, é atribuída pontuação para as melhores, segundo critérios como atendimento ao déficit, UHs maiores, melhor inserção urbana, entre outros pontos. Depois de atribuídas as pontuações às propostas, as melhores classificadas serão priorizadas.

Cabe, também, ressaltar que, a Portaria do MCidades n. 163/16¹⁸³, instituiu o Sistema Nacional de Cadastro Habitacional (SNCH) e aprova o Manual de Instruções para seleção de beneficiários do Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), no âmbito do PMCMV.

As informações do SNCH serão alimentadas pelos cadastros Municipais e Estaduais, a fim de possibilitar uma visão nacional sobre a demanda de habitação no País e maior transparência para os processos de seleção de beneficiários. Foram previstas, por esta Portaria, três fases de implementação, sendo a primeira a de transferência obrigatória do cadastro Municipal, com identificação de grupos familiares e informações gerais dos candidatos. A segunda etapa será de validação dos cadastros por meio de pesquisas socioeconômicas em diversas bases de consultas, como:

- FGTS – verificar o saldo disponível neste fundo;
- Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – verificar a renda familiar;

¹⁸³ Disponível em: http://www.agehab.go.gov.br/hotsite/documentos/legislacao/PORTARIA_DO_MINISTERIO_DAS_CIDADES_N_163_DE_06_DE_MAIQ_DE_2016.pdf >. Acesso em 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

117/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN) – verificar se há débitos com a União;
- Cadastro Nacional de Mutuários (CADMUT) - verificar se o requerente já possui UH financiada, e;
- Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária (SIACI) – verificar as possíveis fontes e formas de financiamentos de UHs.

Após este processo de seleção dos candidatos, será fornecida a lista dos habilitados e realizado o sorteio randômico, ou seja, aleatório, de cada empreendimento por município.

Outros dispositivos legais, relacionados ao PMCMV foram elaborados e passaram a vigorar¹⁸⁴, porém, a maioria deles dizem respeito às questões de aquisição, financiamento e, ou, fontes de recursos.

O PMCMV completou uma década de existência em 2019 encarando um futuro incerto, falta de orçamento, obras paralisadas e até pressão para mudar de nome. A remodelação do PMCMV é o maior desafio do Ministério do Desenvolvimento Regional. Inicialmente, a promessa do PMCMV era de se construir 1 milhão de casas, sem prazo definido, com investimento de R\$ 34 bilhões – próximo do valor anual do Programa Bolsa Família. Este montante (R\$) viria de 10% do Orçamento da União e, 90% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Dados mais recentes, divulgados pelo Ministério da Economia, mostram que entre 2009 e junho de 2019 foram contratadas 5,5 milhões de casas. Ao todo, 4,1 milhões já foram entregues e outras 1,4 milhão estão paralisadas — sem prazo para serem finalizadas. Na fila de espera, as famílias estão divididas por Faixas de Renda (1, 1,5, 2 e 3) e, há uma regra específica para cada faixa, como mostra a Figura 19.

FIGURA 19 - Faixas de Atendimento do PMCMV e Respectivas Regras.

Faixas	Limite de renda (R\$)	Valor do imóvel (em R\$ mil)	Subsídio
1	1.800	96	até 90%
1,5	2.600	144	R\$ 47,5 mil para comprador com renda de até R\$ 1.200; redução progressiva do subsídio para rendas mais altas
2	4.000	240	R\$ 29 mil para comprador com renda de até R\$ 1.800; redução progressiva do subsídio para rendas mais altas
3	9.000	300	sem subsídio, apenas facilidades para financiamento

Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

¹⁸⁴ Lista (Geral) de dispositivos Legais relacionados ao PMCMV. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-minha-casa-minha-vida/_Legislacao_FAR.pdf >. Acesso em 20 dez. 2019.

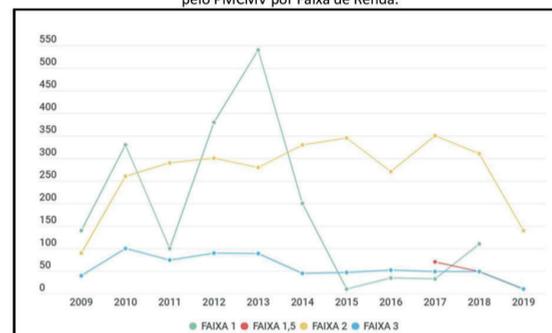
Morini Arquitetura Ltda.

118/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Ressalta-se que, de 03 em cada 04 contratos fechados para a Faixa 1, onde se enquadram as famílias com renda mais baixa, ocorreram entre 2009 e 2013, entretanto, nos últimos 04 anos (2015-2019), os atendimentos do PMCMV foram, principalmente, para as famílias que se enquadravam nas Faixas 2 e 3, àquelas que poderiam conseguir adquirir seus imóveis pelo PMCMV, com subsídios menores ou, até mesmo, sem subsídios, como mostra a Figura 20.

FIGURA 20 - Unidades Habitacionais (em milhares) Contratadas pelo PMCMV por Faixa de Renda.



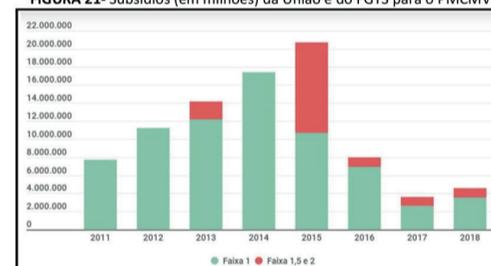
Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

De acordo com Castelo (2020) apud Cerione (2020), após o ano de 2015, o Brasil começou a apresentar dificuldades fiscais e orçamentárias e, por isso, o Governo Federal foi reduzindo participação no PMCMV. Como o FGTS é vital para o subsídio das famílias que apresentam baixa renda (Faixa 1), os números de contratação para ofertas de novas Unidades Habitacionais (UHs) foram enfraquecendo.

É o que mostra os dados do Tesouro Nacional sobre o subsídio total do Governo Federal para o PMCMV entre 2011 e 2018 de acordo com a faixa de renda (Figura 21).

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

FIGURA 21- Subsídios (em milhões) da União e do FGTS para o PMCMV.



Obs.: Os dois primeiros anos do PMCMV foram desconsiderados, por se tratar de uma fase inicial do PMCMV.
Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

Neste cenário de alterações e atualização do PMCMV, lançam-se algumas preocupações. Primeiro, o baixo atendimento às famílias que apresentam uma renda mensal de zero a 03 Salários Mínimos (S.M.). Por outro lado, por parte do Poder Público, sobretudo na esfera Municipal, as preocupações giram em torno da gestão do espaço urbano e do cadastro de informações que, unificado, pode gerar problemas operacionais.

O Município, ao buscar sanar seu déficit por novas UHs, seja por fontes ou Programas financiamento para Habitação de Interesse social ou, por recursos próprios, deve coibir o padrão de inserção de novos empreendimentos em áreas periféricas, prática que tem favorecido ao espraiamento da cidade, com o aumento de vazios nas áreas mais centrais, onde já se encontram instalados equipamentos de infraestrutura, sociais, de saúde, de lazer e, de transporte.

IV.II.II. Regularização Fundiária – PAC Urbanização

Conforme documento "Urbanização de Favelas¹⁸⁵: a experiência do PAC", de 2010, elaborado pelo MCidades, para atender a demanda das legislações referentes à Regularização Fundiária de Interesse Social no País, o Governo Federal lançou o Programa de Aceleração do Crescimento, o PAC 1 - que vigorou de 2007 a 2010. Foi, também, criado o eixo da Infraestrutura

¹⁸⁵ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas "favelas".

Morini Arquitetura Ltda.

119/338

120/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Social e Urbana, contando com expressivos investimentos destinados à execução de ações integradas em habitação, saneamento e inclusão social.

A partir de então, passou a ser possível vislumbrar o “tratamento adequado” das “favelas” de maior porte e complexidade elevada, situadas nas principais cidades e Regiões Metropolitanas do País. Estava lançado, portanto, o desafio de se executar uma política nacional de urbanização de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS - “favelas”), fortalecendo a articulação Federativa com a participação fundamental dos Estados e Municípios e, o trabalho social nas áreas de intervenção, com o objetivo de resolver o problema de habitação em assentamentos precários, de forma integrada e sustentável.

Procurando aprofundar-se no conhecimento dos NIIS (“favelas”) do País, o MCidades, a época, encomendou ao Centro de Estudo das Metrópoles (CEM) e, ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) um estudo para melhor quantificar, caracterizar e localizar o problema. O estudo possibilitou o processo decisório de alocação dos recursos, a partir de um conjunto de informações gerais que quantificaram e localizaram os moradores e domicílios, além de indicadores que permitiram comparar os aspectos sociais das populações que habitavam as várias situações existentes.

O estudo apoiou as informações dos setores subnormais, identificados pelo IBGE, que construiu, utilizando técnicas quantitativas, uma representação da presença dos setores precários, permitindo delimitar outros setores como similares aos classificados na condição de subnormal. O estudo indicou, também, os municípios que concentravam mais de 90% do fenômeno de domicílios precários no Brasil. Com resultados atuais e expressivos, este estudo passou a ser utilizado como parâmetro para alocação de recursos do PAC no que diz respeito às ações voltadas à problemática habitacional (MCIDADES, 2010).

O conceito de intervenção trazido pelo PAC entende que a melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos precários não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano, social e ambiental.

Para o PAC, as propostas de intervenção financiáveis pelo programa devem objetivar atender a determinados requisitos. O primeiro deles diz respeito à Integração Urbana, que ocorre quando as intervenções nos assentamentos precários abrangem um conjunto de ações que atendam todas as carências diagnosticadas na área de intervenção e elevem os patamares de qualidade urbanística da área.

Morini Arquitetura Ltda.

121/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Para tanto, os projetos a serem apresentados devem prever a implantação de infraestrutura básica - incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de resíduos sólidos, contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos, construção de equipamentos públicos, além da adequação do sistema viário e do parcelamento da área. As adequações no parcelamento e sistema viário devem ser feitas de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano (MCIDADES, 2010).

O segundo requisito, o de Moradia Digna, se dá pelo estudo e pela promoção do “desadensamento” e reordenamento da ocupação, implicando no remanejamento, reconstrução da unidade habitacional (UH) no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada ou, no reassentamento de famílias para outras áreas, alterando seu local atual de moradia.

O remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, pois afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas todo o entorno social e urbanístico. Portanto, devem ser estudadas todas as alternativas que minimizem a necessidade destes, tornando-os admissíveis somente quando as mesmas estiverem expostas a riscos ambientais, ou, em áreas imprescindíveis à regularização urbanística, para implantação de infraestrutura ou sistema viário, ou, ainda, em áreas não passíveis de regularização (MCIDADES, 2010).

É necessário que as famílias a serem remanejadas/reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que as regras tenham sido pactuadas com os envolvidos. O local de reassentamento deverá ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos. Deverá, ainda, ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, que atendam à demanda da comunidade reassentada.

Nos casos de remanejamento/reassentamento deve-se atentar para prováveis custos de compensação ou indenização às famílias afetadas para que não haja diminuição das condições de sobrevivência das famílias.

Quanto às famílias que permanecem em sua moradia, poderão ser contempladas com recuperação ou melhorias habitacionais, vinculadas a razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade, definido pelas posturas

Morini Arquitetura Ltda.

122/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

municipais, ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios (MCIDADES, 2010).

Por sua vez, a Regularidade Fundiária impacta as intervenções de duas maneiras, a primeira com relação à identificação e comprovação da titularidade da área objeto da intervenção para efeitos de viabilização do início das obras e, a segunda relacionada ao como será garantida a posse ou propriedade dos lotes ou, das UHs geradas a partir da intervenção aos beneficiários finais (MCIDADES, 2010).

Sobre o primeiro aspecto, passou a ser admissível iniciar as intervenções nas seguintes áreas:

- áreas cujo processo de desapropriação encabeçado por entes públicos ainda se encontrasse com registro da titularidade do imóvel em trâmite;
- áreas devolutas¹⁸⁶;
- áreas recebidas em doação por entes públicos, pessoas físicas ou jurídicas, nesse caso, com apresentação de promessa formal de doação irrevogável e irrevogável;
- áreas que estejam inseridas em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);
- áreas objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial e usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia.

Sobre o segundo aspecto, que diz respeito à regularização fundiária em favor das famílias moradoras do assentamento precário, é importante registrar a sua obrigatoriedade. O objetivo final do processo de regularização fundiária é, nesse caso, fazer com que as UHs ou lotes, decorrentes da intervenção, reflitam compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor das famílias beneficiadas, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, através dos instrumentos (MCIDADES, 2010).

É importante ressaltar que, a regularização fundiária inclui duas dimensões importantes. A primeira é a regularização patrimonial, que diz respeito à segurança jurídica da propriedade ou da posse, concretizada por meio do título devidamente registrado no Cartório de Registro de Imóveis (CRI). A segunda dimensão é a regularização urbanística, ou seja, a adequação do

¹⁸⁶ De acordo com o Jurista Messias Junqueira, terras (ou áreas) devolutas são aquelas que não estão incorporadas ao patrimônio público, como próprias, ou aplicadas ao uso público, nem constituem objeto de domínio ou de posse particular, manifestada esta em cultura efetiva e morada habitual. Disponível em: < https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=5936 >. Acesso em: 17 Jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

123/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

assentamento à legislação urbana e ambiental que, em muitos casos, é condição para o registro da área do assentamento no CRI.

Nos projetos integrados de urbanização de assentamentos precários a regularização jurídico-fundiária das famílias que integram as áreas atendidas é ação indispensável, devendo ocorrer em paralelo à execução das obras habitacionais e, de infraestrutura. Este processo perpassa a regularização urbanística dos territórios envolvidos na intervenção, tanto das áreas que serão consolidadas, quanto daquelas que serão ocupadas por famílias retiradas de áreas de riscos, de áreas necessárias à adequação do sistema viário ou, de áreas a serem recuperadas e protegidas ambientalmente (MCIDADES, 2010).

Devido à elevada complexidade, inerente às ações de regularização fundiária em assentamentos precários, os empreendimentos do PAC para esta componente dependeram de uma organizada articulação com o trabalho social, com o ritmo das obras de engenharia e com os órgãos licenciadores envolvidos.

Nesse sentido, é recomendável que a regularização fundiária ocorra com base em um plano específico no qual estejam organizadas, em um cronograma físico, todas as atividades jurídicas e administrativas necessárias.

Os investimentos em regularização fundiária são compostos pelos custos do conjunto de atividades necessárias ao alcance desse objetivo, dentre as quais, destacam-se:

- a identificação da situação fundiária, por meio de pesquisa junto ao CRI, ao Judiciário e demais Órgãos Públicos;
- a elaboração ou atualização de levantamento topográfico, preferencialmente georreferenciado, bem como compra de fotos aéreas ou imagens de satélite, desde que não disponíveis no banco de imagens de Órgãos Públicos para acesso e doação;
- a elaboração de projetos voltados à regularização fundiária, envolvendo plantas, memorial descritivo da poligonal do assentamento e cadastro físico de lotes e domicílios;
- atividades de mobilização comunitária voltadas à regularização fundiária;
- a elaboração de cadastro socioeconômico dos beneficiários contendo as informações necessárias à instrução dos processos de regularização fundiária;
- a coleta de documentos pessoais dos moradores, necessários à instrução dos processos de regularização fundiária;

Morini Arquitetura Ltda.

