

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 integra, 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.

**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

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 apresentas na Figura 18.

¹⁷⁹ Tetos atuais da renda bruta mensal e anual familiar.

**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-empresamentos-destinados-a-aquisicao-e-alienacao-com-recursos-advindos-da-integralizacao-de-cotas-no-fundo-de-arrendamento-residencial-far-e-contratacao-de-operacoes-com-recursos-transfe.html> >. Acesso em: 20 dez. 2019.

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

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_MAIO_DE_2016.pdf >. Acesso em 20 dez. 2019.

**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 Respektivas 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

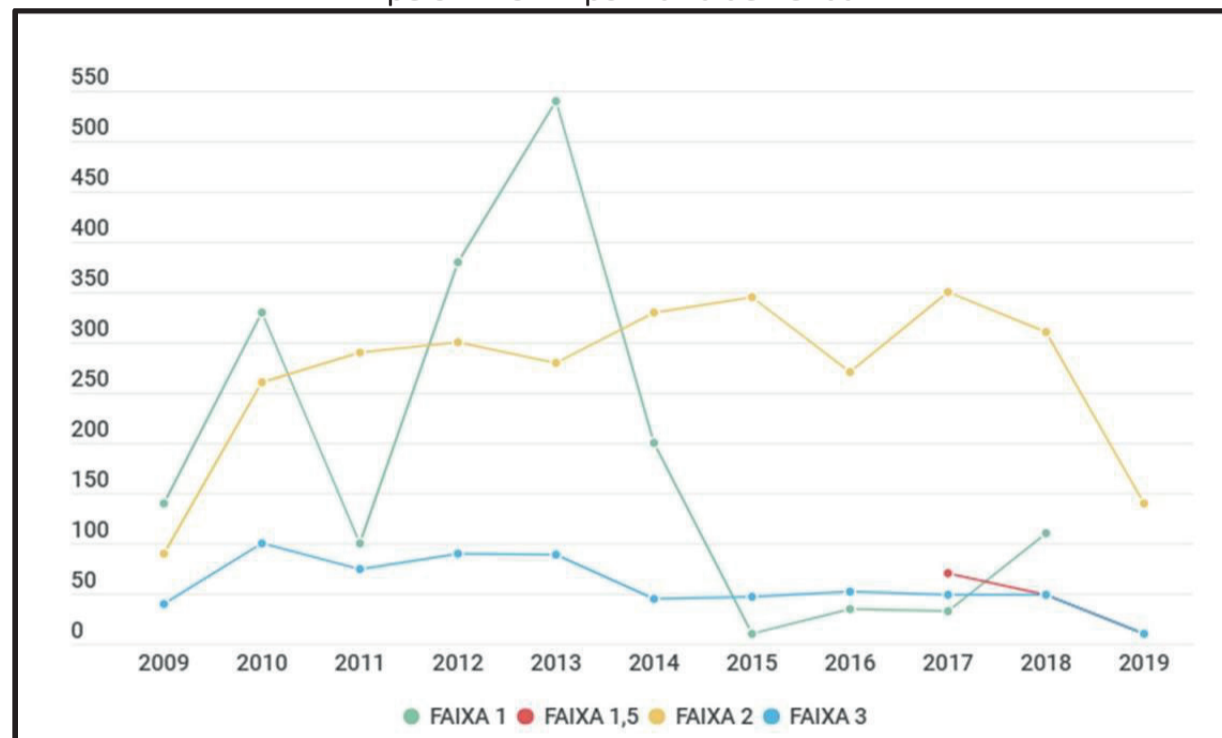
Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

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.

**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 PMCMC 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.



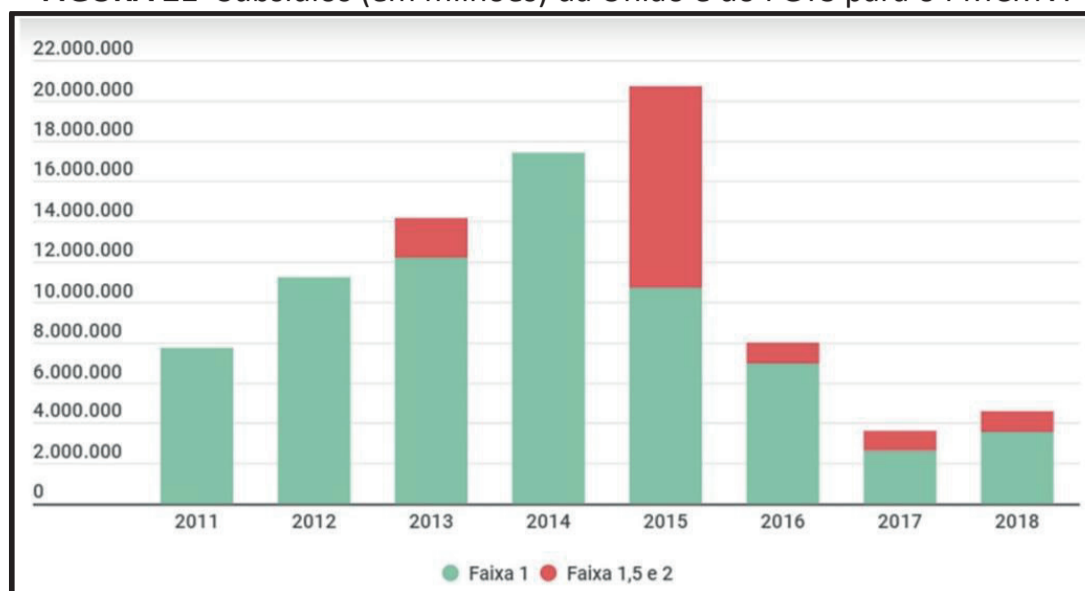
Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

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”.

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 Metrôpoles (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.

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

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 irratificável;
- 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.

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;

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.

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.

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.

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, entre 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 das Cidades (MCidades), atualmente extinto, era o Gestor.

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 MCidades 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/progrmas-e-aco-es-snh/67-snh-secretaria-nacional/programas-e-aco-es/129-instrucoes-e-orientacoes-para-o-pac> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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/Lein13.971de27dedezembrode2019.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/Anexol.pdf> >. Acesso em: 20 mar. 2020.

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.

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

IV.II.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

**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/l10.931.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁰² Dá 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/L11481.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/l11952.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/l11977.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/l12424.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 agilizaram 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.

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:

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

- 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/l11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

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.

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,

**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.

Ao Cartório 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/l11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

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.

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;

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 edílios.

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 qualifica 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.

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.

**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 arbitrarem, 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

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 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.

**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.

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 Metrópoles. 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.

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

**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 RMSP e RMRJ)
B	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (exceto RMSP e RMRJ)
C	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas 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

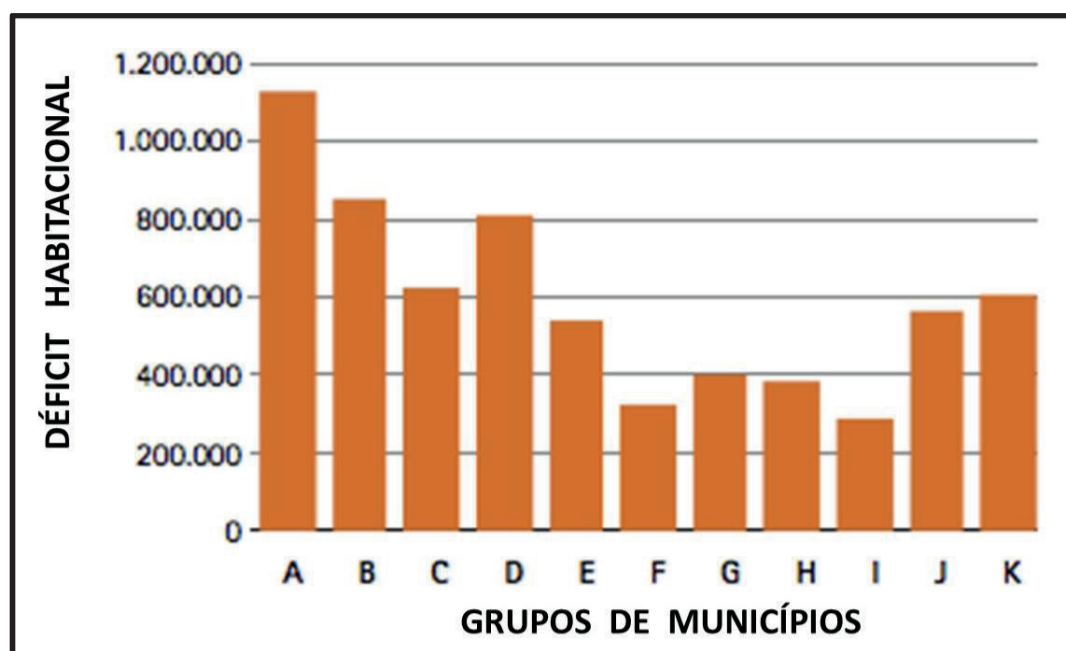
Legenda: PNDR = Política Nacional de Desenvolvimento Regional; RMRJ = Região Metropolitana do Rio de Janeiro; RMSP = Região Metropolitana de São Paulo.

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.

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, 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 na 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

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 Popança 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).