124/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- medidas administrativas e legais necessárias para a aplicação dos instrumentos de regularização fundiária tais como, criação e regulamentação de ZEIS ou ZEURB-S regulamentação de outros instrumentos de regularização fundiária, conforme o caso, e;
- a elaboração de títulos de posse ou de propriedade.

Ressalta-se que, a Inclusão Social, no âmbito do PAC, ocorreu através do trabalho social realizado nas intervenções que, assim como a regularização fundiária, também, inclui duas dimensões, a mediação e o desenvolvimento socioeconômico.

O estabelecimento das mediações sociais necessárias para a viabilização das intervenções, ocorre por meio de mecanismos que assegurem a participação das famílias nas decisões de projeto e no acompanhamento das obras, contribuindo ao mesmo tempo para a organização da população beneficiada e formação de lideranças.

Por outro lado, o fomento ao desenvolvimento socioeconômico das comunidades, deve ocorrer por meio de ações educativas e de enfrentamento das vulnerabilidades diagnosticadas, bem como mediante a promoção e/ou articulação com programas de qualificação profissional, de empreendedorismo, de apoio ao cooperativismo e, de geração de trabalho e renda, a partir da análise das demandas e potencialidades locais.

A integração das intervenções físicas com o trabalho social e a efetivação da regularização fundiária são condições essenciais para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas e, a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos (MCIDADES, 2010).

O Manual de Instruções para o Trabalho Social, aprovado pela Portaria do MCidades n. 21/14¹⁸⁷, ressalta que, o Projeto de Trabalho Social é item obrigatório nos projetos habitacionais geridos pelo Governo Federal, pois, o mesmo visa promover a autonomia, o protagonismo social e o desenvolvimento da população beneficiária, por meio de ações de participação, mobilização e organização comunitária, educação sanitária e ambiental e atividades ou ações de geração de trabalho e renda destinada à população.

¹⁸⁷ Disponível em: http://www.consultaesic.cgu.gov.br/busca/dados/Lists/Pedido/Attachments/683676/RESPOSTA_PEDIDO_Portaria%20021_14%20-%20Manual%20Trabalho%20Social.pdf. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

125/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Segundo o Manual de Instruções para o Trabalho Social, a execução do Trabalho Social deve ter suas atividades iniciadas após a assinatura do contrato de repasse, estendendo-se após a conclusão das obras e serviços, por um período de seis a doze meses, com o objetivo de acompanhar as famílias e consolidar os trabalhos.

Ressalta-se que, os casos de reassentamento, muito frequentes nos projetos de urbanização de assentamentos precários, requerem a análise do contexto social e urbanístico, bem como dos aspectos socioeconômicos e culturais que caracterizam as famílias envolvidas. Desse modo, o plano de reassentamento, construído sob a perspectiva do território, mostra-se fundamental para a minimização desses impactos, buscando o reconhecimento das diferenças e da identidade, além do “empoderamento” da população diante da nova realidade (MCIDADES, 2010).

A componente ambiental dá-se nos projetos de urbanização de assentamentos precários, na implantação dos equipamentos de saneamento básico, equipamentos comunitários e, tratamentos paisagísticos. Ressalta-se, neste aspecto, que, a mensuração do impacto positivo realizado por essa forma de atuação na área de habitação toma proporções de grande relevância para as cidades de uma forma geral, quando observados os resultados de mitigação de impactos ambientais.

Outra diretriz seguida pelos projetos refere-se à necessidade de realocação das famílias que vivem em zonas de riscos ambientais, ou em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Visando evitar novas ocupações nas áreas de onde às famílias deverão ser retiradas, a diretriz orienta que estas sejam recuperadas com destinação adequada ao perfil topográfico natural e, às características urbana e social da localidade (MCIDADES, 2010).

Para tanto, são financiadas ações de recuperação de áreas degradadas, quais sejam: contenção ou recuperação de encostas, limpeza de cursos hídricos, plantio de espécies arbóreas e, implantação de parques de uso múltiplo.

Deve ser ressaltada, ainda, a importância que o Governo Federal¹⁸⁸, hoje, através do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem dado à participação efetiva aos Órgãos de controle ambiental no alcance dos resultados de melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos precários. Pois, neste aspecto, é exigida, de todos os proponentes, a apresentação de licenças ou autorizações ambientais válidas ou manifestações de dispensa de licenças, condição que autorizará o início de obra. São observadas, ainda, e monitoradas suas

¹⁸⁸ Hoje, através do Ministério do Desenvolvimento Regional.

Morini Arquitetura Ltda.

126/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

condicionantes, restrições ou exigências para que sejam corretamente cumpridas estas exigências, visando mitigar ou reduzir os impactos negativos que as intervenções podem provocar ao ambiente natural e à comunidade.

O eixo do PAC “Urbanização de Assentamentos Precários”, resumidamente tem, portanto, como objetivos atender:

- todas as necessidades básicas diagnosticadas na área, especialmente em relação à eliminação de riscos e adoção de medidas de “desadensamento” com reordenamento da ocupação;
- todos os moradores, residentes nas áreas de intervenção - na época da elaboração do projeto;
- a adoção de medidas efetivas para a estabilização da expansão da ocupação da área, e;
- a adequação ou melhoria das relações funcionais da área de intervenção em relação ao tecido urbano em que se insere especialmente o sistema viário, de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais.

A partir do exposto, embora haja uma grande diversidade de tipologias de intervenções de urbanização de assentamentos precários, é possível identificar dentre elas três grandes grupos: Urbanização sem reassentamento; Urbanização com reassentamento parcial, e; Urbanização com reassentamento total (MCIDADES, 2010).

O processo de urbanização sem reassentamento ocorre naquelas situações em que é possível regularizar e consolidar toda a área sem que haja necessidade de transferir famílias. Nesses casos, os investimentos em produção ou melhoria habitacional são relativamente baixos e, ocorrem somente dentro do próprio assentamento, sendo que a produção de novas UHs ocorre nos casos de remanejamento das famílias dentro da própria área em função da abertura do sistema viário, implantação das redes de infraestrutura e equipamentos.

A urbanização com reassentamento parcial ocorre naquelas situações em que a implantação das obras e serviços necessários para regularizar e consolidar a área de intervenção exige o remanejamento de parte da população para outras áreas. Nesses casos, os investimentos em produção de novas UHs ocorrem dentro e fora do assentamento que está sendo urbanizado.

Por sua vez, o processo de urbanização com reassentamento total ocorre naquelas situações em que o assentamento precário está localizado em áreas não passíveis de ocupação.

Morini Arquitetura Ltda.

127/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Nessas intervenções a maior parte dos investimentos é destinada à produção de novas UHs, sendo que a área original recebe o tratamento necessário para que não seja mais objeto de novas ocupações irregulares.

Os principais atores envolvidos na operacionalização do PAC são:

- a Casa Civil e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República, como Coordenador central;
- o Ministério do Desenvolvimento Regional¹⁸⁹, na qualidade de Gestor;
- a CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na qualidade de agente operador e financeiro;
- a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal ou, dos Municípios, na qualidade de proponentes e agentes executores, e;
- as Famílias Beneficiárias.

Os recursos destinados pelo PAC, Programa Urbanização de Assentamentos Precários, se dividiam em dois grandes grupos, os recursos da União e os recursos das contrapartidas dos Estados, Distrito Federal e/ou dos Municípios, que se apresentaram sob a forma de recursos financeiros, de bens (materiais ou equipamentos) ou de serviços economicamente mensuráveis.

Os recursos da União, para o PAC, tiveram diversas fontes, entra elas:

- recursos fiscais, consignados no Orçamento Geral da União (OGU), repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com caráter não oneroso, sob forma de transferência obrigatória da União, mediante assinatura de Termos de Compromisso firmados com a CAIXA, como mandatária da União;
- recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- recursos do FGTS ou do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios com caráter oneroso, sob forma de financiamentos, mediante assinatura de contratos de empréstimo firmados com a CAIXA ou BNDES, como agentes financeiros.

Com objetivos, modalidades e normativas para atenderem a demanda entre os anos de 2007 a 2015, foram destinados 4 Programas, são eles:

¹⁸⁹ Até o ano de 2018, o Ministério da Cidades (MCidades), atualmente extinto, era o Gestor.

Morini Arquitetura Ltda.

128/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários;
- Programas Multissetoriais Integrados Urbanos (PMI);
- Projetos Prioritários de Investimentos (PPI)
- Programa de Atendimento Habitacional através do poder Público – Pro Moradia¹⁹⁰.

A solicitação de recursos destes Programas estava vinculada a apresentação de um Plano de Regularização Fundiária com as etapas previstas em cronograma com o objetivo de comprovar que as intervenções habitacionais e/ou de infraestrutura garantiriam o direito real às famílias, conforme Orientação Operacional do PAC n. 12/09¹⁹¹.

Este Plano de Regularização Fundiária, a ser apresentado, deve conter no mínimo, as seguintes informações:

- Identificação e localização do empreendimento;
- número e identificação das famílias beneficiárias;
- breve descrição da intervenção;
- situação fundiária inicial;
- descrição das atividades de regularização do domínio da gleba;
- processo de regularização fundiária e urbanística do parcelamento do solo, informações sobre: mobilização comunitária; levantamentos básicos para a elaboração do projeto de regularização fundiária; cadastro e coleta de documentos; definição dos instrumentos de regularização fundiária; elaboração do projeto de regularização fundiária; licenciamento e aprovação do projeto e elaboração dos títulos; providências de cartório e; entrega dos títulos às famílias.

Devido ao atual cenário econômico nacional de cortes nos gastos públicos e as mudanças na política nacional dos últimos anos, torna-se relevante ressaltar que, os Programas Nacionais são os principais instrumentos para concretizar políticas públicas e otimizar o uso seus recursos públicos, sejam eles financeiros, humanos, logísticos ou materiais.

¹⁹⁰ Regulamentado pela Instrução Normativa do MCIdeas n. 02/15. Disponível em: < <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=06/03/2015&jornal=1&pagina=47&totalArquivos=200> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

¹⁹¹ Disponível em: < <https://www.mdr.gov.br/habitacao/programas-e-aco-es-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-aco-es/129-instrucoes-e-orientacoes-para-o-pac> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

129/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Estes programas são estabelecidos de acordo com o Plano Plurianual (PPA)¹⁹², instrumento de planejamento governamental que espelha as Diretrizes, Objetivos e Metas do Governo para um período de 04 anos. Portanto, o PPA é considerado a base para a elaboração dos Orçamentos Anuais, servindo de referência para os demais Planos Nacionais e Setoriais.

Ressalta-se que, nos últimos anos o Governo Federal vem reduzindo, consideravelmente, os recursos financeiros a serem disponibilizados para o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Entretanto, nos eixos estratégicos dos PPAs anteriores, a urbanização dos assentamentos precários, através do PAC, estiveram previstos, assim como a manutenção e expansão dos investimentos em infraestrutura dentro do Programa Temático Moradia Digna.

No PPA de 2020-2023, instituído pela Lei Federal n.13.971/19¹⁹³, foram empenhados recursos financeiros para atendimento a execução de obras, ações e, programas a serem realizados nos eixos: Moradia Digna; Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano; Saneamento Básico e; Meio Ambiente (entre outros).

De acordo com o “Anexo I Projetos Finalísticos”¹⁹⁴ da referida Lei Federal, o Programa Moradia Digna, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional, terá como objetivo promover o acesso a moradia e, as melhorias das condições de habitabilidade. Através da ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica a meta estipulada será beneficiar (atender) 1.822.063 famílias.

Em relação ao Programa “Desenvolvimento Regional, Territorial e Urbano”, com vistas a estimular o desenvolvimento de territórios, cidades e regiões, ampliando a estruturação produtiva e urbana e, a provisão de serviços públicos para a redução das desigualdades

¹⁹² O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento governamental que define diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o período de quatro anos, com o propósito de viabilizar a implementação e a gestão das políticas públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

¹⁹³ Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Lein13.971de27dedezembre2019.pdf> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

¹⁹⁴ Anexo I “Projetos Finalísticos” – PPA 2020-2023. Disponível em: < <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/Anexoi.pdf> >. Acesso em: 20 mar. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

130/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

socioeconômicas, em múltiplas escalas, o PPA (2020-2023) empenhou recursos financeiros para a ampliação do investimento privado em infraestrutura, orientado pela associação entre planejamento de longo prazo e redução da insegurança jurídica. O Ministério do Desenvolvimento Regional, será, responsável por este Programa.

Ainda, o PPA apresenta recursos financeiros para atender o Programa “Saneamento Básico”, também, de responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Regional. Este Programa tem como diretriz a promoção da melhoria da qualidade ambiental, da conservação e do uso sustentável de recursos naturais, considerados os custos e os benefícios ambientais. Seu objetivo será ampliar o acesso da população a serviços adequados de saneamento básico, tendo como meta elevar de 56,30% para 80,0% o índice de adequado em saneamento básico.

O Programa “Qualidade Ambiental Urbana”, de responsabilidade do Ministério do Meio Ambiente, também, de acordo com o PPA (2020-2023), terá recursos financeiros para promover a melhoria da qualidade ambiental, da conservação e, do uso sustentável de recursos naturais, considerando os custos e os benefícios ambientais. Este Programa terá como ênfase, os temas prioritários: combate ao lixo no mar; gestão de resíduos sólidos; áreas verdes urbanas; qualidade do ar; saneamento e qualidade das águas, e; áreas contaminadas. Assim, o objetivo deste Programa será realizar ações para a melhoria da qualidade ambiental urbana nas 27 Unidades da Federação, de forma a contemplar pelo menos uma ação de um dos temas prioritários apontados para este Programa, em cada Unidade da Federação.

Para a execução das ações e programas relacionados a temática regularização fundiária, apontadas neste Produto, o Poder Público local deverá, após a elaboração de projetos técnicos específicos, investir esforços em captar recursos em diversas fontes de financiamento, inclusive nas fontes do Governo Federal.

Morini Arquitetura Ltda.

131/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

IV.II.I. Regularização Fundiária - Contribuições das Leis Federal n. 11.977/09 e n. 13.465/17¹⁹⁵

No que diz respeito à Regularização Fundiária de Assentamentos Urbanos, a Lei Federal n. 11.977/09, através de seu Capítulo III, inaugura um novo momento para a regularização fundiária urbana no País.

Pela primeira vez, a regularização é definida em uma Lei Federal. Esta Lei estabeleceu procedimentos, definiu competências e criou novos e importantes instrumentos para a sua efetivação. A aprovação da referida Lei se somou às conquistas dos movimentos sociais urbanos e outros aparatos legais, em favor de uma agenda nacional voltada à regularização fundiária plena (Tabela 12).

TABELA 12 - Principais Eventos e Elementos da Construção da Agenda da Regularização Fundiária Urbana no Brasil (até 2011). (continua)

ANO	EVENTO / ELEMENTO
1960	Década em que os efeitos nocivos da urbanização desigual das cidades brasileiras começam a serem percebidos.
1979	Aprovação da Lei Federal n. 6.766 /79 ¹⁹⁶ , referente ao parcelamento do solo.
1988	Incorporação do Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal ¹⁹⁷ , aprimorando o conceito de função social da propriedade.
1999	Alteração na Lei de Parcelamento do Solo, dando tratamento especial aos assentamentos populares regularizados no âmbito de ações públicas locais.
2000	Definição da moradia como um direito social pela Emenda Constitucional n. 26/00 ¹⁹⁸ .