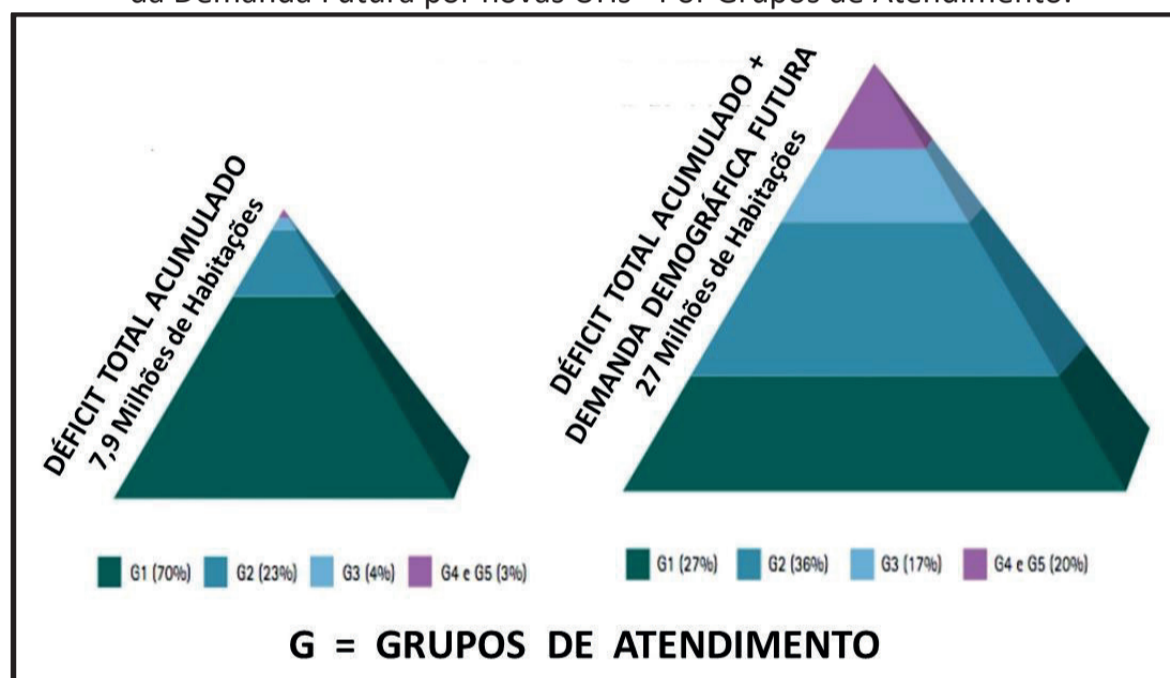
PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

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

**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 Popança e Empréstimo; SP = Município de São Paulo.

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

**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.

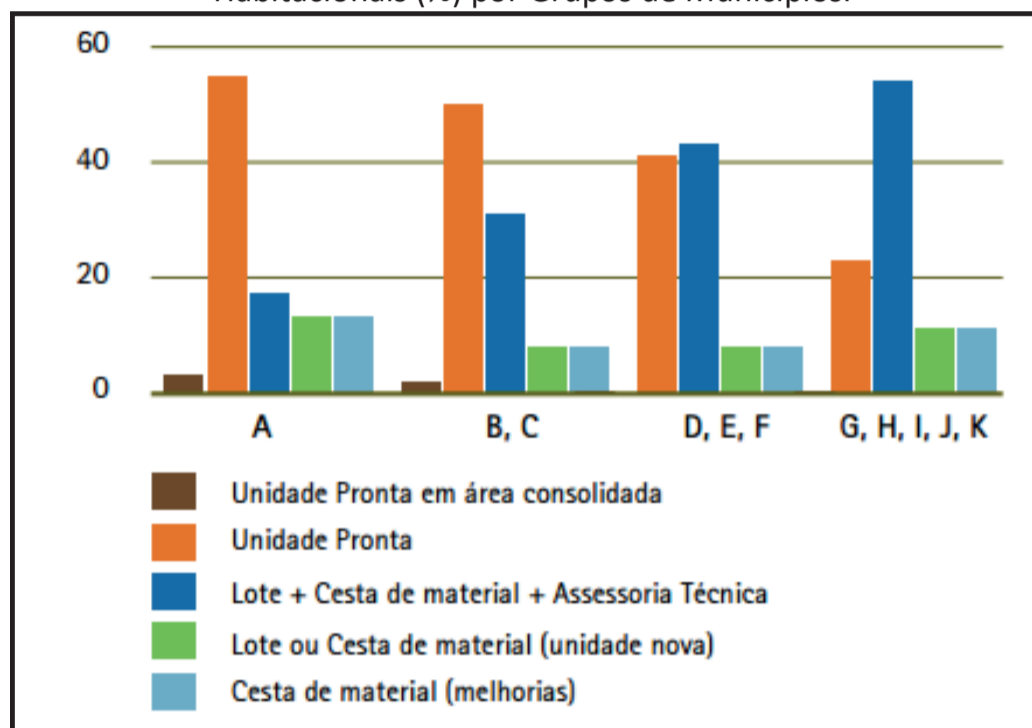
Tipologia Habitacional		Regiões Mais Adequadas
ÁREA URBANA	UNIDADE PRONTA EM ÁREA CONSOLIDADA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra – localizado em área urbana consolidada.
	UNIDADE PRONTA (tipo apartamento)	adequada para regiões urbanas mais adensadas e com escassa disponibilidade de terra. Área útil: 45,82 m ² . A estimativa de preço foi feita considerando a produção privada, mas não exclui 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 m ²
	LOTE DE 125 M ² + CESTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE 32 M ²	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 m ² .
	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 m ² e inclusão de custos de assessoria técnica.
ÁREA RURAL	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 m ² 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 m ² , inclusão de custos de assessoria técnica), diferenciando somente pela utilização de mão-de-obra contratada.

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

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
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).

Da perspectiva dessas definições e estimativas, o PlanHab organiza suas estratégias em 04 Eixos, que devem ser desenvolvidos simultaneamente, com iniciativas claras e bem delimitadas, de modo a gerar resultados a curto, médio e longo prazos (MCIDADES, 2009). Estes eixos e, seus respectivos objetivos, são:

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;

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.

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

Antes de 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-lei-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.

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

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”.

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”.

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

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:

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

- 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.

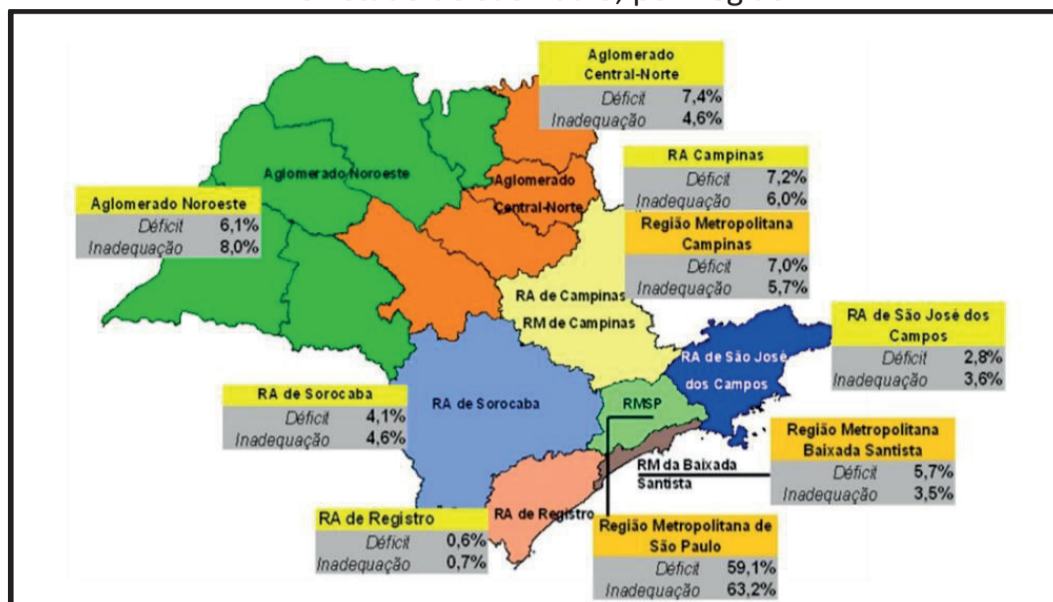
O caso da Região Metropolitana (RM) de Campinas é exemplar, pois com 19 municípios, detém cerca de 50% das necessidades habitacionais de sua Região Administrativa (RA), que abrange um total de 90 Municípios.

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.

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

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 forma 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 (IBGE 2010)
A	A.1 precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional Concentração dos grandes municípios incluindo a capital	25	18.845.774
	A.2 precariedade habitacional grave baixa atividade econômica baixo crescimento populacional Situados próximos aos grandes centros regionais	69	2.804.284
	A.3 boas condições relativas de moradia, intensa atividade econômica crescimento populacional	29	9.242.649
B	pouca precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	113	4.231.848
C	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	24	1.453.213
D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	32	858.123
E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	353	3.816.269
Total		645	41.252.160

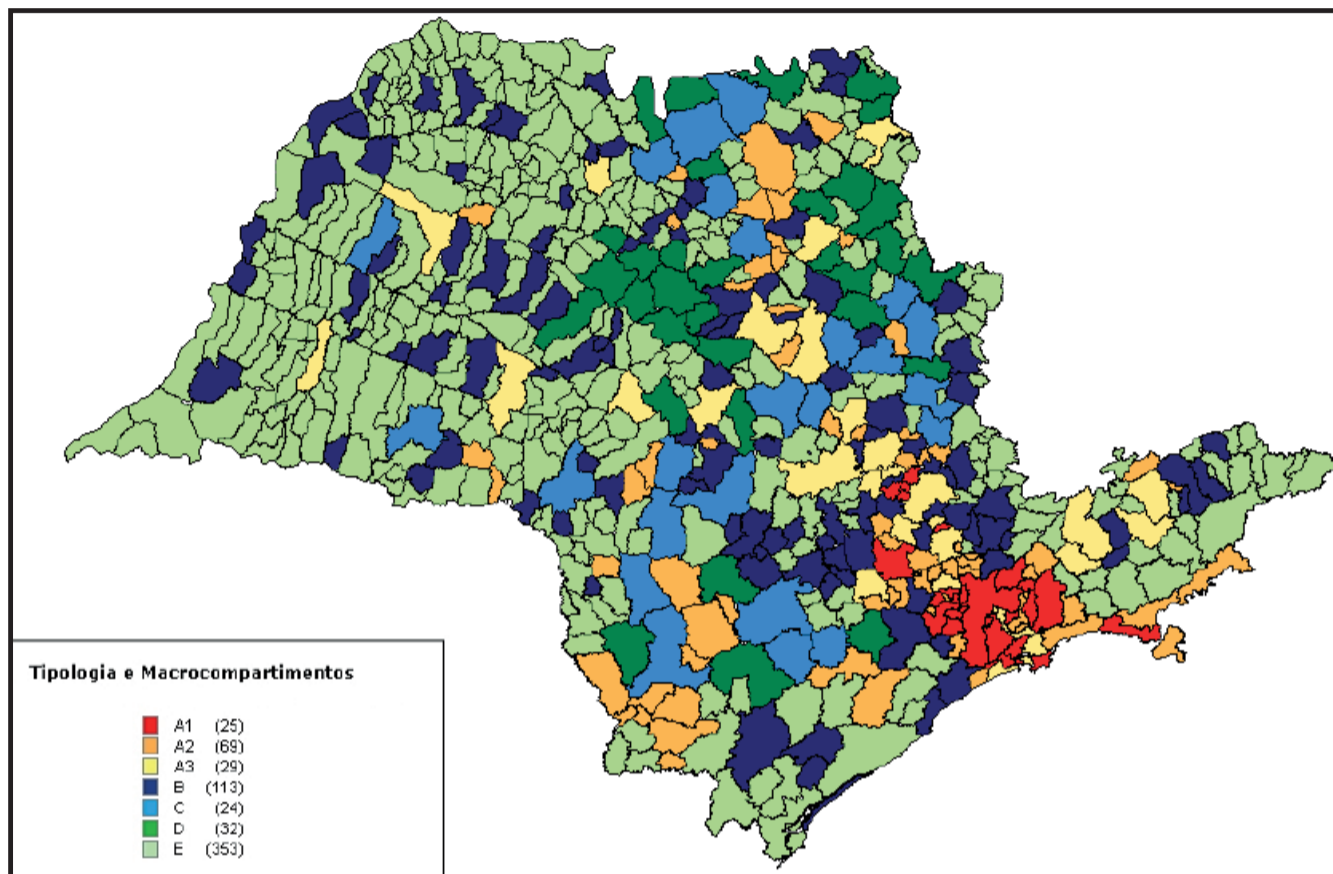
Legenda: ESP = Estado de São Paulo.

Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

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

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	% da População
A T E N Ç Ã O	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	pouca precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	7	6,1
	D	sem precariedade habitacional intensa atividade econômica (perfil agropecuário)	2	1,6
	E	sem precariedade habitacional atividade econômica pouco intensa	35	11,0
	Total		90	100

Fonte: Adaptado de CDHU (2011).

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

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 Paulo²²⁹, referente a 2016-2019, Lei Estadual n. 16.082/15²³⁰, 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?9uaVfyQKNunoC2TY7drcr9Yf2pqZze3F>>. 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.

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

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 Moradias - 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).

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

sociais, 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”.

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”.

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.

**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?9uaVfyQKNunoC2TY7drcr9Yf2pqZze3F> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

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.I. 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 elaborarem 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.

**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

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.

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

As famílias residentes em cômodos foram incluídas no déficit habitacional, como nos anos anteriores, porque esse tipo de moradia mascara a situação real de coabitação, uma vez que os domicílios são formalmente distintos. Segundo a definição do IBGE, os cômodos são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, etc.

O terceiro componente do conceito de déficit habitacional é o ônus excessivo com aluguel urbano. Este, corresponde ao número de famílias urbanas com renda familiar de até 03 salários mínimos (S.M.) que moram em casa ou apartamento (domicílios urbanos duráveis) e que despendem de 30%, ou mais, de sua renda mensal para pagarem o aluguel²³⁸.

Cabe ressaltar que, nas pesquisas iniciais realizadas pela FJP, essa questão foi considerada inadequação habitacional e, não como sendo déficit habitacional. Essa postura, entretanto, foi reavaliada a partir dos cálculos para 2000. Nesta transição questionou-se o fato de que, para determinada parcela pobre da sociedade, o aluguel não é uma opção, diferentemente do que ocorre com alguns setores da classe média. Para eles, pagar aluguel em bairros melhores e, de mais *status*, é preferível a comprar um imóvel em áreas suburbanas de pior localização.

Há de se destacar, também, a experiência dos movimentos dos “sem casa” e, similares. Estes movimentos mostram que, a maioria de seus membros são pessoas que pagam aluguel excessivamente alto relativamente à renda familiar. A maior preocupação dessas famílias é, não ter condição de continuar a pagar o aluguel e, sofrer uma forte queda na qualidade da habitação. Nesse caso, passariam a depender de cômodos cedidos, provisoriamente, por parentes e amigos ou, seriam obrigados a buscar refúgios nas “favelas”²³⁹, seja alugando moradias em núcleos mais bem localizados – que possuem serviços de consumo coletivo (água, luz, maior acessibilidade e escolas públicas, entre outros) – seja, ocupando ou, tomando posse de terrenos nas periferias distantes das grandes metrópoles, com poucos serviços públicos e, normalmente, grande dificuldade de acesso, onde “edificam” moradias precárias.

Desde 2007, a FJP realizou outro ajuste metodológico no que se refere ao componente adensamento excessivo de moradores em domicílios alugados (quarto componente do déficit). O adensamento excessivo de moradores²⁴⁰ era, até 2007, um componente apenas da

²³⁸ O índice de comprometimento máximo de renda familiar foi definido tendo em vista o parâmetro tradicional do antigo Banco Nacional da Habitação (BNH), ainda hoje seguido pela CAIXA, que considera este percentual o máximo tolerável de gasto direto no financiamento habitacional.

²³⁹ Neste produto chamaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) as denominadas “favelas”.

²⁴⁰ Número médio de moradores superior a 03 pessoas por dormitório.

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

inadequação de domicílios e, não, do déficit habitacional. A partir de então, a FJP, em sua metodologia, passou a considerar no déficit habitacional um percentual dos domicílios com adensamento excessivo: os apartamentos e, as casas alugadas. Como, nesses casos, o inquilino não pode ampliar o imóvel nem o vender, para comprar outro maior, caracterizando a necessidade, potencial, de novas UHs para essas famílias.

Ressalte-se que o adensamento excessivo em imóveis próprios continuou a ser considerado um caso típico de inadequação de domicílios. Pois este, permite ao proprietário ampliar ou, negociar o imóvel para se mudar para uma unidade habitacional (UH) maior, ainda que, na maioria das vezes, numa região menos valorizada.

A não diferenciação das famílias conviventes déficit e não-déficit, também, trouxe implicações para o cálculo deste componente. Ao contrário dos anos anteriores (2007 a 2014), foram incluídos no cálculo do adensamento, todos os moradores do domicílio e, não apenas, aqueles pertencentes à família principal e, à família convivente não-déficit, como era feito anteriormente.

Por outro lado, a inadequação de moradias reflete problemas na qualidade de vida dos moradores. Este indicador não está relacionado ao dimensionamento do estoque de habitações e, sim às suas especificidades internas. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios. Pois, estas habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas UHs. Pelo conceito adotado, são passíveis de serem identificadas somente as inadequações localizadas em áreas urbanas. As áreas rurais não são contempladas, pois apresentam formas diferenciadas de adequação, não captadas pelos dados utilizados.

Nesta metodologia, são, também, excluídos do estoque a ser analisado, os domicílios inseridos em alguma das categorias do déficit habitacional. Ao contrário do déficit, os critérios adotados para a inadequação habitacional não são mutuamente exclusivos. Os resultados, portanto, não podem ser somados, sob risco de múltipla contagem²⁴¹. Além disso, como já relatado, eles são apresentados de forma segmentada para possibilitar a elaboração de políticas públicas específicas e, propiciar informações particulares que permitam ao poder público estabelecer diferentes prioridades para cada tipo de inadequação.

²⁴¹ A mesma moradia pode ser simultaneamente inadequada segundo vários critérios.