¹⁹⁵ Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n os 8.629/93, 13.001/14, 11.952/09, 13.340/16, 8.666/93, 6.015/73, 12.512/11, 10.406/02, 13.105/15, 11.977/14, 9.514/97, 11.124/05, 6.766/79, 10.257/01, 12.651/12, 13.240/14, 9.636/98, 8.036/90, 13.139/15, 11.483/07 e, 12.712/12 a Medida Provisória n. 2.220/01 e, os Decretos-Leis n. 2.398/87, 1.876/81, 9.760/46 e, 3.365/41; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76/93 e da Lei n. 13.347/16, e; dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁹⁶ Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

¹⁹⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020

¹⁹⁸ Altera a redação do Art. 6º da Constituição Federal – “São direitos sociais a educação, a saúde, 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”. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020

Morini Arquitetura Ltda.

132/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

TABELA 12 - Principais Eventos e Elementos da Construção da Agenda da Regularização Fundiária Urbana no Brasil. (conclusão)

ANO	EVENTO / ELEMENTO
2001	Aprovação da Lei Federal n. 10.257/01 ¹⁹⁹ , o "Estatuto da Cidade" e, edição da Medida Provisória n. 2.220/01 ²⁰⁰ , que disciplinou a Concessão de Uso Especial e, de Imóveis públicos ocupados para fins de moradia social (CUEM).
2003	Criação do MCidades e instituição da Política Nacional de Regularização Fundiária.
2004	Aprovação da Lei Federal n. 10.931/04 ²⁰¹ , que estabelece a gratuidade do primeiro registro decorrente da regularização fundiária.
2007	Aprovação da Lei Federal n. 11.481/07 ²⁰² , que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União.
2009	Aprovação da Lei Federal n. 11.952/09 ²⁰³ , que define mecanismos para a regularização fundiária em terras da União na Amazônia Legal e, aprovação da Lei Federal n. 11.977/09 ²⁰⁴ , que dispõe sobre o PMCMV e dedica um capítulo à regularização fundiária de assentamentos informais urbanos.
2011	Aprovação da Lei Federal n. 12.424/11 ²⁰⁵ que altera a Lei Federal n. 11.977/09 e, simplifica o processo de registro da regularização fundiária urbana.

Fonte: Adaptado de MCidades (2010b).

De acordo com a Lei Federal n. 11.977/09, a regularização fundiária é plena quando, para além da regularização da posse ou propriedade, a regularização jurídica, há a articulação com a regularização urbanística, que implica a execução de obras de urbanização e implantação

¹⁹⁹ Regulamenta os Arts. 182º e 183º da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁰⁰ Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do Art. 183º da Constituição Federal, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm >. Acesso em: 17 jan. 2017.

²⁰¹ Dispõe sobre o patrimônio de afetação de incorporações imobiliárias, Letra de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Imobiliário, Cédula de Crédito Bancário, altera o Decreto Lei n. 911/69, as Leis n. 4.591/64, 4.728/65 e 10.406/02 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/10.931.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁰² Da nova redação aos dispositivos das Leis n. 9.636/98, 8.666/93, 11.124/05, 10.406/02 (Código Civil), 9.514/97 e 6.015/73 e dos Decretos Leis n. 9.760/46, 271/67, 1.876/81 e 2.398/87, prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11481.htm >. Acesso em: 17 jan. 2019.

²⁰³ Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal, altera as Leis n. 8.666/93 e 6.015/73 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11952.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁰⁴ Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto Lei n. 3.365/41, as Leis n. 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90 e 10.257/01, altera Medida Provisória n. 2.197/01 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

²⁰⁵ Altera a Lei n. 11.977/09, que dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n. 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91 e, 10.406/02 (Código Civil). Revoga dispositivos da Medida Provisória n. 2.197/01 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12424.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.

Morini Arquitetura Ltda.

133/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

de serviços públicos e equipamentos comunitários e, a adoção de soluções integradas para as questões relativas a degradação ambiental e social e de situações de risco (MCIDADES, 2010b).

Neste contexto, os principais aspectos trazidos pela referida Lei foram:

- definição de competências e responsabilidades dos atores envolvidos nos processos de regularização, com destaque para a atribuição aos municípios da competência de disciplinar os procedimentos de regularização fundiária dentro de seus limites territoriais;
- diferenciação entre regularização fundiária de interesse social e regularização fundiária de interesse específico;
- obrigatoriedade da elaboração de projeto de regularização fundiária, instrumento integrador das dimensões social, jurídica, urbanística e ambiental – componentes do processo;
- estabelecimento de regras para a regularização fundiária de interesse social em áreas de preservação permanente urbanas;
- criação dos instrumentos de demarcação urbanística e legitimação de posse, que agilizarão os processos de regularização fundiária de interesse social em situações que anteriormente só podiam ser tratadas por meio de ações judiciais de usucapião.

Esta Lei, também, apontou mecanismos importantes para a regularização fundiária como:

- pagamento da indenização em desapropriação de imóveis, ou seja, ao desapropriar um imóvel deverá ser descontado do valor a ser pago as dívidas inscritas na dívida ativa do município; e
- registro de parcelamentos irregulares efetuados antes da Lei Federal n. 6.766/79²⁰⁶.

Além disso, este aparato legal permitiu reconhecer que a regularização fundiária é um instrumento que depende da articulação com as outras políticas públicas para promoção da cidadania, e com o objetivo de orientar a utilização deste instrumento estabeleceu alguns princípios, como:

²⁰⁶ Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

134/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, com prioridade para sua permanência na área ocupada, assegurados o nível adequado de habitabilidade e a melhoria das condições de sustentabilidade urbanística, social e ambiental;
- articulação com as políticas setoriais de habitação, de meio ambiente, de saneamento básico e de mobilidade urbana, nos diferentes níveis de governo e com as iniciativas públicas e privadas, voltadas à integração social e à geração de emprego e renda;
- participação dos interessados em todas as etapas do processo de regularização;
- estímulo à resolução extrajudicial de conflitos; e
- concessão do título preferencialmente para a mulher.

A Lei destaca que, a irregularidade fundiária não se restringe aos assentamentos populares, apresentando-se, também, na forma de bairros e loteamentos formados por famílias de média e alta renda e, ainda, entende que, para se ter um ordenamento legal que compreenda toda a cidade, é necessário regularizar esses dois tipos de situações (MCIDADES, 2010b).

Contudo, a Lei Federal n. 11.977/09 disciplina que, as condições e os instrumentos deveriam ser diferenciados, uma vez que no caso dos assentamentos populares, os moradores foram histórico-política e economicamente privados do acesso formal à moradia e à terra e, em outros, há a prevalência da opção por construção de casas nos loteamentos e condomínios irregulares. Assim, a Lei define dois tipos básicos de regularização fundiária para dar conta dessas situações:

- regularização fundiária de interesse social: aplicável a assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda em que a garantia do direito constitucional à moradia justifica que se apliquem instrumentos, procedimentos e requisitos técnicos especiais; e
- regularização fundiária de interesse específico: aplicável a assentamentos irregulares não enquadrados como de interesse social. Nesses assentamentos não se podem utilizar as condições especiais desenhadas para a regularização fundiária de interesse social.

No que concerne ao Projeto de Regularização Fundiária, instrumento onde as articulações previstas se manifestam, a Lei definiu, que devem ser contemplados no Projeto, no mínimo, os seguintes elementos:

- as áreas ou lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem relocadas;
- as vias de circulação existentes ou projetadas e, quando possível, outras áreas destinadas a uso público;
- as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- as condições para promover a segurança da população em situações de riscos, e;
- as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Além desses elementos previstos na Lei Federal n. 11.977/09, outros, também, podem ser adicionados por Leis Municipais. Observa-se, nesse sentido, que também deveria fazer parte do Projeto a identificação de todas as edificações existentes na área e de seu arranjo em lotes (MCIDADES, 2010b).

O Projeto é exigido tanto para a regularização fundiária de interesse social quanto para a de interesse específico. A principal diferença é que no caso de interesse social, o Projeto podia definir parâmetros urbanísticos e ambientais específicos, coerentes com as características da ocupação existente, e sua aprovação poderia corresponder ao licenciamento urbanístico e ambiental, se efetuada por município que preencha os requisitos indicados na referida Lei²⁰⁷.

A Lei previu, ainda, a possibilidade de implantação da regularização fundiária em etapas que deveriam estar previstas num cronograma físico de serviços e obras vinculado ao projeto. Seu objetivo era permitir que as intervenções numa determinada área pudessem ser implementadas em etapas, mas obedecendo a um planejamento geral definido no projeto de regularização.

Especificamente sobre a regularização fundiária de interesse social aplicada aos assentamentos ocupados predominantemente por população de baixa renda, nas situações em que exista o reconhecimento legal ou administrativo do direito à moradia, segundo o MCidades (2010b), o processo de regularização deveria atender a, pelo menos, uma das seguintes condições:

²⁰⁷ Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto Lei n. 3.365/41, as Leis n. 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90 e 10.257/01, altera Medida Provisória n. 2.197/01 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

135/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- preencher os requisitos para usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia;
- situar-se em Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou ser declarada de interesse social para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social, nos casos de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios.

Da perspectiva dos instrumentos criados pela Lei Federal n. 10.257/01²⁰⁸ ("Estatuto da Cidade"), específicos para a regularização fundiária de interesse social, a demarcação urbanística e legitimação de posse facilitaram todo o procedimento de regularização fundiária, possibilitando a emissão e, o registro de títulos de legitimação de posse e reconhecimento de propriedade, sem a necessidade de submeter à questão ao poder judiciário. Além desses, esta Lei previu, ainda, a regularização fundiária em áreas de preservação permanente (APPs), desde que observados determinados critérios.

Havendo qualquer conflito sobre a posse do imóvel, a regularização jurídica deveria ser feita por meio de ações judiciais de usucapião ou adjudicação compulsória no caso de bens privados, a depender dos documentos de que dispõem os possuidores dos imóveis. Para áreas públicas, estava previsto o ingresso de ações judiciais para a emissão de Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), em caso de omissão do poder público (MCIDADES, 2010b).

No caso de regularização pelo Município de bens de seu domínio, não era necessário reconhecer a posse por meio da legitimação de posse. O Município poderia celebrar contratos de concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, ou mesmo doar os imóveis.

Já a regularização fundiária de interesse específico é toda aquela em que não está caracterizado o interesse social, e como tal, nestes casos, não podem ser utilizados os instrumentos específicos apontados acima. Este tipo de processo de regularização requeria a elaboração do projeto que deveria ser aprovado pela autoridade competente, conforme as leis e normas vigentes para licenciamento urbanístico e ambiental (MCIDADES, 2010b).

A implantação do sistema viário, da infraestrutura básica e dos equipamentos comunitários definidos no Projeto poderia ser compartilhada, inclusive entre os beneficiários,

²⁰⁸ Regulamenta os Arts. 182º e 183º da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf?sequence=6 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

137/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

cabendo às autoridades responsáveis pelas licenças urbanística e ambiental definir as responsabilidades. Além disso, poderiam ser exigidas contrapartidas e compensações no licenciamento, previstas em norma municipal e integrar, no caso concreto, termo de compromisso firmado perante as autoridades responsáveis pelo licenciamento, com forma de título executivo extrajudicial (MCIDADES, 2010b).

Em consonância às premissas da Lei Federal n. 10.257/01 ("Estatuto da Cidade"), a Lei Federal n. 11.977/09 estabelece que, o processo de regularização fundiária plena seja realizado coletivamente, promovendo a participação e a atuação articulada de diversos Atores, em momentos e com papéis específicos, de acordo com as características da área e com as condições existentes para a regularização (MCIDADES, 2010b).

Desta perspectiva, segunda a referida Lei, os Atores que têm legitimidade para promover a regularização fundiária, são:

- a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- a população moradora dos assentamentos informais, de maneira individual ou em grupo;
- cooperativas habitacionais, associações de moradores, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público, e;
- entidades civis constituídas com a finalidade de promover atividades ligadas ao desenvolvimento urbano ou à regularização fundiária.

Faz-se necessário destacar que, a definição de quem pode promover a regularização fundiária não retirou as responsabilidades do loteador responsável pelo parcelamento irregular do solo que, na forma do Art. 38º, §2º, da Lei Federal n. 6.766/79, deve ser notificado pelo poder público e responder administrativamente e por crime contra a Administração Pública, em razão do Art. 50º desta mesma Lei.

Além desses aspectos, cabe lembrar que, há, também, outros Atores, embora não legitimados pela Lei, estão direta, ou indiretamente, envolvidos no processo, como as Empresas Concessionárias de serviços públicos, os Cartórios de Registro de Imóveis (CRI), o Ministério Público (MP) e, a Defensoria Pública.

O Município era o responsável sobre o procedimento de regularização fundiária em seu território, por meio de aparatos legais municipal, lembrando que a ausência de legislação local,

²⁰⁹ Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto Lei n. 3.365/41, as Leis n. 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90 e 10.257/01, altera Medida Provisória n. 2.197/01 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

138/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

não impedia a aplicação dos dispositivos da Lei Federal n. 11.977/09²⁰⁹ e suas alterações. Cabia, então ao Município, também, definir os requisitos para a elaboração do Projeto de regularização fundiária, no que se refere ao memorial descritivo, plantas e cronograma físico de obras e serviços, e, posteriormente, analisar e aprovar o Projeto de regularização fundiária.

No processo de regularização fundiária de interesse social, competia ao poder público, em todas as suas esferas:

- implantar e manter, diretamente ou por meio de seus concessionários ou permissionários de serviços públicos, sistema viário, infraestrutura básica e equipamentos comunitários, ainda que promovida por outros legitimados que não o poder público e que a regularização jurídica da situação dominial dos imóveis não estivesse concluída;
- emitir auto de demarcação urbanística e propor a sua alteração, se necessário, sendo responsável, nessa hipótese, pela produção de todo o material necessário para a sua instrução;
- elaborar projeto de regularização fundiária;
- submeter o parcelamento decorrente do projeto de regularização fundiária aprovado pelos Órgãos competentes municipais ao registro imobiliário;
- conceder título de legitimação de posse aos ocupantes das áreas objeto de demarcação urbanística;
- providenciar certidões do cartório distribuidor que demonstrem a inexistência de ações em andamento relativas à posse ou propriedade do imóvel objeto de demarcação urbanística e legitimação de posse, para fins de conversão desta em propriedade, por iniciativa dos beneficiários, e;
- instruir os beneficiários quanto aos procedimentos e documentação necessários à conversão da legitimação de posse em propriedade.

As Cartórias de Registro de Imóveis (CRI), por sua vez, foram definidas diversas responsabilidades que vieram promover uma maior articulação entre os processos de regularização fundiária desenvolvida pelo poder público e seu registro.

²⁰⁹ Dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto Lei n. 3.365/41, as Leis n. 4.380/64, 6.015/73, 8.036/90 e 10.257/01, altera Medida Provisória n. 2.197/01 e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

139/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Foi, também, dentro deste domínio que a Lei foi alterada no ano de 2011, objetivando aprimorar mais o processo. No ano de 2015, o Provimento n. 44/15²¹⁰, publicado pela Corregedoria Nacional de Justiça (CNJ) complementou e regulamentou com uma diretriz nacional o registro desses imóveis. Observa-se que no Estado de São Paulo a Corregedoria Estadual já havia publicado provimentos sobre este tema.