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

A Figura 34, apresenta os componentes e subcomponentes que compõem a inadequação de domicílios segundo a metodologia atual da FJP.

FIGURA 34 - Componentes e Subcomponentes para Cálculo de Inadequação de Domicílios.

Componentes e subcomponentes da inadequação de domicílios urbanos	
Carência de Infraestrutura urbana	Energia Elétrica
	Abastecimento de água
	Esgotamento sanitário
	Coleta de lixo
Adensamento excessivo de domicílios urbanos próprios	
Ausência de banheiro exclusivo	
Cobertura inadequada	
Inadequação fundiária urbana	

Fonte: Adaptado de FJP (2018).

Conforme a Figura 34 evidencia, são considerados domicílios inadequados ou, carentes de infraestrutura, todos aqueles que não dispõem de, ao menos, um dos seguintes serviços básicos:

- rede geral de abastecimento de água com canalização interna;
- rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica;
- iluminação elétrica, e;
- coleta de lixo.

O adensamento excessivo considera, apenas, os domicílios (casas e apartamentos) próprios, os alugados, são incorporados aos cálculos do déficit habitacional. O adensamento excessivo caracteriza-se quando o número médio de moradores no domicílio é superior a 03 por dormitório ou, quando o número de dormitórios corresponde ao total de cômodos²⁴² que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-

²⁴² Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha, e os situados na parte externa do prédio, desde que constituam parte do domicílio. Não são considerados os corredores, alpendres, as varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não-residenciais, como garagens, depósitos etc.

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

se, aqueles assim utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem possui a propriedade total da moradia ou, possui parcialmente, a do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento) onde ela se localiza. Ressalte-se que, a incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais”²⁴³ e atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das grandes metrópoles.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva, define o domicílio que não dispõe de banheiro ou, sanitário de uso exclusivo. Este aspecto ocorre, tanto nos cortiços tradicionais (em trajetória de extinção ou de transformação) como, em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias de baixa renda, ligadas por parentesco ou, fortes laços afetivos.

VII.II. Dinâmica da Estimativa do Déficit Habitacional e, da Inadequação de Domicílios

Para a estimativa do déficit habitacional, há uma hierarquia dos componentes, que são mutuamente excludentes - exceto para as famílias conviventes. Isso significa que, cada domicílio, independente de se enquadrar em um, ou vários critérios de déficit, é contado uma única vez - exceto para as famílias conviventes, o que será detalhado a seguir. É por isso que, também, os componentes podem ser somados para a estimativa do déficit total, que corresponde ao número total de unidades habitacionais (UHs) que devem ser repostas.

Já na inadequação, um domicílio pode figurar diversas vezes. Neste caso, o domicílio não deve ser repostado, mas sim adequado e, segundo cada critério no qual ele se encaixa.

No cálculo do déficit, os componentes são estimados na seguinte ordem:

- domicílios improvisados e, domicílios rústicos - que compõem as habitações precárias;
- cômodo - parte do componente coabitação;
- ônus excessivo com aluguel urbano, e;
- adensamento excessivo de domicílios alugados.

²⁴³ Eufemismo do IBGE para não utilizar o termo “favelas”. Apesar de popularizado no Brasil, ele é fortemente carregado de preconceito social. Tanto é assim que os moradores das “favelas” evitam esse nome e, preferem dizer que moram em “vilas” ou, em “comunidades”, entre outros nomes.

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

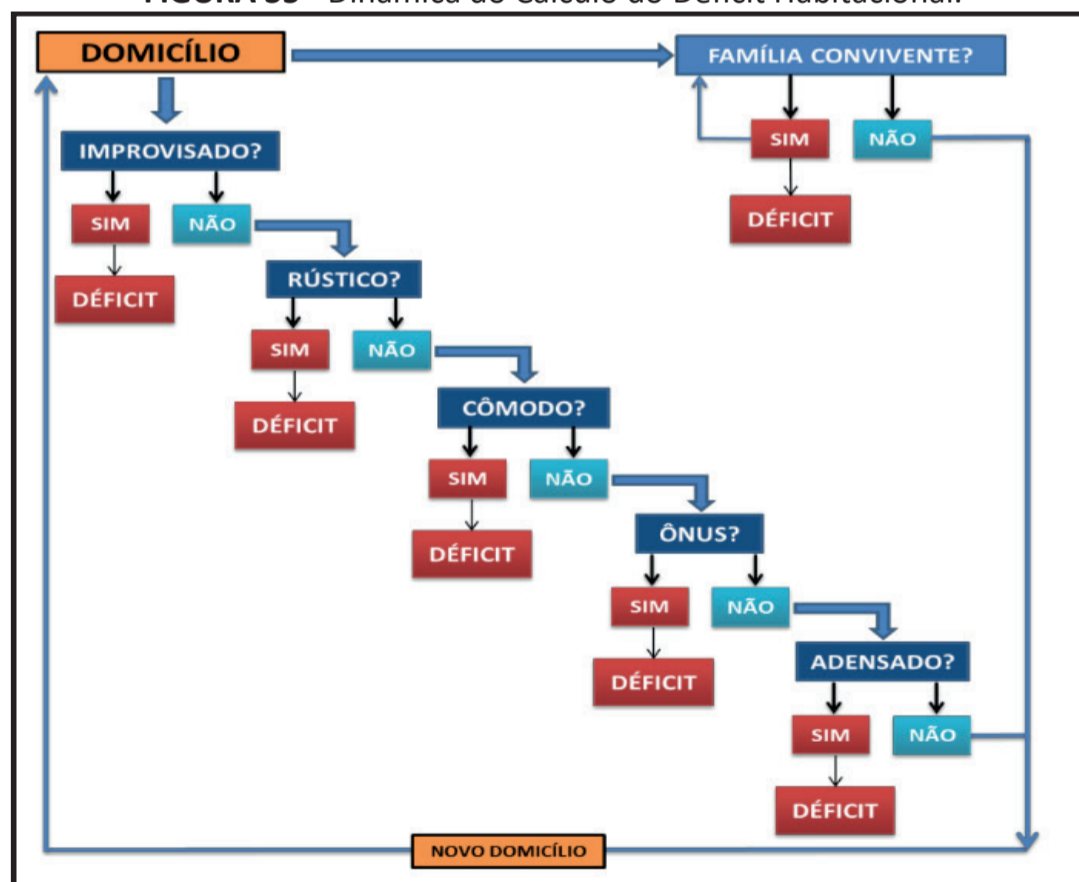
Se o domicílio se enquadra em um critério (seguindo a hierarquia), é contado como uma unidade habitacional (UH) de déficit e, não se investiga os critérios seguintes. Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério, o adensamento excessivo de domicílios alugados.

A estimativa do número de famílias conviventes é feita sem o critério de hierarquia e independe do fato de o domicílio ter sido enquadrado em algum outro critério de déficit. A justificativa é que, mesmo que um domicílio represente uma unidade habitacional (UH) de déficit - por se enquadrar em algum critério que diz respeito exclusivamente ao domicílio, a presença de uma família convivente secundária, que tenha a intenção de constituir domicílio exclusivo, implica na necessidade de uma unidade habitacional (UH) adicional. Desta forma, um domicílio pode representar:

- uma unidade habitacional (UH) de déficit, quando se enquadra em algum critério ou, quando tem uma família convivente déficit;
- mais de uma unidade habitacional (UH) de déficit, quando se encaixa em algum critério e, tem uma família convivente secundária déficit ou, quando não se encaixa em algum critério e, tem mais de uma família convivente secundária déficit.

A Figura 35 esquematiza a dinâmica do cálculo do déficit habitacional.

FIGURA 35 - Dinâmica do Cálculo do Déficit Habitacional.



Fonte: Adaptado de FJP (2018).

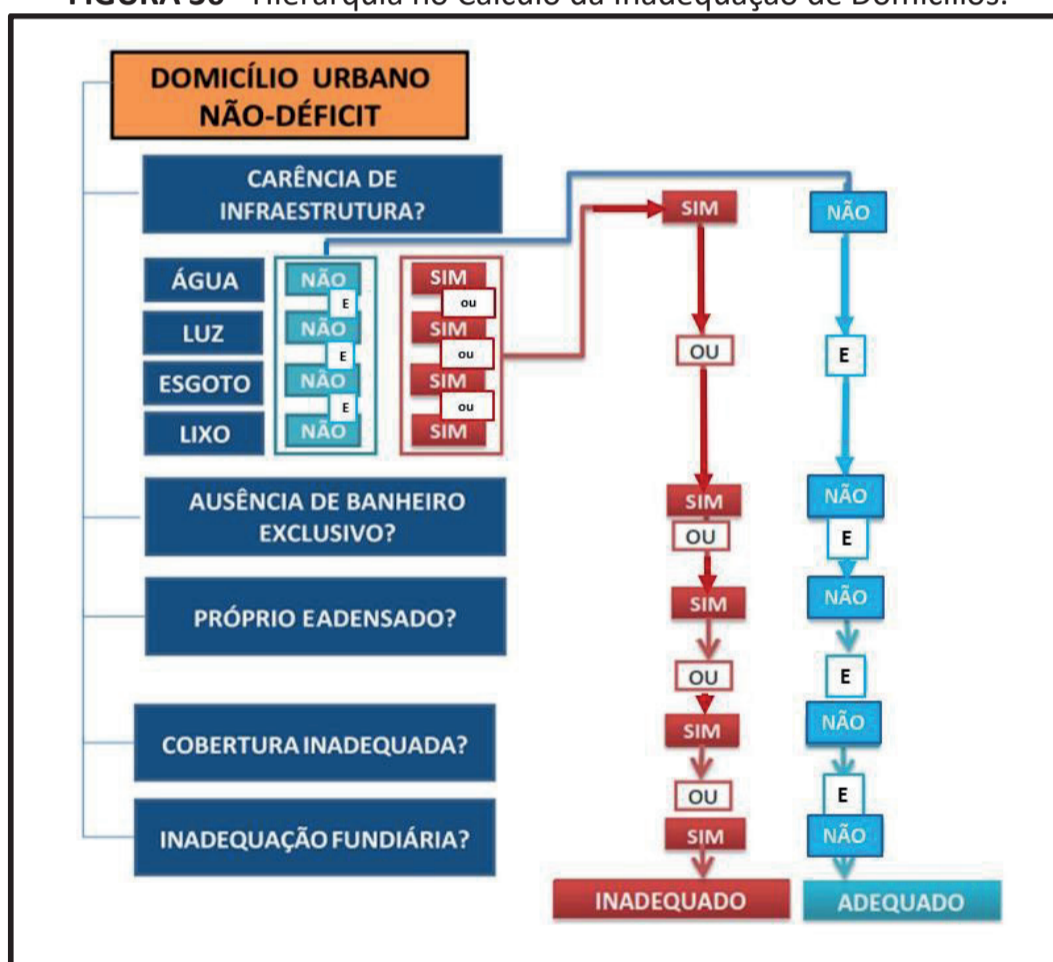
PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Para o cálculo da inadequação de domicílios, primeiramente, são excluídos os domicílios rurais e, os urbanos que se enquadram nos critérios de domicílios improvisados, rústicos ou cômodos. Os filtros da inadequação são realizados nos domicílios urbanos que não se encaixam nesses critérios e, são denominados domicílios urbanos duráveis.

Se estes domicílios apresentarem uma, ou mais, carência de serviços de infraestrutura, inadequação fundiária, cobertura inadequada, ausência de banheiro ou, adensamento excessivo em domicílios próprios, são considerados inadequados sob um ou mais aspectos. Caso não se encaixem em nenhum dos critérios de inadequação mencionados acima, são considerados domicílios urbanos adequados.

A Figura 36 esquematiza a hierarquia no cálculo da inadequação de domicílios urbanos.

FIGURA 36 - Hierarquia no Cálculo da Inadequação de Domicílios.



Fonte: Adaptado de FJP (2018).

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

VII.III. Déficit Habitacional do Município de Piracicaba

Para se calcular o déficit habitacional total e, por inadequação de domicílios, para o Município de Piracicaba, a Equipe Técnica da EMDHAP aplicou a metodologia, anteriormente descrita, através do uso do *software* da FJP²⁴⁴.

Para os cálculos do déficit em Piracicaba, considerou-se intervalos censitários relacionados a renda mensal familiar, são eles: Sem Rendimento; de 0 a 3 salários mínimos (S.M.); de 3 a 6 S.M.; de 6 a 10 S.M. e, acima de 10 S.M.

Para o cálculo do Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo), foram considerados os seguintes componentes: domicílios improvisados e domicílios rústicos que compõem as habitações precárias (domicílios precários); coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano, e; adensamento excessivo de domicílios alugados.

As informações da Tabela 15 mostram o resultado do cálculo de déficit habitacional total (déficit quantitativo) para o Município de Piracicaba.

TABELA 15 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba.

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	303	303	--
* 0 a 3 S.M.	6.455	6.455	--
3 a 6 S.M.	1.744	1.721	23
6 a 10 S.M.	2.661	2.595	66
> 10 S.M.	1.273	1.235	38
TOTAL	12.436	12.309	127

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 6.758 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019)²⁴⁵.

Entretanto, cabe ressaltar que, as famílias objeto de atendimento da Empresa Municipal de Habitação de Interesse Social (EMDHAP) são aquelas que declararam não ter rendimentos mensal ou, as que declararam ter rendimentos de até 3 salários mínimos (S.M.). Após considerar esta linha de corte, o déficit habitacional total em Piracicaba é de 6.758 novas UHs, conforme evidencia a Tabela 16.

²⁴⁴ Instalador do Déficit Habitacional. Disponível em: < http://novosite.fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Deficit_habitacional_Setup.zip >. Acesso em: 24 out. 2019

²⁴⁵ FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional Referência 2010.** Disponível em: < http://fjp.mg.gov.br/download/Deficit_habitacional_Setup.zip >. Acesso em: 24 Jul 2019.

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

**TABELA 16 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	303	303	--
0 a 3 S.M.	6.455	6.455	--
TOTAL	6.758	6.758	--

Legenda: S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

A seguir, o déficit habitacional total de Piracicaba, é apresentado de maneira desmembrada, em seus 4 componentes: domicílios improvisados e domicílios rústicos que compõem as habitações precárias (domicílios precários); coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano, e; adensamento excessivo de domicílios alugados.

O resultado do déficit total habitacional de Piracicaba, considerando, apenas, o componente domicílios precários, é apresentado na Tabela 17.

**TABELA 17 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba –
Componente: Domicílios Precários.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	63	63	--
* 0 a 3 S.M.	385	385	--
3 a 6 S.M.	39	39	--
6 a 10 S.M.	31	31	--
> 10 S.M.	28	28	--
TOTAL	546	546	--

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 448 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019)²⁴⁶.

Considerando que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), o déficit habitacional total em Piracicaba, para o componente domicílios precários, é de 448 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 18.

²⁴⁶ FJP – Fundação João Pinheiro. **Déficit Habitacional Referência 2010.** Disponível em: < http://fjp.mg.gov.br/download/Deficit_habitacional_Setup.zip >. Acesso em: 24 Jul 2019.

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

**TABELA 18 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba –
Componente: Domicílios Precários –
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	63	63	--
0 a 3 S.M.	385	385	--
TOTAL	448	448	--

Legenda: S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Considerando, apenas, o componente coabitação familiar, a Tabela 19 apresenta o resultado do déficit habitacional total de Piracicaba.

**TABELA 19 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
Componente: Coabitação Familiar.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	62	62	--
* 0 a 3 S.M.	933	933	--
3 a 6 S.M.	1.332	1310	22
6 a 10 S.M.	2.349	2301	48
> 10 S.M.	1.202	1.163	39
TOTAL	5.878	5.769	109

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 995 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Considerando que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), o déficit habitacional total em Piracicaba, para o componente coabitação familiar, é de 995 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 20.

**TABELA 20 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
Componente: Coabitação Familiar –
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	62	62	--
0 a 3 S.M.	933	933	--
TOTAL	995	995	--

Legenda: S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Por sua vez, o resultado do déficit total habitacional de Piracicaba, considerando, apenas, o componente ônus excessivo com aluguel, é apresentado na Tabela 21.

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

**TABELA 21 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
Componente: Ônus Excessivo com Aluguel.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	178	178	--
* 0 a 3 S.M.	4.712	4.712	--
3 a 6 S.M.	--	--	--
6 a 10 S.M.	--	--	--
> 10 S.M.	--	--	--
TOTAL	4.890	4.890	--

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 4.890 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Ressalta-se que, o déficit total habitacional de Piracicaba, de 4.890 novas UHs, para o componente ônus excessivo com aluguel, aparece, apenas, para as famílias que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.) - objeto de atendimento da EMDHAP.

Por último, o resultado do déficit total habitacional de Piracicaba, considerando, apenas, o componente adensamento excessivo de domicílios alugados, é apresentado na Tabela 22.

**TABELA 22 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
Componente: Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	--	--	--
* 0 a 3 S.M.	425	425	--
3 a 6 S.M.	372	372	--
6 a 10 S.M.	281	274	07
> 10 S.M.	44	44	--
TOTAL	1.122	1.115	07

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 425 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Considerando que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), o déficit habitacional total em Piracicaba, para o componente adensamento excessivo de domicílios alugados, é de 425 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 23.

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

**TABELA 23 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba -
Componente: Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados -
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	--	--	--
0 a 3 S.M.	425	425	--
TOTAL	425	425	--

Legenda: S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

A seguir, é apresentado Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios, para o Município de Piracicaba. Este, será apresentado na sua variável Inadequação de Domicílios Total e, após, será apresentado desmembrado em seus componentes²⁴⁷, que são:

- Infraestrutura: rede geral de abastecimento de água com canalização interna; rede geral de esgotamento sanitário ou, fossa séptica; iluminação elétrica, e; coleta de lixo;
- Ausência de banheiro exclusivo;
- Adensamento excessivo em domicílios urbanos próprios.

A Tabela 24 apresenta o resultado do déficit habitacional por Inadequação de domicílios (pelo menos um componente) total, para Piracicaba

**TABELA 24 - Déficit Habitacional Por Inadequação de Domicílios
(pelo menos um componente) Total – Piracicaba.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	145	N.A.	N.A.
* 0 a 3 S.M.	1.915	N.A.	N.A.
3 a 6 S.M.	1.157	N.A.	N.A.
6 a 10 S.M.	969	N.A.	N.A.
> 10 S.M.	211	N.A.	N.A.
TOTAL	4.397	--	--

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 2.060 novas UHs.