A articulação com este ator é de extrema importância uma vez que no Brasil, para a aquisição da propriedade ou de outros direitos reais referentes a um bem imóvel, não basta fazer um contrato de compra e venda, concessão de direito real de uso, doação etc. Enquanto o título não é registrado no CRI, não há a transferência da propriedade ou de outro direito real, conforme dispõe o Art. 1.227º da Lei Federal n. 10.406/02²¹¹ (Código Civil).

Desta forma, o procedimento de regularização fundiária concretiza seus objetivos quando os títulos concedidos são registrados e para tanto, é preciso antes registrar o parcelamento do solo. Uma vez registrado o parcelamento, é possível registrar os títulos concedidos aos possuidores de seus respectivos lotes (MCIDADES, 2010b).

Por fim, aos principais Atores, os moradores das irregularidades fundiárias, cabiam participar do processo de regularização fundiária, acompanhando a realização de cada etapa; solicitar ao poder público responsável, no caso da regularização fundiária de interesse social a concessão do título de legitimação de posse, entregando-lhe todos os documentos necessários; solicitar ao cartório de registro de imóveis a conversão do título de legitimação de posse em propriedade, apresentando os documentos necessários para tanto.

É importante destacar que, apesar das cooperativas habitacionais, associações e entidades afins poderem, inclusive, promover a regularização fundiária, sua atuação encontrava algumas limitações: a demarcação urbanística e a legitimação de posse eram instrumentos de uso exclusivo do poder público, por exemplo.

No final do ano de 2016, o Capítulo III, da Lei Federal n. 11.977/09 e suas alterações, que tratam da Regularização Fundiária, foram revogadas pela Medida Provisória n. 759/16²¹², que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos

²¹⁰ Disponível em: < https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2507 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²¹¹ O Art. 1.227º diz: "Os direitos reais sobre imóveis constituídos, ou transmitidos por atos entre vivos, só se adquirem com o registro no Cartório de Registro de Imóveis dos referidos títulos (Arts. 1.245º a 1.247º), salvo os casos expressos neste Código". Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²¹² Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv759.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

140/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, além de instituir mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dar outras providências.

De acordo com o Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) e Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) esta Medida Provisória surge em caráter de relevância e urgência para tratar dos processos referentes aos temas e altera, 19 Atos Normativos Federais editados entre os anos de 1946 e 2015, dentre as quais todas as disposições da Lei Federal n. 11.977/09, que até então, como visto, consolidava a experiência em ações deste tipo no país (IAB e IBDU, 2017).

Ainda, segundo o IAB e IBDU (2017), a medida produziu uma complexidade legislativa, podendo dar margens a leituras e interpretações diversas e, temas fundamentais que deveriam ser previstos ficaram postergados para disciplina em decreto do Governo Federal. Entre eles estão questões referentes à regularização fundiária de interesse social e ao procedimento de registro da regularização.

Desta forma e, considerando que há a necessidade de estudos mais aprofundados tanto jurídicos como urbanísticos sobre os impactos da MP n. 759/16, serão aqui abordados, apenas os principais aspectos de forma resumida.

Especificamente com relação à regularização fundiária urbana, no seu Título II, a referida Medida Provisória traz noções gerais e define a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de núcleos urbanos informais. Apesar de "simplificar" a definição de regularização fundiária trazida pela Lei Federal n. 11.977/09, a Medida Provisória mantém a plenitude do ato, como observado pelos seus objetivos, que são:

- identificar os núcleos urbanos informais, organizá-los e assegurar a prestação de serviços públicos aos seus ocupantes, de modo a melhorar sua qualidade de vida;
- ampliar o acesso a terra urbanizada pela população de baixa renda, de modo a priorizar a permanência dos ocupantes nos próprios núcleos urbanos informais, a serem posteriormente regularizados;
- promover a integração social e a geração de emprego e renda;
- estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;
- conceder direitos reais, preferencialmente em nome da mulher;
- garantir o direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas;

Morini Arquitetura Ltda.

141/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, e;
- concretizar o princípio constitucional da eficiência na ocupação e no uso do solo.

A referida Medida Provisória, define como núcleos urbanos, os adensamentos (construções) com usos e características urbanas, ainda que estejam em áreas qualificadas como rurais. E como núcleos urbanos informais, as construções clandestinas, irregulares ou nas quais não foi possível realizar a titulação de seus ocupantes. Evidencia, ainda, que os núcleos urbanos informais situados em áreas qualificadas como rurais poderão ser objeto da Reurb, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento, prevista na Lei Federal n. 5.868/72²¹³.

Além disso, a Medida Provisória em questão dispensa e deixa a critério dos Municípios, às exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edílicos.

Mantém, ainda, as modalidades de interesse social e interesse específico, definindo-as como:

- Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S), aquela aplicável a núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, e;
- Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), aquela aplicável a núcleos urbanos informais ocupados por população que não se qualificada como de baixa renda.

O aparato legal citado, trata, também, das áreas de riscos, declarando que a Reurb não se aplica aos núcleos urbanos informais, ou à parcela deles, situados em áreas de riscos ambientais ou de outros riscos especificados em Lei, salvo se for possível a eliminação, correção ou administração do risco, segundo estudos técnicos. Na hipótese de, as áreas de riscos não comportarem a eliminação, a correção ou, a administração dos riscos, na Reurb-S, o Município procederá à realocação dos ocupantes do núcleo urbano informal (PAIVA, 2016).

Ressalta-se que, na MP n. 759/16 permanecem os mesmos Atores legitimados para requerer a Reurb, previstos pela Lei Federal n. 11.977/09, acrescidos o Ministério Público (MP) e a Defensoria Pública, assim como as responsabilidades administrativas, civil e criminal dos

²¹³ Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5868.htm >. Acesso em: 17 jan. 2017.

Morini Arquitetura Ltda.

142/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Loteadores. Além disso, nos casos de parcelamento do solo, conjunto habitacional ou condomínio informal, empreendido por particular, a MP, confere o direito de regresso aos ocupantes contra os responsáveis pela implantação dos núcleos urbanos informais.

Entre os instrumentos específicos, a demarcação urbanística foi suprimida da MP e, a Legitimação Fundiária, uma nova forma de aquisição da posse, que pode vir a garantir direito de propriedade, foi inserida.

A legitimação fundiária constitui forma originária de aquisição do direito real de propriedade, conferido por ato discricionário do Poder Público àquele que detiver área pública ou possuir área privada, como sua unidade imobiliária com destinação urbana, integrante de núcleo urbano informal consolidado (PAIVA, 2016). Para tal, segundo a Medida Provisória, são núcleos urbanos informais consolidados:

- aqueles existentes até a data de publicação da Medida Provisória, e;
- aqueles de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo município.

Para os casos de Reurb-S, a legitimação fundiária poderá ser concedida ao ocupante, desde que atendidas as seguintes condições:

- o beneficiário não seja concessionário, foreiro²¹⁴ ou proprietário de imóvel urbano ou rural;
- o beneficiário não tenha sido beneficiado por mais de uma legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano, e;
- em caso de imóvel urbano com finalidade não residencial, seja reconhecido o interesse social de sua ocupação pelo Poder Público (PAIVA, 2016).

Na Reurb-S de imóveis públicos, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e as suas entidades vinculadas, quando titulares do domínio, ficam autorizados a conceder o direito de propriedade aos ocupantes do núcleo urbano informal regularizado por meio da legitimação fundiária.

²¹⁴ Uma pessoa ou Instituição que adquire direitos sobre um terreno ou um imóvel através de um contrato, mas, não é o dono do mesmo.

Morini Arquitetura Ltda.

143/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A Legitimação Fundiária dar-se-á quando o ente público encaminhar para registro, junto ao projeto de regularização fundiária, a listagem dos ocupantes, e a sua devida qualificação, e das áreas que ocupam para registro imediato da aquisição de propriedade dispensado a apresentação de título individualizado.

Para Paiva (2016), a Legitimação Fundiária, na prática, limitará em muito o instituto da legitimação de posse que, pela legislação anterior, era uma fase obrigatória para a aquisição da propriedade pela regularização fundiária, que somente depois de cinco anos de seu registro na matrícula era concedida com base na usucapião especial urbana.

A Regularização Fundiária que, pela legislação revogada, envolvia o Responsável pelo Imóvel e a Administração Pública na sua realização, agora, devido a um novo critério, a Administração Pública vai conduzir a Regularização Fundiária basicamente por atuação de iniciativa de seus Órgãos, não dispensando, entretanto, a busca de soluções consensuais com os beneficiários, para a realização dos Projetos (PAIVA, 2016).

Para o mesmo Autor, o Responsável pelo Imóvel vai receber o trabalho que os Órgãos da Administração realizarem e arbitram, sob a forma de um título (que apresentará novas singularidades), que é a Certidão de Regularização Fundiária (CRF), podendo, ainda serem usados outros instrumentos que outorguem direitos reais.

Entre as novidades, apresenta-se a instituição do "direito real de laje", procedimento similar ao direito de superfície, figura jurídica que consiste na possibilidade de coexistência, num mesmo espaço, de unidades imobiliárias autônomas de titularidades distintas, conforme o Art. 1.510º-A do Código Civil.

Assim, o dono do terreno, público ou privado, poderá ceder à superfície ou o subsolo, para que terceiro edifique outra unidade. As sobre-elevações sucessivas dependerão de edição de legislação municipal. Instituto semelhante, já é de uso tradicional na Espanha, potencializando a ocupação do espaço já urbanizado nas cidades (PAIVA, 2016).

Para Maricato (2020), instituir este direito para a cidade chamada informal, onde reside grande parte da população urbana brasileira, que não tem acesso ao mercado imobiliário formal e, nem às políticas públicas, geram questões pertinentes tais como a regularização de um "andar" de uma construção que não tem estrutura e, portanto, a segurança estrutural para reformas de um edifício vertical.

Cabe dizer, ainda, que, a Medida Provisória n. 759/16 prevê em seus Art. 27º ao 51º, diretrizes sobre o processo administrativo para a realização da REURB, com regras que vão desde

Morini Arquitetura Ltda.

144/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

a celebração de convênios com o Governo Federal, às etapas a serem implementadas pelo poder público, identificando aquelas referentes a cada modalidade e, os procedimentos de registro. A Medida Provisória identifica, também, os requisitos mínimos para o Projeto de Regularização Fundiária e os responsáveis pela elaboração e implantação das infraestruturas urbanas, sendo o poder público, o responsável pela REURB-S e, os ocupantes, os responsáveis, pela REURB-E. Permanece o licenciamento urbanístico e ambiental de responsabilidade do Município.

Das disposições gerais, destacam-se os Art. 57º e 58º que dizem que as disposições da Lei Federal n. 6.766/79²¹⁵, não se aplicam à REURB, exceto quanto ao disposto nos Arts. 50º, 51º e 52º da referida Lei e, que, para fins da REURB, ficam dispensadas a desafetação e as exigências previstas no Inciso I do *Caput* do Art. 17º da Lei Federal n. 8.666/93²¹⁶.

Ressalta-se que, em 11 de julho de 2017, na forma de Projeto de Lei de Conversão (PLV) n. 12/2017, a referida Medida Provisória passou a ser a Lei Federal n. 13.465/17²¹⁷. A Lei foi sancionada com uma série de vetos pelo Presidente da República - a época.

O § 2º do Art. 9º, da Lei, esclarece que a REURB, promovida mediante legitimação fundiária, somente poderá ser aplicada para os núcleos urbanos informais comprovadamente existentes até 22 de dezembro de 2016.

A presente Lei, no que diz respeito a REURB-S, orienta, ainda, o poder público, a praticar o “tripé”:

- Regularizar – regularizar os núcleos ou loteamentos passivos – somente aqueles possíveis, de acordo com a Lei e, os que não se encontrarem em áreas de riscos;
- Planejar - planejar e executar ações para relacionadas a urbanização e a regularização fundiária dos núcleos de interesse social (passivos/possíveis), produzir ou fomentar novas HIS e, ou lotes para HIS (com base no déficit habitacional apresentado);
- Fiscalizar – elaborar procedimentos e dispor aparatos e recursos para fiscalizar o território do Município, com vistas a coibir novas formações de núcleos informais.

²¹⁵ Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²¹⁶ Regulamenta o Art. 37º, Inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²¹⁷ Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as Leis n. 8.629/93, 13.001/14, 11.952/09, 13.340/16, 8.666/93, 6.015/73, 12.512/11, 10.406/02, 13.105/15, 11.977/14, 9.514/97, 11.124/05, 6.766/79, 10.257/01, 12.651/12, 13.240/14, 9.636/98, 8.036/90, 13.139/15, 11.483/07 e, 12.712/12 a Medida Provisória n. 2.220/01 e, os Decretos-Leis n. 2.398/87, 1.876/81, 9.760/46 e, 3.365/41; revoga dispositivos da Lei Complementar n. 76/93 e da Lei n. 13.347/16, e; dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

145/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

As normas gerais e, os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana (REURB), assim como, os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União, foram regulamentadas pelo Decreto Federal n. 9.310/18²¹⁸.

Ressalta-se que, a partir do mês de julho de 2019, a Lei Municipal n. 9.203/19²¹⁹ estabeleceu que, a regularização fundiária de interesse específico (REURB-E) passaria a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), ficando a EMDHAP responsável pela regularização fundiária de interesse social (REURB-S). Os regramentos em âmbito municipal para a promoção da regularização fundiária em núcleos rurais e urbanos, são apresentados pela Lei Complementar n. 404/19²²⁰.

IV.III. Plano Nacional de Habitação (PlanHab)

Os princípios, diretrizes e estratégias da Política Nacional da Habitação (PNH) orientaram a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

A PNH orienta para uma atuação mais diversificada, considerando uma variedade mais extensa de necessidades habitacionais e atentam para diferenças regionais.

O PMHIS de Piracicaba, de 2009, foi desenvolvido concomitantemente a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), sem, portanto, apresentar suas definições, pelo qual vale, nesta revisão, um aprofundamento.

²¹⁸ Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9310.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

²¹⁹ Introduz alteração à Lei Municipal n. 6.246/08 e acresce dispositivo à Lei Municipal n. 3.339/91, a fim de organizar as atribuições da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) e da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), no que tange à regularização fundiária municipal. Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=425772> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²²⁰ Estabelece regramentos em âmbito municipal para a promoção da regularização fundiária em núcleos rurais e urbanos em Piracicaba, de acordo com a Lei Federal 13465/17 e Decreto Federal 9.310/18 e, dá outras providências. Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=440167> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

146/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

O PlanHab estimou a distribuição das necessidades habitacionais (déficit habitacional acumulado e demanda habitacional futura) segundo 11 tipologias de Municípios brasileiros definidos com a finalidade de incorporar a diversidade regional do país na definição de metas de atendimentos das necessidades habitacionais.

Em relação a pertinência dos questionamentos acerca das metodologias utilizadas para os cálculos de déficit e necessidades habitacionais, bem como para a estratificação deste déficit em tipologias de Municípios e grupos de atendimento, as características urbanas das diferentes categorias de Municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e, das necessidades habitacionais futuras, assim como, para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos (NAKANO, 2010).