S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Novamente, requer considerar que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.). Desta

²⁴⁷ Ressalta-se que, a Metodologia da FJP, aponta, ainda, como componentes da variável Inadequação de Domicílios Total, a cobertura inadequada das moradias e, a inadequação fundiária. Porém, para o Município de Piracicaba, os cálculos da FJP não trazem resultados para estes dois componentes.

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

forma, o déficit habitacional por Inadequação de domicílios (pelo menos um componente) total, para Piracicaba, é de 2.060 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 25.

**TABELA 25 - Déficit Habitacional Por Inadequação de Domicílios
(pelo menos um componente) Total – Piracicaba -
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	145	N.A.	N.A.
0 a 3 S.M.	1.915	N.A.	N.A.
TOTAL	2.060	--	--

Legenda: S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

A Tabela 26 apresenta, para o Município de Piracicaba, o resultado do déficit habitacional por Inadequação de domicílios urbanos - infraestrutura total (pelo menos um componente) e, Infraestrutura por componentes: água, esgoto, energia elétrica e, coleta de Lixo.

**TABELA 26 - Inadequação de Domicílios Urbanos - Infraestrutura Total
(pelo menos um componente) e, Infraestrutura por Componentes:
Água, Esgoto, Energia Elétrica e, Coleta de Lixo - Piracicaba.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL				
	TOTAL	Água	Esgoto	Energia Elétrica	Coleta de Lixo
* SEM RENDIMENTO	55	23	55	11	10
* 0 a 3 S.M.	723	248	529	77	95
3 a 6 S.M.	307	106	218	37	12
6 a 10 S.M.	407	165	311	39	12
> 10 S.M.	94	54	28	11	--
TOTAL	1.586	596	1.141	175	129

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 778 novas UHs.

S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Sabendo-se que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), o déficit habitacional por inadequação de domicílios urbanos - infraestrutura total (pelo menos um componente) e, Infraestrutura por componentes: Água, Esgoto, Energia Elétrica e, Coleta de Lixo, para Piracicaba, é de 778 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 27.

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

**TABELA 27 - Inadequação de Domicílios Urbanos - Infraestrutura Total
(pelo menos um componente) e, Infraestrutura por Componentes:
Água, Esgoto, Energia Elétrica e, Coleta de Lixo - Piracicaba -
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL				
	TOTAL	Água	Esgoto	Energia Elétrica	Coleta de Lixo
SEM RENDIMENTO	55	23	55	11	10
0 a 3 S.M.	723	248	529	77	95
TOTAL	778	271	584	88	105

Legenda: S.M. = Salários Mínimos.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

A Tabela 28 apresenta, para o Município de Piracicaba, o resultado do déficit habitacional por inadequação de domicílios urbanos por ausência de banheiro exclusivo.

**TABELA 28 - Inadequação de Domicílios Urbanos –
Ausência de Banheiro Exclusivo – Piracicaba.**

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	47	N.A.	N.A.
* 0 a 3 S.M.	1.075	N.A.	N.A.
3 a 6 S.M.	828	N.A.	N.A.
6 a 10 S.M.	587	N.A.	N.A.
> 10 S.M.	118	N.A.	N.A.
TOTAL	2.655	N.A.	N.A.

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 1.122 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Considerando que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), o déficit habitacional por inadequação de domicílios urbanos por ausência de banheiro exclusivo, para Piracicaba, é de 1.122 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 29.

**TABELA 29 - Inadequação de Domicílios Urbanos –
Ausência de Banheiro Exclusivo – Piracicaba –
por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

AIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	47	N.A.	N.A.
0 a 3 S.M.	1.075	N.A.	N.A.
TOTAL	1.122	N.A.	N.A.

Legenda: S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

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

A Tabela 30 apresenta, para o Município de Piracicaba, o resultado do déficit habitacional por Inadequação, considerando a componente adensamentos de domicílios urbanos próprios.

TABELA 30 - Inadequação de Domicílios Urbanos Próprios por Adensamento – Piracicaba.

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
* SEM RENDIMENTO	43	N.A.	N.A.
* 0 a 3 S.M.	117	N.A.	N.A.
3 a 6 S.M.	64	N.A.	N.A.
6 a 10 S.M.	06	N.A.	N.A.
> 10 S.M.	10	N.A.	N.A.
TOTAL	240	N.A.	N.A.

Legenda: * Faixas de Rendimento das Famílias atendidas pela EMDHAP - Totalizando 160 novas UHs.
S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Fonte: Adaptado de FJP (2019).

Ressaltando ainda, que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP são aquelas que apresentam rendimentos mensal de 0 (zero) até 3 salários mínimos (S.M.), considerando a componente adensamentos de domicílios urbanos próprios, o déficit habitacional por Inadequação, para Piracicaba, é de 160 novas UHs. Conforme evidencia a Tabela 31.

TABELA 31 - Inadequação de Domicílios Urbanos Próprios por Adensamento - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.

FAIXA DE RENDIMENTO	DÉFICIT HABITACIONAL		
	TOTAL	URBANO	RURAL
SEM RENDIMENTO	43	N.A.	N.A.
0 a 3 S.M.	117	N.A.	N.A.
TOTAL	160	N.A.	N.A.

Legenda: S.M. = Salários Mínimos / N. A. = Não se Aplica.

Com o objetivo de sintetizar as informações sobre o déficit habitacional no Município de Piracicaba, todas estas as informações foram agrupadas e, estão apresentadas nas Tabelas 32, a 34.

A Tabela 32, apresenta o resultado do cálculo do déficit habitacional total (déficit quantitativo) para o Município de Piracicaba, por componente do déficit e, por faixa de rendimentos das famílias atendidas pela EMDHAP.

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

**TABELA 32 - Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo) -
Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

COMPONENTE DO DÉFICIT	UHs POR FAIXA DE RENDIMENTO		SUB-TOTAL (UHs)
	Sem Rendimento	0 a 3 S.M.	
▪ Domicílios Precários	63	385	448
▪ Coabitação Familiar	62	933	995
▪ Ônus Excessivo com Aluguel	178	4.712	4.890
▪ Adensamento Excessivo de Domicílio Alugado	--	425	425
TOTAL (por Faixa de Rendimento)	303	6.455	--
TOTAL UHs			6.758

Legenda: S.M. = Salários Mínimos / UHs = Unidades Habitacionais.

Fonte: Os Autores (2020).

Os resultados do cálculo do déficit habitacional por inadequação de domicílios (Déficit Qualitativo) para o Município de Piracicaba, por componente do déficit e, por faixa de rendimentos das famílias atendidas pela EMDHAP, estão apresentados na Tabela 33.

**TABELA 33 - Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo) –
Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.**

COMPONENTE DO DÉFICIT	UHs POR FAIXA DE RENDIMENTO		SUB-TOTAL (UHs)
	Sem Rendimento	0 a 3 S.M.	
▪ Infraestrutura Total (pelo menos um componente)	55	723	778
▪ Ausência de Banheiro	47	1.075	1.122
▪ Adensamento em Domicílio Urbano Próprio	43	117	160
TOTAL (por Faixa de Rendimento)	145	1.915	--
TOTAL UHs			2.060

Legenda: S.M. = Salários Mínimos / UHs = Unidades Habitacionais.

Fonte: Os Autores (2020).

O resultado da somatória do déficit Habitacional total (Déficit Quantitativo) com o resultado do déficit habitacional por inadequação de domicílios (Déficit Qualitativo) para o Município de Piracicaba, por faixa de rendimentos das famílias atendidas pela EMDHAP, está apresentado na Tabela 34.

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

TABELA 34 – Somatória do Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo) com o Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo) - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.

DÉFICIT	TOTAL (UHs)
▪ Habitacional Total (Déficit Quantitativo)	6.758
▪ Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo)	2.060
TOTAL	8.818

Legenda: UHs = Unidades Habitacionais.

Fonte: Os Autores (2020).

Se considerarmos que nos 76 NIIS apurados pela EMDHAP (Anexo 14 a 14c), até o mês de outubro de 2019, apresentam 8.222 famílias, e que estas, possuem cadastro na EMDHAP, ao serem finalizadas os processos de regularização fundiária e, de urbanização, estas famílias terão suas demandas por moradias atendidas.

Neste novo cenário, considerando que estas 8.222 famílias passarão a não fazer parte do Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo), o Município terá, segundo os dados apresentados, quase que zerado o valor apresentado pela somatória do Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo) com o Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo) - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP.

Ressalta-se que, tais informações necessitam de maior aprofundamento, a partir de levantamentos de dados primários que subsidiem a elaboração de um quadro mais preciso acerca do déficit habitacional do Município de Piracicaba.

Entretanto, diante do cenário apresentado, pode-se considerar que o Município de Piracicaba segue uma característica nacional, pois, de acordo com os dados apresentados, seu déficit habitacional concentra-se na faixa de renda mensal familiar entre 0 (zero) e 3 salários mínimos (S.M.).

Mais uma vez, cabe destacar que, o objetivo da EMDHAP é desenvolver ações e programas de provisão de novas UHs, de requalificação de moradias precárias e, de regularização fundiária de interesse social, para famílias de baixa renda, aquelas que declaram não possuírem renda ou, apresentam uma renda mensal de até 3 S.M. Mas, o Município deverá, também, planejar e desenvolver ações que regule e discipline o uso e ocupação de seu território juridicamente segura, socialmente justa, preservando os recursos naturais e, não permitindo a formação de novos núcleos informais, seja de interesse social ou de interesse específico.

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

Deste modo, os diversos movimentos territoriais, bem como a dinâmica do mercado imobiliário e, a ação do próprio Município, atuando sobre a realidade diagnosticada, poderão apresentar resultados eficazes e sustentáveis.

VIII. CONTEXTO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

A irregularidade fundiária é uma realidade das cidades brasileiras, e, portanto, torna-se inadequada uma abordagem setorial que busque reduzir a complexidade do habitat a um déficit habitacional *stricto sensu*²⁴⁸. Os programas de regularização fundiária – vinculados a melhorias urbanas – têm sido um instrumento da política habitacional extremamente importante na luta de muitos moradores de Núcleos Informais (“favelas”) e de parcelamentos ilegais, que envolvem os loteamentos irregulares e clandestinos, em busca da integração socioeconômica e territorial (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009; NASCIMENTO, 2011).

O crescimento populacional do Município de Piracicaba aliado à ineficiência histórica do planejamento urbano e habitacional, principalmente das décadas de 1970 a 1990, aumentou o número das irregularidades fundiárias que se traduziram no Município em Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS - “favelas”²⁴⁹) e, em loteamentos irregulares ou clandestinos em áreas urbanas e rurais. Assim sendo, conhecer o tamanho dessa população e suas características, além do território de ocupação tornou-se tarefa imprescindível para política urbana e habitacional.

Nota-se que, até a elaboração da primeira versão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), de 2009, a irregularidade fundiária dos loteamentos não estava diretamente associada à política habitacional do Município. Foi com a aprovação da Lei Municipal n. 7.674/13²⁵⁰ que, atribui à EMDHAP a competência para a regularização fundiária de interesse social e/ou específico - portanto, envolvendo, além dos NIIS (“favelas”), os loteamentos irregulares e clandestinos de baixa renda ou não.

A irregularidade fundiária é inerente ao conceito de inadequação habitacional conforme definição da FJP para a metodologia de cálculo do déficit habitacional. Além da irregularidade fundiária, outros fatores integram o conceito e, também, se encontram relacionados à realidade dos NIIS (“favelas”) e dos loteamentos irregulares ou clandestinos, uma vez que a formação

²⁴⁸ No sentido mais estreito, limitado, da palavra; em sentido restrito.

²⁴⁹ Neste Produto, nos referiremos às “favelas” como sendo “Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS)”.

²⁵⁰ Acresce dispositivos à Lei 6.246/08 – Consolidação das Leis de Interesse Social, a fim de delegar competência de regularização fundiária à Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba, e dá outras providências. Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=223536> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

destas áreas ocorre de forma espontânea, principalmente no caso dos NIIS (“favelas”), e à revelia das legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Outro fator relevante a destacar é que, nestas áreas (irregulares) deverá ser realizada a regularização predial e fundiária, com o objetivo de garantir, além do controle urbanístico, a qualidade de vida dos moradores destas áreas. Assim, revisando o conteúdo do PMHIS de 2009, será abordado o conceito de inadequação habitacional. Posteriormente, será abordado os dois tipos de irregularidades presentes no Município e seus dados atuais.

VIII.I. Inadequação Habitacional (conceito)

O fenômeno da informalidade urbana vem se manifestando com maior intensidade a partir do Século XX no Brasil, já que foi nesse intervalo que ocorreu o grande crescimento das cidades brasileiras. Uma forte característica desse processo tem sido a segregação social no espaço urbano, que tem como um de seus componentes a dificuldade de acesso à moradia (FROTA, 2017).

Em Piracicaba, o grande número de famílias vivendo em NIIS (“favelas”) - alguns destes, localizados áreas de riscos (Anexo 13 e 14) - e, outras formas de assentamentos informais demonstra a dualidade marcante na cidade. A legislação urbanística mostra-se incapaz de acompanhar o ritmo das mudanças e, de oferecer resposta às reivindicações populares. Diante dessa problemática, a regularização fundiária emerge como uma alternativa de política pública para o tratamento de áreas já ocupadas de forma irregular pela população de baixa renda.

Institucionalmente, são classificados como “inadequação habitacional”²⁵¹ os domicílios com uma ou mais das condições de: carência de infraestrutura; adensamento excessivo de moradores; cobertura inadequada; sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação e; problemas de natureza fundiária.

Ressalta-se que os domicílios carentes de infraestrutura são todos aqueles que não dispõem de, ao menos um, dos seguintes equipamentos ou serviços básicos: iluminação; rede de abastecimento de água potável com canalização interna; rede esgoto ou fossa séptica e; coleta de resíduos sólidos.

²⁵¹ Ressalta-se que, no presente Produto não serão contempladas as áreas rurais - que apresentam formas diferenciadas de ocupação.

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

A incidência dessa inadequação está longe de se restringir aos chamados “aglomerados subnormais”²⁵² e, atinge muitos bairros populares, especialmente nos subúrbios e periferias das cidades e, também, nos loteamentos irregulares ou clandestinos.

É considerada uma moradia não adequada quando o número médio de moradores no domicílio é superior a três por dormitório. O número de dormitórios corresponde ao total de cômodos²⁵³ que servem, em caráter permanente, de dormitório para os moradores do domicílio. Nele incluem-se aqueles assim utilizados em função de não haver acomodação adequada para essa finalidade.

A inadequação fundiária refere-se aos casos em que pelo menos um dos moradores do domicílio tem a propriedade da moradia, mas não, total ou parcialmente, do terreno ou da fração ideal de terreno (no caso de apartamento e loteamentos irregulares rurais) em que ela se localiza. Estão, também, incluídos sob esta classificação todos os domicílios que, embora possuam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, tenham telhado de madeira aproveitada, zinco, lata ou palha.

A inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva define o domicílio que não dispõe de banheiro ou sanitário de uso exclusivo. Isso tanto ocorre nos cortiços tradicionais (em trajetória de extinção ou de transformação) como em terrenos com dois ou mais domicílios ocupados por famílias pobres ligadas por parentesco ou fortes laços afetivos.

O conceito de inadequação habitacional reflete problemas na qualidade de vida dos moradores: não estão relacionados ao dimensionamento do estoque de habitações e sim a especificidades interna do mesmo. Seu dimensionamento visa ao delineamento de políticas complementares à construção de moradias, voltadas para a melhoria dos domicílios existentes (BRASIL, 2009 *apud* BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Por fim, como melhoria dos domicílios existentes entende-se que as habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, na necessidade de construção de novas unidades habitacionais (UHs), mas na adequação

²⁵² Eufemismo do IBGE para não utilizar o termo “favelas”, que apesar de popularizado no Brasil é fortemente carregado de preconceitos sociais. Tanto é assim que também os moradores das favelas evitam esse nome, preferindo denominar os seus locais de moradia, entre outros, como “vilas” e “comunidades” (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009). Ressalta-se que neste Produto, nos referiremos às “favelas” como sendo “Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS)”.

²⁵³ Cômodos são todos os compartimentos integrantes do domicílio separados por paredes, inclusive banheiros e cozinha e, os existentes na parte externa da moradia, desde que constituam parte integrante da mesma. Não são considerados os corredores, alpendres, varandas abertas e outros compartimentos utilizados para fins não residenciais, como garagens, depósitos e etc. (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

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

fundiária, da infraestrutura existente e, também de padrões construtivos que objetivem a qualidade de vida de seus moradores.

Cabe ressaltar que é direito de todo cidadão à moradia adequada. Neste aspecto, pode-se afirmar que uma série de condições deve ser atendida antes que formas particulares de abrigo possam ser consideradas como moradia adequada.

Para que o direito à moradia adequada seja satisfeito, de acordo com Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (SDH/PR) alguns critérios devem ser atendidos. Tais critérios são tão importantes quanto à própria disponibilidade de habitação. O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais elencou as diretrizes (básicas) para que uma moradia possa ser considerada como adequada, são elas:

- Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças;
- Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de resíduos sólidos;
- Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes;
- Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde;
- Acessibilidade: a moradia não é adequada se as necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta;
- Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas, e;
- Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (SDH/PR, 2013).

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

Portanto, para que as ações e programas de políticas públicas relacionadas à habitação de interesse social (HIS) possam, de fato, ofertar moradia dignas (adequadas), sugere-se que estas diretrizes sejam as premissas e base de qualquer projeto.

VIII.II. Dinâmica dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS - “Favelas”) no Município

As “Favelas”, que neste Produto denominaremos de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), compreendem um tipo de “moradia” que se configura como uma solução habitacional antiga nas cidades brasileiras, cujo início da ocupação remonta, em algumas cidades, ao final do século XIX (ABREU, 1994 *apud* BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Os NIIS (“favelas”) não se faziam muito presentes até o início da década de 1970. A ao longo das décadas de 1970 e 1980, entretanto, a população residente nesse tipo de assentamento aumentou muito nas médias e grandes cidades. Atualmente, elas são um retrato da alta prevalência de situações de pobreza e de uma política habitacional ineficaz.