O agrupamento dos Municípios em uma tipologia partiu do estudo intitulado “Tipologia das Cidades Brasileiras”, elaborado, em 2005, pelo Observatório das Metrôpoles. O estudo traz uma abordagem regional que serviu de base para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que caracteriza as microrregiões em função de seu dinamismo e riqueza, e a partir de indicadores urbanísticos e socioeconômicos locais.

Este agrupamento foi possível, também, pela contribuição de outros dois estudos sobre a rede de cidades brasileiras, desenvolvidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), UNICAMP, IBGE e pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais (CEDEPLAR) (MCIDADES, 2008).

Neste estudo, os Municípios foram agrupados em 19 tipos, de acordo com indicadores que expressassem:

- sua inserção em microrregiões de desenvolvimento econômico, maior ou menor concentração de riqueza e ritmo de crescimento;
- sua posição na rede de cidades, ou seja, se cidades polos, cidades em aglomerações urbanas metropolitanas, integradas em dinâmicas econômicas regionais, isoladas, em enclaves de subsistência;
- seu grau de concentração populacional;
- seu grau de concentração de atividades urbanas e porcentagem da população empregada nos setores secundário e terciário, e;
- o grau de desigualdades sociais presentes no território.

Morini Arquitetura Ltda.

147/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A partir desses indicadores, identificou-se a maior ou menor incidência de problemas urbanísticos e socioambientais e, se a cidade dispunha ou não de meios materiais para enfrentá-los. Elementos fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de Municípios (MCIDADES, 2008).

Da perspectiva de elaboração do PlanHab, os Municípios brasileiros foram reagrupados em um número menor de tipologias, segundo aspectos e critérios mais relevantes para a questão habitacional, sobretudo porque o déficit habitacional rural foi considerado como um universo à parte, uma tipologia única a ser atendida por programa específico.

Além disso, o PlanHab destacou as Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro (RMRJ) e as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), em função das suas peculiaridades de concentração populacional, restrições à terra urbanizada disponível para produção habitacional e o alto grau de urbanização.

O PlanHab, também, agrupou Municípios com características semelhantes, inseridas num mesmo tipo de microrregião, ainda que apresentassem distintos graus de urbanização, os situados em microrregiões com graus de riquezas similares, que se diferenciam em função do dinamismo e, os Municípios com maiores graus de pobreza e precariedade habitacional e urbanística (Tabela 13).

TABELA 13 - Correspondência entre os Grupos e as Tipologias dos Municípios Brasileiros – De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).

GRUPOS DO PLANHAB	TIPOLOGIAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Morini Arquitetura Ltda.

148/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

A	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (somente RMS e RMRJ)
B	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (exceto RMS e RMRJ)
C	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperos do norte e nordeste
D	Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do centro sul
E	Tipo 4	Espaços urbanos aglomerados e centros regionais do norte e nordeste
F	Tipo 5	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com moderadas desigualdades sociais
	Tipo 6	Centros urbanos em espaços rurais prósperos com elevada desigualdade social
G	Tipo 7	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e moderada desigualdade social
	Tipo 9	Centros urbanos em espaços rurais que vêm enriquecendo, com moderada desigualdade social, predominantes no centro sul
H	Tipo 8	Centros urbanos em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente e elevada desigualdade social
	Tipo 10	Centros urbanos rurais que vêm enriquecendo, com elevada desigualdade social, predominantes na fronteira agrícola
	Tipo 11	Centros urbanos em espaços rurais do sertão nordestino e da Amazônia, com algum dinamismo recente, mas insuficiente para impactar a dinâmica urbana
	Tipo 12	Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional, próximos de grandes centros
	Tipo 13	Centros urbanos em espaços rurais pobres de ocupação antiga e de alta densidade populacional e relativamente isolados
I	Tipo 14	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais prósperos
	Tipo 15	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais prósperos
J	Tipo 16	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
	Tipo 17	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais consolidados, mas de frágil dinamismo recente
K	Tipo 18	Pequenas cidades com relevantes atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica
	Tipo 19	Pequenas cidades com poucas atividades urbanas em espaços rurais de pouca densidade econômica

Legenda: PNDR = Política Nacional de Desenvolvimento Regional; RMRJ = Região Metropolitana do Rio de Janeiro; RMS = Região Metropolitana de São Paulo.
Fonte: Adaptado de MCidades (2008).

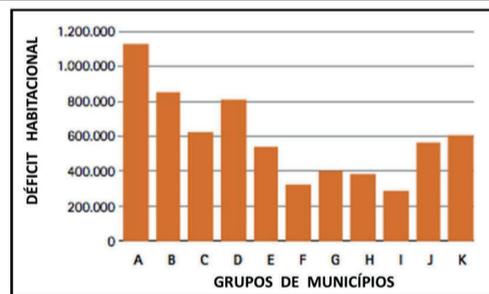
Dessa forma, 11 tipos de Municípios foram adotados como critério de regionalização para o cálculo e análises do déficit habitacional urbano acumulado e da projeção de demandas futuras por domicílios. A Figura 22 apresenta a distribuição do déficit habitacional por tipologias de Municípios.

FIGURA 22 - Distribuição do Déficit Habitacional por Grupos de Municípios.

149/338

Morini Arquitetura Ltda.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES



Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

O conjunto de Municípios dos Grupos A, B, C, D, E, possuem mais de 100 mil habitantes e as mais altas taxas de crescimento populacional. De acordo com o estudo, o que se observa é a redução do crescimento e, mesmo, perda de população em áreas centrais de algumas metrópoles, compensada pelo expressivo crescimento periférico destas regiões. São poucos municípios (575), que concentram 46% do déficit habitacional total (MCIDADES, 2008).

Com base nesta metodologia e critérios, o município de Piracicaba enquadra-se no Grupo D (Tipo 3) "Aglomerados e Centros Regionais Centro Sul", que concentram Municípios situados em regiões com alto estoque de riqueza, com importância como centros polarizadores em sua microrregião. Estes Municípios apresentam, também, altos padrões de desigualdade e, alto déficit habitacional absoluto.

Além disso, a Política Nacional de Habitação (PNH) define, em linhas gerais, a necessidade de aperfeiçoar os critérios para a definição de grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento e, com os custos dos financiamentos das diferentes fontes.

Seguindo estas diretrizes, o PlanHab elaborou "Grupos de Atendimento" buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional. As definições dos grupos de atendimento habitacional no âmbito do PlanHab foram:

- Grupo 1 – famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);
- Grupo 2 – famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de

150/338

Morini Arquitetura Ltda.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

pagamento mensal regular e estruturado e, acessar financiamento imobiliário, mas, em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros, em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e, das precárias garantias oferecidas para o financiamento;

- Grupo 3 – famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas, nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada e, com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;
- Grupo 4 – famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos, e;
- Grupo 5 – famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Nota-se que, as faixas de rendimentos das famílias desses Grupos crescem do Grupo 1 para o 5. Nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e, do Rio de Janeiro essas faixas são maiores por causa dos altos custos de aquisição da moradia.

As necessidades habitacionais estimadas para cada Grupo orientaram a definição de metas de atendimento habitacional e, portanto, delineou a quantidade de recursos financeiros que deverão ser utilizados para satisfazer estas necessidades. As fontes destes recursos financeiros são: FNHIS, FGTS e, Sistema Brasileiro de Pógança e Empréstimo (SBPE) (MCIDADES, 2008).

De acordo com as estimativas elaboradas pela Fundação João Pinheiro (FJP), com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do senso do IBGE de 2006 (dados disponíveis à época da elaboração do PlanHab), o déficit total acumulado de UHs no Brasil alcançava 7,9 milhões, em 2006²²¹.

A este déficit total acumulado deve ser acrescida a demanda demográfica futura, que, segundo projeções realizadas pelo CEDEPLAR, adotadas pelo PlanHab, somou cerca de 27

²²¹ Também compõem o déficit acumulado moradias em situação de inadequação, tais como os domicílios em assentamentos precários, calculados em 3,26 milhões, e os domicílios com necessidade de complementação de infraestrutura, calculados em 9,83 milhões (MCIDADES, 2009).

151/338

Morini Arquitetura Ltda.

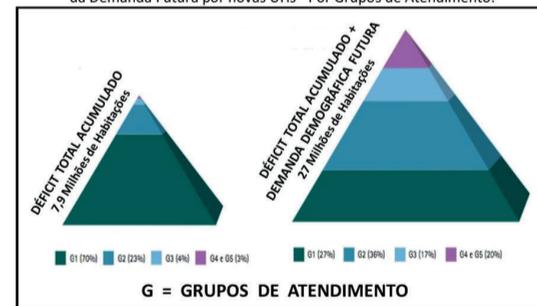
PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

milhões de UHs no horizonte temporal até 2023 - considerando como premissa que, a cada família que se forma no período, corresponde a formação de um novo domicílio.

Assim, o PlanHab adotou uma projeção de necessidade global de cerca de 35 milhões de UHs no período de 15 anos. Contudo, é razoável supor que sempre existirá, num país com as características do Brasil, um percentual de famílias que deverão coabitar a mesma moradia por razões de ordem pessoal e que, portanto, as metas não precisariam alcançar 100% das necessidades consideradas (MCIDADES, 2009).

Por outro lado, é importante ressaltar que o perfil socioeconômico da população prevista na demanda futura difere significativamente daquela que forma o déficit acumulado, conforme se pode verificar na Figura 23.

FIGURA 23 - Déficit Total Acumulado e Déficit Total Acumulado Mais a Projeção da Demanda Futura por novas UHs - Por Grupos de Atendimento.



Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

A pirâmide do déficit total acumulado, estimado em 7,9 milhões de Unidades Habitacionais (UHs), expressa a ausência de soluções habitacionais adequadas para o Grupo 1 e, em menor escala, no Grupo 2, que juntos concentram 93% da demanda, sendo residual a porcentagem nos demais Grupos.

Já a pirâmide déficit total acumulado mais a projeção da demanda futura (horizonte 2023), estimada em cerca de 27 milhões de UHs, apresenta uma distribuição equivalente ao peso de cada Grupo na população, sendo significativa a presença dos Grupos 4 e 5, que atingem a 20% do total, enquanto que os Grupos 1 e 2 somam 63%.

Se não houver uma estratégia adequada que garanta acesso à moradia para os Grupos

152/338

Morini Arquitetura Ltda.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

de renda mais baixa, a tendência é esta parcela da demanda futura engrossar o déficit acumulado ou formar novos assentamentos precários no próximo período.

Sendo assim, a projeção das necessidades habitacionais por Grupo de atendimento é fundamental para se dimensionar as metas financeiras por fonte de recursos, particularmente no que se refere aos valores de subsídio.

A Figura 24 apresenta a distribuição da necessidade total por novas UHs, por Grupos de Atendimento e, por Tipologia de Municípios.

FIGURA 24 - Distribuição da Necessidade Total por Novas UHs por Grupo de Atendimento e Tipologia de Municípios (%).

GRUPOS do PlanHab	GRUPOS DE ATENDIMENTO					TOTAL
	G1	G2	G3	G4	G5	
A	37,3	28,3	9,4	16,1	8,9	100,0
B + C	36,1	24,8	16,3	14,5	8,3	100,0
D + E + F	27,6	33,5	18,5	13,4	7	100,0
G + H + I + J + K	44,4	33,7	12,1	6,4	3,4	100,0
RURAL	39,0	43,8	11,5	5,0	0,7	100,0

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

Os Grupos de atendimento, por faixa de renda familiar, a quantificação das necessidades habitacionais em número de novas UHs e, as fontes de recursos prioritárias, segundo o PlanHab, são apresentadas na figura 25.

FIGURA 25 – Grupos de Atendimento, suas Respectivas Quantidades de Novas UHs (em milhões) e, Fontes de Financiamentos.

GRUPOS do PlanHab	CAPACIDADE FINANCEIRA FAMILIAR	NOVAS UHs	FONTES
G 1	Famílias com renda líquida abaixo da linha de financiamento RM SP/RJ: até R\$800,00 / Outras RM: até R\$700,00 Demais situações: até R\$600,00	12,9	FNHIS
G 2	Famílias que acessam financiamento habitacional, mas requerem subsídio de complemento e equilíbrio RM SP/RJ: de R\$800 a 1.600 / Outras RM: de R\$700 a R\$1.400 Demais situações: de R\$600 a R\$1.200	11,6	FGTS e FNHIS Financiamento com subsídio de complemento e de equilíbrio
G 3	Famílias que podem acessar financiamento habitacional, com subsídio de equilíbrio RM SP/RJ: de R\$1.600 a 2.000 / Outras RM: de R\$1.600 a R\$2.000 Demais situações: de R\$1.600 a R\$2.000	4,8	FGTS Financiamento com subsídio de equilíbrio
G 4	Famílias com capacidade de assumir financiamento habitacional de R\$2.000 a R\$4.000	3,7	FGTS e SBPE
G 5	Famílias com capacidade de acesso a um imóvel através de financiamento de mercado Acima de R\$4.000	1,9	SBPE e mercado livre

Legenda: FGTS = Fundo de Garantia por Tempo de Serviço; FNHIS = Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; RM = Região Metropolitana, RJ = Município do Rio de Janeiro; SBPE = Sistema Brasileiro de População e Empréstimo; SP = Município de São Paulo.

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

Morini Arquitetura Ltda.

153/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Com base nas características dos Grupos de atendimento e considerando os Grupos de Municípios, o PlanHab, também, avançou no sentido de apresentar o estudo de soluções e tipologias habitacionais, a fim de identificar as soluções mais adequadas às diferentes características dos Municípios e, definir os valores de referência a partir dos quais foram montadas as simulações para a definição dos valores de financiamento e de subsídios necessários e das metas (MCIDADES, 2009).

O PlanHab adotou, apenas como parâmetro para as simulações, 06 produtos habitacionais urbanos e 02s rurais, para os quais foram identificados custos para todos os Estados da Federação e, para os 11 Grupos de Municípios, além da zona rural.

Os produtos foram distribuídos relacionando as características específicas dos Municípios e as soluções habitacionais mais adequadas, levando em conta o custo-benefício. Considerou-se, também, que, nos Municípios de menor porte e com maior disponibilidade de terra, o produto lote urbanizado, com cesta de material e assistência técnica é a opção de referência e prioritária para as famílias dos Grupos de atendimento que requerem subsídio (Figura 26).

FIGURA 26 – Tipologias Habitacionais (Apontadas pelo PlanHab) e, Respectivas Regiões.

Tipologia Habitacional	Regiões Mais Adequadas
UNIDADE PRONTA EM ÁREA CONSOLIDADA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra – localizado em área urbana consolidada.
UNIDADE PRONTA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra. Área útil: 45,82 m². A estimativa de preço foi feita considerando a produção privada, mas não inclui a de mutirão ou a de auto-gestão.
UNIDADE PRONTA (tipo casa térrea)	adequada para centros urbanos e pequenas cidades em espaços rurais, com maior disponibilidade de terra. Área construída: 40,65 m²
LOTE DE 125 M² + CESTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE 32 M²	adequado para regiões com maior disponibilidade de terra e frentes de expansão. Representa uma solução mais acessível em termos financeiros e que possibilita a produção de unidades maiores. Inclui custos de assessoria técnica.
LOTE URBANIZADO	adequado para regiões de maior disponibilidade de terra. Lote situado em área urbanizada, dotado de infraestrutura, representa uma solução mais acessível em termos financeiros – área de 125 m².
CESTA DE MATERIAIS	adequado para famílias que já dispõem de lotes ou mesmo de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 32 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
CESTA DE MATERIAIS (sem mão-de-obra)	as famílias rurais, em geral, necessitam apenas de cesta de material por já disporem de lotes ou de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 45,6 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
CESTA DE MATERIAIS (com mão-de-obra contratada)	este produto assemelha-se ao produto anterior (área construída de 45,6 m², inclusão de custos de assessoria técnica), diferenciando somente pela utilização de mão-de-obra contratada.

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

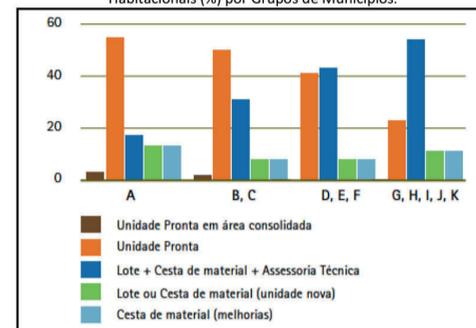
Morini Arquitetura Ltda.

154/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

No que diz respeito às condições de subsídios mais propícias para o PMCMV, a identificação da “variedade tipológica”, sua distribuição por tipologia de Municípios e, por Grupos de atendimento, pode oferecer, aos Municípios, caminhos para a definição de suas estratégias de ação no que concerne à política habitacional Municipal (Figuras 27 a 29).

FIGURA 27 - Distribuição dos Produtos ou Tipologias Habitacionais (%) por Grupos de Municípios.



Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

FIGURA 28 - Distribuição Prioritária dos Produtos Habitacionais por Grupos de Municípios.

Produto habitacional	Regiões metropolitanas, capitais e municípios com + de 100 mil habitantes			Municípios com 20 a 100 mil habitantes			Municípios com até 20 mil habitantes		
	A B D	C	E	F G H	I J K	L	M	N	
Lote									
Lote + Cesta de material (32m²) + Assessoria Técnica									
Cesta de material (32m²) + Assessoria Técnica									
Unidade Pronta (auto-gestão / empreiteira)									
Unidade em Área Consolidada e/ou central									

Legenda: Retrofit = Termo em Inglês que significa “reforma”, mas, com um sentido de customizar, adaptar e melhorar os equipamentos, conforto e possibilidades de uso de uma antiga construção (CAMPOS, 2017).

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

Morini Arquitetura Ltda.

155/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- 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 novas UHs, com foco no atendimento às famílias de baixa renda, onde se concentram as necessidades habitacionais;
- Arranjos institucionais - Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e, consolidar um modelo de política habitacional baseada na descentralização, articulação intergovernamental e intersetorial, participação e controle social;
- Estratégias urbanas e fundiárias - Garantir acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para a provisão de Habitação de Interesse social (HIS), UHs prontas ou lotes, na escala exigida pelas metas do PlanHab. Regularizar os assentamentos informais, garantindo a permanência dos moradores - das famílias de baixa renda, e;
- 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.

Para tanto, o PlanHab estabelece 04 linhas programáticas que consideram certa diversidade de provisão habitacional, diferentes modos ou procedimentos para sua produção, a urbanização, regularização e integração de assentamentos precários e, o desenvolvimento e consolidação de arranjos institucionais e de assistência técnica. Estas Linhas Programáticas, são:

- Linha Programática para Integração Urbana de Assentamentos Precários - Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários e Regularização Fundiária;
- Linha Programática para Produção e Aquisição da Habitação - Promoção de novas UHs urbanas, onde se articulam programas de: Promoção pública de unidades habitacionais; Promoção de UHs urbanas para arrendamento; Promoção de UHs em áreas urbanas centrais; Promoção por autogestão de UHs urbanas; Promoção privada de UHs urbanas; Promoção pública de locação social de UHs em centros históricos e áreas urbanas consolidadas; Promoção pública e privada de loteamentos urbanos associada à oferta de materiais de construção e assistência técnica; Aquisição de UHs, e; Promoção pública ou por autogestão de UHs rurais;

Morini Arquitetura Ltda.

156/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- Linha Programática para Assistência Técnica - Assistência Técnica à população de baixa renda; Assistência Técnica à cooperação de ONGs, e;
- Linha Programática para Desenvolvimento Institucional - Desenvolvimento Institucional.

V. Plano Estadual de Habitação (PEH)

Os princípios, diretrizes e estratégias da Política Nacional da Habitação (PNH) orientaram, tanto a elaboração do Plano Nacional de Habitação (PlanHab), quanto a do Plano Estadual de Habitação (PEH). Neste sentido, estes dois documentos apresentam importantes aproximações.

Ambos consideram necessário atuar de modo mais diversificado, considerando uma variedade mais extensa de necessidades habitacionais e atentam para diferenças regionais. No entanto, utilizam metodologias distintas para a composição do déficit habitacional, a partir do qual também definem categorias distintas de Grupos ou Tipologias de Municípios e, de Grupos de Atendimento.

A recuperação dos apontamentos feitos pelos dois Planos, no que concerne aos cenários diagnosticados é relevante na medida em que estas necessidades e Tipologias ou Grupos variadas orientam as estratégias e a distribuição de recursos.

Apesar da grande maioria da produção habitacional recente estar vinculada ao PMCMV, que absorve, também, boa parte dos recursos e energia dos Órgãos estaduais e municipais para sua implementação, sobretudo, pela grande pressão do setor da construção civil que, fez do PMCMV um nicho de mercado, recuperar as linhas programáticas e, as estratégias de ação do PlanHab e do PEH-SP se mostra urgente, frente aos recentes cortes e contexto de alterações do PMCMV, configurando-se, a saber, alternativas importantes para o atendimento às famílias de rendas mais baixas.

Não serão aprofundados, os cenários futuros de atendimento e de fontes de recursos, visto que a política de subsídios do PMCMV superou qualquer cenário previsto nos dois Planos, fato que, inclusive, colocou inoperantes boa parte das linhas programáticas criadas no contexto dos mesmos.

Morini Arquitetura Ltda.

157/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Antes da apresentar o PEH, cabe ressaltar que, em resposta ao PlanHab e para a adesão ao SNHIS, o Governo do Estado de São Paulo, através da Lei Estadual n. 12.801/08²²² e, do Decreto Estadual n. 53.823/08²²³, que regulamenta a citada Lei e, cria, ainda, o Conselho Estadual de Habitação (CEH) e, fundos específicos, como o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH).

No ano de 2009, o Governo Estadual aprovou o Plano Estadual de Habitação (PEH), revisto no ano de 2011, quando, também, foi criada, pelo Decreto Estadual n. 57.370/11²²⁴, a Agência Paulista de Habitação Social, a “Casa Paulista”.

Assim, hoje, a “Casa Paulista” é, ao mesmo tempo, braço operacional da SEH e um programa voltado ao fomento à habitação de interesse social (HIS). Sendo a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) o braço técnico e operacional da Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo (SEH), que conduz às ações voltadas à provisão de moradias e ações corretivas.

No que diz respeito ao CEH, este Conselho tem por objetivos:

- a proposição de Programas e ações visando o desenvolvimento da Política Estadual para a HIS;
- a delimitação de um espaço institucional para a promoção e cooperação dos Governos Federal, Estadual e Municipais com a Sociedade Civil organizada, ONGs, para a formulação e execução da Política Estadual de HIS, e;
- a realização de estudos, pesquisas, seminários e debates, sobre o desenvolvimento habitacional no Estado e disseminação dos resultados alcançados pelos programas e ações desenvolvidos.

O estabelecimento do FPHIS visou criar condições de subsídio para os investimentos e para a composição dos recursos do Estado, vindos de diversas fontes, especialmente do FNHIS,

²²² Autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Conselho Estadual de Habitação (CEH), institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH) e, dá providências correlatas. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2008/alteracao-12801-15.01.2008.html> >. Acesso em: 17 jan. de 2020.

²²³ Regulamenta a Lei Estadual n. 12.801/08, que autoriza o Poder Executivo a adotar medidas visando à participação do Estado no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Conselho Estadual de Habitação (CEH), institui o Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social (FPHIS) e o Fundo Garantidor Habitacional (FGH). Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53823-15.12.2008.html> >. Acesso em: 17 jan. de 2020.

²²⁴ Institui, na Secretaria da Habitação, a Agência Paulista de Habitação Social e, dá providências correlatas. Disponível em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57370-27.09.2011.html> >. Acesso em: 17 jan. de 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

158/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

permitindo articular a aplicação dos investimentos públicos em habitação e fomentar a participação de agentes promotores privados e públicos.

Articulado ao FPHIS, o FGH amplia as possibilidades de acesso ao crédito habitacional às famílias de baixa renda, ao propiciar o estímulo à participação de instituições financeiras, companhias de seguros e outros Atores no financiamento dos investimentos em HIS, estabelecendo as condições e garantias necessárias a essa finalidade e alavancando recursos de outros agentes privados.

A “Casa Paulista” é um braço da SEH, responsável por viabilizar a operação dos fundos habitacionais instalados.

A diversidade dos problemas regionais no Estado de São Paulo aponta carências tanto em função do déficit estimado de novas UHs, quanto daquelas consideradas inadequadas que exigem investimentos para sua melhoria.

Os dados atuais estimam cerca de 1,2 milhão de domicílios (UHs) considerados em situação de déficit, para os quais se deve prever a construção de novas UHs e, outros 3,2 milhões de domicílios (UHs) com algum tipo de inadequação habitacional (CDHU, 2011).

É importante destacar que o cálculo do déficit habitacional do Estado de São Paulo segue uma metodologia que diverge da metodologia utilizada pela Fundação João Pinheiro (FJP) para o cálculo do déficit habitacional brasileiro.

No Estado de São Paulo, a construção de uma metodologia para estimação de necessidades habitacionais remonta ao final da década de 1990 e, início dos anos 2000, quando as equipes da CDHU e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) discutiram a aplicação da metodologia desenvolvida pela FJP para a realidade paulista.

O resultado desse esforço, de um lado, preservou a distinção entre déficit e inadequação habitacional e, com isso, a noção de que a questão habitacional reveste-se de gravidades variadas, o que requer ações públicas específicas para sua solução, de construção de UHs, no caso do déficit ou, de reformas, ampliações e outras melhorias, no caso da inadequação.

A metodologia então desenvolvida, seguiu outros passos, afastando-se do modelo construído pela FJP, sobre o qual dois aspectos são ressaltados. O primeiro, refere-se aos procedimentos utilizados para classificar as moradias segundo situações de carência, que foram executados “em cascata” a partir da situação habitacional de maior gravidade até alcançar as moradias que, por não apresentarem carência, foram classificadas como adequadas e; o

Morini Arquitetura Ltda.

159/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

segundo aspecto, refere-se à redução das categorias de problemas definidos no déficit habitacional.

De acordo com a metodologia desenvolvida pela CDHU e SEADE, incluiu-se no déficit, exclusivamente, a moradia construída com material inadequado, ou seja, o barraco. O resultado desses estudos representa o afastamento entre as duas metodologias que, em poucas palavras, pode ser traduzido na ênfase na inadequação habitacional (CDHU, 2010).

Dessa perspectiva, as necessidades habitacionais no Estado de São Paulo, no âmbito da formulação do Plano Estadual de Habitação (PEH), foram classificadas como domicílios em déficit habitacional, inadequação habitacional e adequação habitacional.

A base de dados que definiu a escolha metodológica e conceitual foi fornecida pela “Pesquisa de Condições de Vida”, da SEADE, realizada em 2006, em amostra de domicílios do Estado de São Paulo – em Municípios com mais de 50 mil habitantes na área urbana.

Assim, a metodologia de cálculo das necessidades habitacionais desenvolvida e testada em 1998, foi revista e ampliada, proporcionando maior detalhamento das condições habitacionais em relação às possibilidades oferecidas pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, permitindo a decomposição do déficit e, da inadequação em variáveis que espelhassem melhor a heterogeneidade e, o grau de gravidade das necessidades.

Assim, confirmou não só a diversidade do problema habitacional do Estado, mas, também, sua complexidade, forneceu subsídios para a formulação de diretrizes, linhas de ações e, programas com intervenções distintas.

Uma constatação relevante, apontada pela “Pesquisa de Condições de Vida”, é a magnitude da inadequação habitacional que, em relação ao déficit, concentra o maior volume de UHs, com as mais diversas carências. Esta constatação levou o poder público à mudança de direcionamento em sua atuação, pois a provisão de UHs não poderia ser a única solução para a complexidade habitacional do Estado.

Assim, o déficit habitacional é constituído por UHs que requerem substituição, sendo identificado em três componentes com a agregação de condições de UHs relacionadas ao entorno urbano: barraco isolado ou em “favela”²²⁵; moradia localizada em área de riscos de desmoronamento, e; moradia localizada em área de riscos de enchentes, com ausência de

²²⁵ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas “favelas”.

Morini Arquitetura Ltda.

160/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

pavimentação, guias e sarjeta. Entre esses componentes, a maior parcela é formada pelo barraco isolado ou em “favela”²²⁶ (CDHU, 2011).

Ressalta-se, neste ponto, que, a inadequação habitacional é constituída por UHs (moradias) que não requerem substituição, mas, que apresentam carências diversas que podem ser solucionadas, sendo agrupada pelos seguintes componentes: moradia de alvenaria localizada em “favela”; moradia localizada em cortiço; moradia com espaço interno insuficiente; moradia com congestionamento domiciliar; moradia com infraestrutura interna insuficiente; moradia própria sem documentação de posse, e; moradia alugada com renda inferior a três salários mínimos (CDHU, 2011).

Verifica-se, então, que os problemas classificados na inadequação habitacional são diferentes em sua natureza e requerem soluções distintas, como reforma ou ampliações de UHs existentes, extensão das redes de infraestrutura, serviços urbanos e, ações de regularização fundiária.

A reclassificação dos domicílios inadequados para déficit, exigiu um esforço analítico, com necessidade de adoção de critérios que pudessem identificar as situações combinadas de inadequação que exigissem a substituição do domicílio. Assim, de acordo com a CDHU (2011), foram transferidas para o déficit as UHs (moradias) com as seguintes inadequações isoladas ou combinadas:

- Moradias em “favelas”²²⁷ - todas classificadas como cômodos, localizados em “favelas”, consideradas com alto grau de precariedade, dada à combinação de carências. Representou o maior volume. Outras combinações de inadequações, como moradia em “favela” e espaço interno insuficiente, congestionamento ou infraestrutura interna imprópria, representaram a transferência de 30% de domicílios para o déficit. Assim, 200.132 domicílios em “favelas” foram reclassificados para o déficit.
- Moradia em cômodo - tratavam-se de imóveis encortiçados ou combinação de moradia em cômodo com espaço interno insuficiente ou congestionamento. Representou a transferência de 30%, assumindo-se este percentual como média de

²²⁶ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas “favelas”.

²²⁷ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas “favelas”.

Morini Arquitetura Ltda.

163/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

remoções necessárias para viabilização de projetos de requalificação dessas UHs (Moradias), o que totalizou 51.661 domicílios.

- Moradias com espaço interno insuficiente - localizadas na malha urbana fora das “favelas” e cortiços, este tipo de inadequação representou a transferência de 20% de domicílios para o déficit, sem possibilidade de ampliação (considerando o tamanho do lote ou sua subdivisão), resultando em 246.000 domicílios, independentemente das combinações com outras carências apresentadas.
- Moradias congestionadas - aquelas em que havia mais de duas pessoas por dormitório ou, mais de uma por cômodo. Adotou-se o mesmo percentual definido para moradias com espaço insuficiente, 20%. Tendo em vista que, os mesmos condicionantes ambientais e urbanos se aplicam em relação às possibilidades e restrições para a reforma ou ampliação dessas UHs (Moradias). A transferência para o déficit foi da ordem de 28.000 domicílios.
- Moradias com infraestrutura interna imprópria - fixado o percentual de 5%, tendo a remoção como hipótese em casos de impossibilidade de implantação de infraestrutura. Considerou-se que, a solução para esses domicílios, localizados usualmente em áreas e parcelamentos precários - fora das “favelas”, requer articulação com os órgãos setoriais responsáveis pela implantação e, operação das redes de água, esgoto, energia e, sistema de coleta de resíduos sólidos, não cabendo, via de regra, uma ação direta no domicílio. Assim, foram transferidos para o déficit, 25.000 domicílios.
- Moradias sem documento de posse - com a combinação de componentes anteriores da classificação em “cascata”, devem ser incluídas na definição de “favela”. Contudo, quando aplicada esta classificação (em “cascata”) e, excluídas as demais condições de inadequação, este componente aparece isolado, sem justaposição aos demais. A inadequação manifesta-se aqui, exclusivamente, pela falta do documento de posse, não sendo necessária a remoção, mas outras ações de fomento à regularização.
- Moradias alugadas para famílias com rendimento inferior a 03 salários mínimos (S.M.) que acumulam outras inadequações - o domicílio está adequado e, a inadequação está associada exclusivamente às condições socioeconômicas das famílias, cabendo alternativas como o incentivo à produção de mercado, o subsídio ao aluguel, fiança e, outros. Desta forma, a análise das múltiplas carências

Morini Arquitetura Ltda.

163/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

combinadas em um mesmo domicílio, exigiu um ajuste sobre os números das necessidades habitacionais, no qual determinadas situações classificadas como inadequação foram transferidas para o déficit.

Foram identificadas situações em que o acúmulo das carências poderia significar um custo tão alto quanto a provisão de uma moradia adequada, ou mesmo a sua inviabilidade técnica no âmbito de um projeto de recuperação habitacional e urbana, justificando a transferência para o déficit (CDHU, 2011).

Como resultado da aplicação dos procedimentos mencionados e, com a reclassificação de parte dos domicílios inadequados para a situação de déficit, de acordo com a CDHU (2011), 1.217.550 moradias devem ser consideradas como déficit (10,4%). Ressalta-se que, estas moradias que requerem substituição, seja em razão da precariedade dos aspectos construtivos, como é o caso dos barracos ou, face aos riscos de desmoronamentos ou, enchentes, que a localização da moradia apresenta, ou, ainda, em razão do acúmulo de situações de inadequação que demandaram a reclassificação do domicílio como déficit habitacional.

Em situação de inadequação, estão 2.683.655 moradias, representando 22,9% do estoque total de domicílios e 68,8% do total de necessidades. Estas moradias, consideradas como inadequadas, reúnem carências de diferentes ordens, cuja solução requer ações de reforma, ampliação ou adequação da UH, associadas, conforme o caso, a ações de urbanização, recuperação urbana e ambiental e, de regularização fundiária, bem como o apoio à locação social (CDHU, 2011).

Assim, as necessidades habitacionais do Estado de São Paulo totalizam 3.901.205 moradias, o que representa 33,3% do estoque de domicílios paulistas. Contudo, a questão habitacional se apresenta de maneira diversificada no Estado, não só entre as regiões paulistas, mas, também, entre as situações de déficit e inadequação e, quanto ao volume das UHs, dada a heterogeneidade e a intensidade do processo de desenvolvimento econômico e urbano e de concentração populacional (CDHU, 2011).

A exemplo do PlanHab, o PEH, também, procurou, analisar as necessidades habitacionais à luz da diversidade regional presente no Estado, tanto do ponto de vista das dinâmicas econômicas presentes nos Municípios, como também pelo grau e características de vulnerabilidade social existentes.

Com o objetivo de subsidiar os estudos da pobreza urbana no Estado de São Paulo, o PEH, dividiu o Estado em 8 Regiões, são elas:

- Região Metropolitana de São Paulo (RMSP);
- Região Metropolitana da Baixada Santista;
- Região Administrativa de Campinas, incluindo a Região Metropolitana de Campinas;
- Região Administrativa de Sorocaba;
- Região Administrativa de São José dos Campos;
- Região Administrativa de Registro;
- Aglomerado Central Norte - composto pelas Regiões Administrativas: Central, Bauru, Ribeirão Preto e Franca, e;
- Aglomerado Noroeste - composto pelas Regiões Administrativas: Barretos, São José do Rio Preto, Araçatuba, Marília e, Presidente Prudente.

Sob este aspecto, concluiu-se que, as necessidades habitacionais se distribuem de maneira desigual no território paulista, mas se concentram no chamado Complexo Metropolitano, sobretudo na RMSP. Nesta Região, as carências se manifestam de maneira mais grave, ampliando o número do déficit e das inadequações, tornando mais complexa a questão habitacional.

O caso da Região Metropolitana (RM) de Campinas é exemplar, pois com 19 municípios, detém cerca de 50% das necessidades habitacionais de sua Região Administrativa (RA), que abrange um total de 90 Municípios.

Vale ainda destacar que a RA de Campinas, na qual o Município de Piracicaba se insere, apresentava, na época da elaboração do PEH, 6.251.037 habitantes, com um Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) de 1,49%, acima da média do Estado.

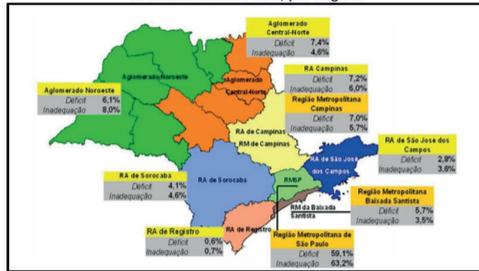
A Figura 29 apresenta a proporção do déficit habitacional distribuído pelos recortes regionais no Estado de São Paulo.

Morini Arquitetura Ltda.

163/338



FIGURA 29 - Necessidades Habitacionais (Déficit e Inadequações) no Estado de São Paulo, por Região.



Legenda: RA = Região Administrativa.
Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

A partir desta análise, a revisão do PEH, de 2011-2013, buscou construir uma Tipologia (ou Grupos) dos Municípios paulistas no que se refere à política habitacional, para a qual considerou aspectos demográficos, socioeconômicos, o quadro das necessidades habitacionais municipais e, o PIB Municipal. Nesta construção, houve a colaboração, também, da SEADE, apresentando o perfil da produção dos Municípios, segundo os setores de atividades econômicas e, o peso dessa produção no total do Estado de São Paulo.

Esta segunda análise, mais específica, levou à classificação de 123 Municípios, que foram considerados "Municípios de Atenção" para a política habitacional. Os demais 522 municípios do Estado, também, foram classificados seguindo os mesmos parâmetros. Ao final desta classificação foram criados 5 Grupos (A, B, C, D e E), conforme mostra a Figura 30.

FIGURA 30 - Grupos dos Municípios Paulistas, Segundo suas Necessidades Habitacionais.

Grupo	Descrição	Nº de municípios	População (ano 2010)	% da população do ESP
A	A.1 precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional	25	18.845.774	75%
	A.2 precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional	69	2.804.284	19%
	A.3 boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	29	9.242.649	19%
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	113	4.231.848	25%
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuario)	24	1.453.213	81%
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuario)	32	858.123	81%
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	353	3.816.269	81%
Total		645	41.252.160	

Legenda: ESP = Estado de São Paulo.
Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

Como sinalizado no Produto 2 - Diagnóstico Habitacional (G&A e EMDHAP, 2015), no caso do Município de Piracicaba, o quadro de atenção determinado pelo PEH, deve-se, sobretudo, a irregularidade fundiária, um grave problema que se sobrepõe às necessidades habitacionais de reposição de novas UHs, de reformas para melhorias de UHs ou, de implantação de rede de serviços de infraestrutura.

Em junho de 2016, tendo como base as orientações previstas no PEH (2011-2023), a Secretaria da Habitação dos Estado de São Paulo (SEH), lançou o Programa "Morar Bem, Viver Melhor", que passou a reunir todas as ações da Política Estadual de Habitação. Para tanto, reestruturou seus braços operacionais e reorganizou suas diretrizes estratégicas em duas vertentes complementares (CDHU, 2017). São elas:

- Ações Corretivas - onde se enquadram, em um âmbito mais geral, programas de atenção às áreas de riscos, com provisão de UHs para reassentamento, de urbanização integrada de assentamentos precários e de apoio à regularização fundiária, de melhorias urbanas e habitacionais;
- Fomento e Provisão de UHs - através do repasse de recursos do FPHIS, de ações mais diretas de produção e aquisição habitacional, de realização de parcerias com outras esferas do poder público e a iniciativa privada e, do aprimoramento e desenvolvimento institucional com ações voltadas à assistência técnica aos municípios e à moradia.

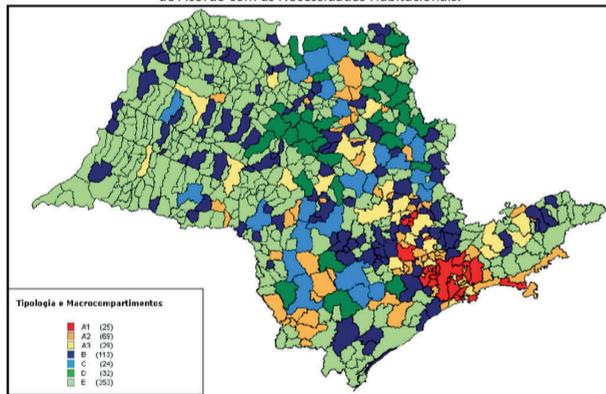
Ressalta-se que o Estado de São Paulo, através do "Morar Bem, Viver Melhor", reuniu parcerias entre o poder público e a iniciativa privada para ampliar a oferta de habitação social e intervir em "favelas" 228, cortiços e áreas degradadas ou de risco, nas regiões metropolitanas (CDHU, 2017).

Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA) do Governo do Estado de São Paulo 229, referente a 2016-2019, Lei Estadual n. 16.082/15 230, no que se refere às ações da SEH, apresenta no âmbito do objetivo estratégico "Urbanização inclusiva, com moradia e infraestrutura adequada em todo o território paulista, com mobilidade urbana ampliada", um quadro de

228 Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas "favelas".
229 Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?9uaVfyQKNunoC2Y7drcr9Yf2pqZe3F>. Acesso em: 17 jan. 2020.
230 Institui o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2016-2019. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2015/lei-16082-28.12.2015.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

A distribuição geográfica, no Estado de São Paulo, dos Grupos, de acordo com as necessidades habitacionais, é apresentada na Figura 31.

FIGURA 31 – Distribuição Geográfica dos Grupos dos Municípios no Estado de São Paulo – de acordo com as Necessidades Habitacionais.



Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

O Município de Piracicaba, que se insere na Região Administrativa (RA) de Campinas, foi classificado pelo PEH, no Grupo A3, por apresentar boas condições de moradia, crescimento populacional e intensa atividade econômica. Ressalta-se que, na referida RA, outros 8 Municípios se enquadram neste Grupo (A3) (Figura 32).

FIGURA 32 – Tipologia dos Municípios Segundo suas Necessidades Habitacionais - na Região Administrativa de Campinas.

Grupo	Descrição	Nº de municípios	% de População
A	A.1 precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional	4	8,8
	A.2 precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional	10	5,3
	A.3 boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	9	46,9
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	23	20,2
C	intensa atividade econômica (perfil agropecuario)	7	6,1
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuario)	2	1,6
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	35	11,0
Total		90	100

Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

programas, articulados a outros objetivos estratégicos e outras Secretarias Estaduais, dirigidos prioritariamente ao fornecimento de moradias para as famílias de baixa renda.

VI. PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

VI.I. Casa Paulista

Com a finalidade de executar uma política de fomento à oferta de habitação de interesse social (HIS), a SEH criou a Agência Paulista de Habitação Social - "Casa Paulista".

A Casa Paulista utiliza recursos do FPHIS, para, entre outros objetivos, compartilhar os esforços de produção e aquisição de novas UHs do PMCMV, e, ainda, promover o apoio técnico e financeiro aos Municípios para que executem sua política de HIS.

A colaboração financeira da "Casa Paulista" nos projetos do PMCMV tem sido fundamental para viabilizar o acesso da população de baixa renda a uma moradia digna e, fazer frente ao alto custo do solo urbano e, à escassez de terrenos nas regiões metropolitanas paulistas e cidades de médio porte (SEH, 2020).

O Município de Piracicaba, através da Casa Paulista e CAIXA (Fundo de Arrendamento Residencial - FAR), no ano de 2014, 720 famílias foram atendidas com novas UHs, através de do empreendimento de interesse social Ipês. No ano de 2018, 1.200 famílias, também foram beneficiadas com a entrega de novas UHs, através do empreendimento de interesse social "Vida Nova" (SEH, 2020b).

VI.II. Provisão de Moradias

A CDHU visa promover a construção de moradias isoladas ou em empreendimentos habitacionais, com infraestrutura e equipamentos urbanos e a produção de lotes urbanizados. O atendimento da demanda geral nesses empreendimentos é complementado por destinações específicas para os segmentos mais vulneráveis da população, com previsão de cotas para idosos, pessoas com deficiência e policiais, e modelagens e projetos específicos para o atendimento a comunidades indígenas e quilombolas e idosos (CDHU, 2020).

Para tanto, a CDHU desenvolve dois subprogramas:

- Produção de Moradias – através de parcerias com Municípios, Associações e Cooperativas. Neste subprograma destacam-se as ações: Moradia Indígena; Moradia Quilombola e; Vila Dignidade.



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- Aquisição de Morádias - Provisão de UHs pela CDHU ou, através da concessão de crédito e subsídios para aquisição de UHs pelos beneficiários. Este subprograma, pode incluir, ainda, soluções de financiamento individual ou associativo para UHs prontas ou a construir.

VI.III. Requalificação Habitacional e Urbana e, Inclusão Social

A inadequação habitacional requer soluções como reformas ou ampliações das unidades existentes, extensão das redes de infraestrutura e serviços urbanos ou ações de regularização fundiária.

Para tanto, A CDHU, através do Programa "Requalificação Habitacional e Urbana e Inclusão Social", visa promover melhorias habitacionais e urbanas para requalificação de espaços urbanizados, subutilizados para uso habitacional ou carentes em infraestrutura e serviços (CDHU, 2020b).

Este Programa atende por meio de 4 subprogramas. São eles:

- Revitalização de Áreas Centrais - recuperação ou reciclagem de imóveis para moradia e o fomento ao uso de imóveis vagos ou ociosos, por meio da produção de UHs novas, aquisição de UHs e, *retrofit*²³¹, dentre outros;
- Melhorias Habitacionais - promoção de reformas ou melhorias de UHs por meio de crédito habitacional ou outras soluções de atendimento, que poderão ser associadas ao fornecimento de assistência técnica e apoio social ao beneficiário. As UHs beneficiadas devem ser regulares ou passíveis de regularização, em áreas consolidadas, sem risco ou restrições ambientais, podendo estar vinculados a ações de melhorias urbanas, de regularização fundiária e, à recuperação de núcleos/conjuntos habitacionais. As ações da CDHU miram especialmente os conjuntos promovidos pela própria CDHU em épocas anteriores e, que demandam melhorias ou ações de sustentabilidade;
- Melhorias Urbanas - promoção da implantação de intervenções físicas que resultem em melhorias urbanas e de serviços em conjuntos habitacionais, ou assentamentos e núcleos habitacionais urbanos, podendo incluir, dentre outros: obras de implantação, reforma ou ampliação de infraestrutura e equipamentos

²³¹ Termo em inglês que significa "reforma", mas, com um sentido de customizar, adaptar e melhorar os equipamentos, conforto e possibilidades de uso de uma antiga construção (CAMPOS, 2017).

Morini Arquitetura Ltda.

169/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

socials, ações de recuperação de áreas condominiais ou de áreas comuns e, ações de capacitação de moradores. Tais ações poderão ser associadas a trabalhos de desenvolvimento e integração social e econômica das comunidades ações de assistência técnica, e;

- Apoio à organização Sociocomunitária, Condominial e Inclusão Social - apoio à implementação dos Programas e ações habitacionais da SEH por meio de ações e projetos para desenvolvimento organizacional de comunidades em áreas de intervenção urbano-habitacional, para a organização condominial e orientação para uso, gestão e manutenção dos empreendimentos habitacionais (desde a implantação do empreendimento até seu uso - com capacitação para gestores de condomínios e cursos de manutenção predial), projetos para educação socioambiental, capacitação para cidadania, geração de trabalho e renda e, fomento à cultura, esporte e lazer (CDHU, 2020b).

VI.IV. Urbanização de Favelas²³² e Assentamentos Precários

Em vista ao elevado número de domicílios localizados em NIIS ("favelas"), áreas de riscos ou, com infraestrutura interna imprópria, o Programa "Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários" volta-se à população residente nesses domicílios, com ações de urbanização para melhorar as condições de moradia, a integração urbana e a qualificação socioambiental (CDHU, 2020c).

Para tanto, a CDHU busca a integração das ações no campo habitacional com as de saneamento, meio ambiente, desenvolvimento social e, regularização urbanística.

Este Programa, atende por meio de 02 subprogramas: Urbanização de NIIS ("favelas"), e; Reassentamento Habitacional de Riscos e, NIIS ("favelas").

No subprograma Urbanização de NIIS ("favelas"), a CDHU atua em favelas e assentamentos precários passíveis de urbanização e regularização, visando à melhoria das condições de moradia, integração urbana e qualificação socioambiental, articulada ao desenvolvimento urbano, prevendo a implantação de infraestrutura, equipamentos e serviços públicos e regularização fundiária, com a provisão de UHs no próprio local, quando cabível,

²³² Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas "favelas".

Morini Arquitetura Ltda.

170/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

complementada pelo reassentamento das famílias de áreas de riscos ou de intervenção pública (CDHU, 2020d).

Ressalta-se que a demanda é constituída por famílias moradoras de áreas de "favelas"²³³ e assentamentos precários a serem objeto de urbanização, recuperação ambiental e obras públicas de estruturação urbana que constituem demanda de interesse social.

Para este subprograma duas modalidades de atuação prosseguem em andamento:

- Parceria com Municípios - com repasse de recursos da CDHU para execução das intervenções. Neste caso, o Município assume o papel central no planejamento e execução dos projetos;
- Produção - ações executadas pela CDHU, na modalidade de empreitada.

No outro subprograma, Reassentamento Habitacional de Riscos e NIIS ("favelas"), a CDHU atende famílias provenientes de remoções de áreas de riscos, de NIIS ("favelas") e, assentamentos precários, em ações de recuperação urbana, ambiental, habitacional e de implantação de obras públicas estruturantes (CDHU, 2020d).

Um dos benefícios marcantes, deste subprograma, é o de contribuir ao equacionamento de situações de vulnerabilidade e/ou riscos socioambientais, com atendimento prioritário dessas demandas de interesse social nos Municípios com situações de riscos identificados, prevendo, na parceria com a administração municipal, a erradicação das ocupações de riscos e, a recuperação das áreas degradadas após a remoção das famílias.

As ações deste último subprograma, são realizadas através das modalidades Administração Direta e Empreitada, podendo, também, contemplar a concessão de cartas de crédito para financiamento de imóveis no mercado.

Cabe destacar que as ações de Urbanização de NIIS ("Favelas") e Reassentamento Habitacional têm sido apoiadas pelo Programar Auxílio-Moradia, da própria SEH, que possibilita atender famílias que tenham que ser removidas antes da conclusão da solução de reassentamento definitivo.

²³³ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas "favelas".

Morini Arquitetura Ltda.

171/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

VI.V. Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista

Ainda que não se enquadre às necessidades habitacionais e perfil do Município de Piracicaba, cabe mencionar, à título de composição do quadro de programas que compõem a Política Estadual de Habitação do Estado de São Paulo, o Programa "Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista".

Face à necessidade de recuperar os passivos urbanos e ambientais gerados pelo crescimento urbano desordenado, como a ocupação de áreas de mananciais e de risco, a CDHU, desenvolve, em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SMA), ações de recuperação e a proteção ambiental de serras, represas e rios, além do reassentamento das famílias envolvidas e da promoção da sustentabilidade socioambiental (CDHU, 2020e).

Em síntese, o objetivo deste Programa é compatibilizar a conservação ambiental com o atendimento habitacional. Para tanto, atende estas demandas por meio de 2 subprogramas: Recuperação Socioambiental da Serra do Mar, e; Desenvolvimento Sustentável do Litoral Paulista.

VI.VI. Regularização Fundiária de Interesse Social

A regularização fundiária é uma obrigação do poder público previsto na Constituição Federal (CF) e promove a concretização do legítimo direito dos cidadãos à moradia digna. Uma das metas da SEH, através da CDHU, é eliminar o passivo de núcleos e conjuntos habitacionais construídos pela CDHU que necessitam ser regularizados (CDHU, 2020f)

Para isso, a CDHU vem intensificando a regularização dos empreendimentos nessa situação, através de suporte de empresas especializadas. Dentre estas ações, destacam-se:

- Diagnóstico da situação atual e estratégia de regularização;
- Elaboração de elementos técnicos necessários;
- Execução de ações perante os órgãos competentes do Município e do Estado;
- Elaboração de elementos técnicos e providências cartorárias em meio ao Cartório de Registro de Imóveis (CRI);
- Regularização do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos condomínios dos empreendimentos.

Morini Arquitetura Ltda.

172/338



PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Para ir além da necessidade de regularização de tais imóveis, a CDHU, desenvolve, também, o Programa “Cidade Legal”, criado em agosto de 2007 com o objetivo de implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos de regularizações fundiárias de núcleos habitacionais (CDHU, 2020g).

Por meio deste Programa, a SEH, através de um Convênio de Cooperação Técnica, oferece orientação e apoio técnico às prefeituras para a regularização de parcelamentos do solo e de núcleos habitacionais, públicos ou privados, para fins residenciais, localizados em área urbana ou, de expansão urbana.

De acordo com o PPA, do Estado de São Paulo (2016-2019)²³⁴, houve uma previsão orçamentária de cerca de R\$ 8,7 trilhões para a SEH, envolvendo recursos orçamentários e não orçamentários subdivididos em vários Programas (Tabela 14).

TABELA 14 - Divisão Orçamentária (%) dos Recursos do PPA (2016-2019) destinados à SEH.

PROGRAMA / AÇÃO	% DOS RECURSOS
Programa Casa Paulista	21,31
Programa Provisão de Moradias	33,12
Programa Requalificação Habitacional e Urbana e Inclusão Social	5,50
Programa Urbanização de NIIS (“favelas”) e Assentamentos Precários	13,07
Programa Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista	20,09
Regularização Fundiária de Interesse Habitacional	3,00
Atividades Administrativas e, de Comunicação	3,91

Fonte: Adaptado de São Paulo (2017).

Ressalta-se que, no mês de agosto de 2019, foi encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo o Projeto de Lei do Plano Plurianual 2020-2023, o PL n. 924/19²³⁵, para ser aprovado e, posteriormente, sancionado pelo Governador.

²³⁴ Disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?9uaVfyQKNunoC2TY7drcr9Yf2pqz3e3F> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²³⁵ Disponível em: < <http://www.ppa.sp.gov.br/ppa2023/ProjetoLei> >. Acesso em: 17 dez. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

173/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

VII. DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

VII.1. Metodologia para Cálculo do Déficit

O Produto 2 - Diagnóstico Habitacional, da primeira revisão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) do Município de Piracicaba, em seu item 7, apresentou a metodologia utilizada para o desenvolvimento do cálculo das necessidades habitacionais do Município de Piracicaba, cuja elaboração é da Fundação João Pinheiro (FJP). Diante da necessidade de revisão destas informações e, de não ter tido a oportunidade de discutir com a Equipe Técnica de Consultores (que produziram o Produto 2), para melhor entender as informações anteriormente apresentadas, foi consenso entre todos da Equipe Técnica da EMDHAP, utilizar as informações, referente ao déficit do Município diretamente coletadas nos estudos e pesquisas, sobre esta temática, publicadas pela FJP. Ressalta-se que, além das informações, resultantes de pesquisas realizadas em todo território nacional, pela FJP, serem cientificamente confiáveis, é, na base de dados da FJP que a Secretaria Nacional de Habitação, Órgão do Ministério do Desenvolvimento Regional, e, a CAIXA, buscam informações para elaborar e executarem suas ações e programas relacionados à habitação de interesse social. Por tanto, estes Órgãos do Governo Federal orientam para os Municípios, ao elaborarem/revisarem seus Planos, Programas e Ações relacionados a habitação de interesse social, utilizem a base de dados da FJP.

Além destes aspectos, outro fator, que corrobora com a necessidade da utilização de dados secundários, oriundos de uma fonte confiável, como é a FJP, é que, o cadastro do déficit habitacional do Município se encontra em revisão (customização) – este processo está sendo coordenado pela EMDHAP.

O conceito de déficit habitacional, é definido pela Fundação João Pinheiro²³⁶ (FJP), como sendo: deficiências do estoque de moradias (FJP, 2018). Para realizar o cálculo de déficit habitacional, a FJP considera o número de moradias (UHs) em estado precário que precisam ser repostas e, as novas UHs que representarão o incremento do estoque. Este último, é calculado em função da coabitação familiar ou, da moradia em locais inadequados. Assim, o déficit habitacional pode ser compreendido como déficit por reposição e, por incremento de estoque.

A FJP complementa esta definição, justamente, diferenciando estes dois tipos de necessidades habitacionais no País:

²³⁶ FJP. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. – Belo Horizonte: FJP, 2018. Disponível em: < <http://fjp.mg.gov.br/index.php/docman/direi-2018/871-6-serie-estatistica-e-informacoes-deficit-habitacional-no-brasil-2015291118/file> >. Acesso em: 24 jul. 2019.

Morini Arquitetura Ltda.

174/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

- O déficit habitacional propriamente dito, mais comumente utilizado na formulação de políticas habitacionais que abrange o incremento e a reposição do estoque de UHs, como definido anteriormente;
- As inadequações de domicílios que, englobam os domicílios com necessidade de melhorias ou, complementos na sua infraestrutura interna ou externa para passarem a compor o estoque de habitações adequadas e, dignas para a população.

Azevedo e Araújo (2007) ressaltam que, a metodologia da FJP ao considerar, também, o conceito de inadequação dos domicílios difere muito de outras que possuem viés orientado aos interesses da indústria da construção civil e, reduzem o problema da habitação popular exclusivamente à necessidade de construção de novas unidades habitacionais (UHs). Indo ao encontro do que preconiza a metodologia da FJP, estes autores destacam, também, que, a melhor forma de se enfrentar o problema habitacional é, implementando políticas complementares e recorrentes às políticas habitacionais e, não, obrigatoriamente, apenas construir mais UHs.

A Figura 33 apresenta os componentes e subcomponentes que compõem o déficit habitacional segundo a metodologia atual da FJP.

FIGURA 33 - Componentes e Subcomponentes para Cálculo do Déficit Habitacional.

Componentes e subcomponentes do déficit habitacional	
Habitação precária	Domicílios rústicos
	Domicílios improvisados
Coabitação familiar	Famílias conviventes
	Cômodo
Ônus excessivo com aluguel	
Adensamento excessivo de domicílios alugados	

Fonte: Adaptado de FJP (2018).

Conforme já destacada, o conceito de déficit habitacional utilizado, está ligado diretamente às deficiências de estoque de moradias. Este conceito engloba as UHs que não apresentam condições de serem habitadas, em razão da precariedade das construções

Morini Arquitetura Ltda.

175/338

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

(habitação precária) ou, do desgaste da estrutura física e que por isso devem ser repostas. Inclui ainda, a necessidade de incremento do estoque, em função da coabitação familiar, compostas por pessoas (moradores) de baixa renda, portanto, com dificuldades de pagar aluguel em áreas urbanas e, dos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade. Inclui-se ainda, nesse tema, a moradia (UH) em imóveis e locais com fins não residenciais.

Tradicionalmente, a coabitação familiar compreendia a soma das famílias conviventes secundárias que viviam junto à outra família no mesmo domicílio²³⁷ e das que viviam em cômodo – exceto os cedidos pelo empregador. Desde 2007, a principal proposta de ajuste do modelo refere-se à fórmula de apreensão desse componente.

Nesta metodologia, de todo modo, o déficit por incremento de estoque contempla os domicílios improvisados, parte da coabitação familiar e dois tipos de domicílios alugados: os fortemente adensados e aqueles em que famílias com renda mensal de até 03 salários mínimos (S.M.) que gastam de 30%, ou mais, da sua renda mensal para esta locação.

O conceito de domicílios improvisados engloba todos os locais e imóveis sem fins residenciais e lugares que servem como moradia alternativa, como: imóveis comerciais, vãos cobertos embaixo de pontes e viadutos, carcaças de carros abandonados, barcos, cavernas, entre outros. O que indica, claramente, a carência de novas unidades habitacionais (UHs).

No Brasil, há uma expectativa extremamente difundida entre todos os setores sociais na busca da habitação unifamiliar, refletida no ditado popular “Quem casa quer casa”. Apesar disso, ao longo dos anos, houve questionamentos legítimos sobre a inclusão da totalidade da coabitação nos cálculos do déficit.

Neste aspecto, os dados de 2007 a 2014 revelaram que, de fato, muitas famílias utilizam a coabitação, muitas vezes, como uma estratégia de sobrevivência, de cuidados com membros da família e, conseqüentemente, não devem ser considerados como parte integrante do déficit habitacional.

Em 2017, a FJP, adotou como parâmetro o percentual de famílias conviventes que declararam ter intenção de constituir novo domicílio. O outro subcomponente da coabitação familiar não sofreu alteração na metodologia de cálculo do déficit habitacional.

²³⁷ Segundo o critério do IBGE, as famílias conviventes secundárias são constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço de parentesco, dependência doméstica ou, normas de convivência, que residem no mesmo domicílio com outra família denominada principal – caracterizando a coabitação.

Morini Arquitetura Ltda.

176/338