Para o UN-Habitat²⁵⁴, NIIS (“favelas”) correspondem a um aglomerado urbano, com um mínimo de moradias, que variável ou invariavelmente, apresentam as seguintes características:

- Inexistência ou precariedade do acesso à água potável e às condições sanitárias;
- Moradia precária e em desconformidade com as normas urbanísticas do país;
- Excesso de população e alta densidade;
- Condições de vida insalubre e perigosa;
- Insegurança da posse da terra que é irregular ou informal e;
- Lugar de pobreza e exclusão social (MONTEIRO, 2009).

O NIIS (“a favela”) pode ser considerada, de acordo com Valladares (2005), como território urbano dos pobres, “uma cidade dentro da cidade” e, ou, símbolo da segregação sócio espacial. Os NIIS construídos por uma suposta alquimia que lhe são exclusivas entre

²⁵⁴ As características trazidas pelo UN-Habitat foram baseadas na definição dos dados fornecidos pelos governos nacionais e locais de todo o mundo, estudados para o Relatório *The Challenge off Slum*. Disponível em: < <https://www.un.org/ruleoflaw/files/Challenge%20of%20Slums.pdf> >. Acesso em 17 jan. 2020.

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

irregularidade da ocupação do espaço urbano e ilegalidades várias, pobreza e privações múltiplas, associada à violência e tráfico de drogas, mas também manifestações culturais, que lhe dão a marca e a identidade.

Em sua maioria, os NIIS estão localizados em áreas *non aedificandi*²⁵⁵, ou seja, protegidas ambientalmente ou que oferecem riscos, como as encostas dos morros e os leitos de cursos d'água (MARQUES, TORRES e, SARAIVA, 2003).

A existência destes NIIS sustenta uma degradação da situação social na cidade e, em particular estes locais são habitados pela população de renda e escolaridade baixas (KOWARICK, 2002 e MARICATO, 2003).

Por estarem em áreas problemáticas, sob o aspecto da legalidade da terra, e, caracterizadas por uma ocupação desordenada, os NIIS (“favelas”) são normalmente locais com deficiência dos serviços de infraestrutura urbana e, com oferta insuficiente de equipamentos públicos.

De maneira geral, em todos os Municípios brasileiros, observa-se que a capacidade do poder público em coibir e retomar essas áreas invadidas ainda é limitado ou ineficaz, seja por ausência de aparato fiscalizador, seja por indisponibilidade de regulamentos legais (PIRACICABA 2010, 2007).

No Município de Piracicaba, o surgimento dos NIIS (“favelas”) remete a intensificação do processo industrial dos anos 70, aliado à conjuntura econômica da época, quando o Município implantou o Distrito Industrial UNILESTE e, associado ao fenômeno do êxodo rural, recebeu milhares de migrantes, impulsionado também pelo Programa Nacional do Alcool (PRO-ÁLCOOL)²⁵⁶.

O rápido crescimento teve reflexos na qualidade de vida da população, em especial no que se refere à questão da moradia. Os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento nacional e regional de produção habitacional também se reproduziram em Piracicaba, como a concentração de terra e de renda, o que geraram as ocupações de áreas verdes e de riscos, devido à falta de programas e de opções de moradias para as famílias de baixa renda. A formação dos NIIS (“favelas”) em Piracicaba, portanto, está associada ao processo de industrialização aliado aos ciclos da cultura da cana-de-açúcar (MARTINS *apud* FUNES, 2005).

²⁵⁵ São as áreas onde não se pode construir ou impermeabilizar o solo.

²⁵⁶ Programa criado pelo Governo Federal, em 1975, através do Decreto n. 76.593, com o objetivo de estimular a produção do álcool, visando o atendimento das necessidades do mercado interno e externo e, da política de combustíveis automotivos.

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

No final da década de 1960, surgiu, em Piracicaba, os primeiros NIIS (“favelas”) denominada “Jardim Algodal”, localizado na região Norte, distante do centro cerca de 3 km. Até o final da mesma década, outro NIIS (“favela”) foi formado na região Sul, denominado de “Santo Antônio” – onde, atualmente se encontra o Jardim Tatuapé. A partir das décadas seguintes, houve um grande aumento no número de NIIS (“favelas”) no Município.

Na década de 70, surgiram, no Município, mais 18 NIIS, sendo 10 na região do Bairro Vila Cristina, 3 na região do Distrito de Santa Teresinha, 3 na região do Bairro Piracicamirim e, 2 na região do Bairro Vila Industrial. Na década de 80, além do adensamento dos NIIS referidos, outros 22 NIIS se formaram entre as regiões Norte e Sudoeste, 12 na região do Distrito de Santa Teresinha e, 10 na região do Bairro Vila Cristina. Em 1990, outros 2 NIIS se constituíram, 1 na região do Bairro Vila Cristina e, mais 1 na região do Bairro Piracicamirim (FUNES, 2005).

A iniciativa de morar em um NIIS (“favela”), para a população, não foi uma opção inicial, e sim, uma necessidade. Na década de 1990, cerca de 6% da população piracicabana vivia com renda familiar não suficiente para comprar uma cesta básica de alimentos. Ressalta-se, ainda, que, nesta época, cerca de 20 mil pessoas procuravam, anualmente, a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMADS) para obter alimentos, medicamentos, entre outros (RIZA, 1994 *apud* ROMERO *et al*, 1995).

Nesse mesmo período, estimava-se que as principais profissões dos moradores dos NIIS correspondiam a domésticas para as mulheres e, construção civil para os homens e, ainda, que a renda familiar era de 0 a 3 salários mínimos (S.M.) à época. Os moradores migrantes, em sua maioria, eram provenientes de cidades dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e, Bahia. Com relação à escolaridade, 50% da população tinham apenas o primeiro ciclo completo, 20% analfabeto e 18% semianalfabeto (SIQUEIRA, 1993; ROMERO *et al*, 1995).

As áreas, prioritariamente com distribuição precária dos serviços públicos e irregularidade com relação ao direito de posse ou propriedade, parcelamento e construções, encontravam-se, em muitos casos, e de certa forma, inseridas na cidade, o que tornava, por vezes, complicado determinar o limite entre os NIIS e as demais áreas regulares, exceto pelas suas características (FUNES, 2005).

Os NIIS (“favelas”) ocuparam os espaços vazios do crescimento urbano e integraram-se a malha urbana. Mais de 90% dos NIIS localizam-se em áreas públicas, da categoria de bem comum do povo, notadamente nos sistemas de lazer dos loteamentos. Dos NIIS localizados em áreas particulares, a política adotada tem sido a desapropriação onerosa ou amigável. A grande quantidade de NIIS em área públicas e, de lazer dos loteamentos estão inseridas sobre Áreas de

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

Preservação Permanente (APPs) e/ou, em áreas de riscos – movimentação de massas de terra (desmoronamentos) e inundações.

A partir da década de 90, até a atualidade, ocorrem diversas ações nessas áreas, entre elas, a política de remoção das áreas, implementada nos primeiros 10 anos da política habitacional proposta pela EMDHAP, com prioridade para as áreas de riscos e de APPs. A política de remoção integral dos NIIS favelas nas décadas anteriores foi confrontada pela organização social e a Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP) na luta pela permanência no local de moradia, e, portanto, pela regularização fundiária (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Assim, na década de 90, ocorreu, por iniciativa do poder público municipal, a implantação de infraestruturas (urbanização) nos NIIS (“favelas”) que se intensificaram a partir da década de 2000 com a destinação de recursos financeiros pelo Governo Federal devido a Política Nacional de Regularização Fundiária Sustentável e, do Programa Nacional para a sua realização.

Conforme estudo, o grau de urbanização dos NIIS (“favelas”), já no ano de 1995, encontrava-se, de certa forma, “razoável” que, a maior reivindicação da população era o asfalto, seguido da creche, do esgoto e do posto de saúde. Nesse período, aproximadamente 50% dos NIIS tinham acesso à creche, a farmácia, a posto de saúde, a supermercado, a igreja, a esgoto e mais de 50%, a iluminação pública, a rede elétrica, a rede de água (ROMERO *et al*, 1995).

Os NIIS encontravam-se em áreas restritas ao acesso ao asfalto, às áreas de lazer e às escolas, assim, no NIIS onde os moradores se organizaram, as áreas precisavam, muitas vezes, apenas de conclusões nas obras de infraestrutura, o que, portanto, justifica a conclusão da urbanização e, principalmente, a regularização fundiária (FUNES, 2005).

Ainda, aquém da necessária infraestrutura urbana, na década de 2000, praticamente todos os NIIS apresentavam mais de 90% das residências em alvenaria, ruas e vielas definidas e, lotes demarcados por cerca e muros de divisas. Contudo, apesar de possuírem essas características, ressalta-se que as vielas e ruas apresentavam dimensões inferiores às padrões, com declividades acentuadas o que poderia comprometer a circulação de veículos.

Nesta época, as moradias, embora fossem em alvenaria, não apresentavam critérios construtivos, como ventilação e iluminação insuficientes, sem área de lazer, densidade populacional, entre outros.

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

Quanto à população moradora dos NIIS, estudos e dados oficiais mostram que houve um aumento durante as últimas décadas. Dados da SMADS demonstram que o número total de moradores em NIIS de 14.856 pessoas, em 2001, foi para 16.581 no ano de 2005 (SANTOS, 2007).

Em relação ao número de NIIS (“favelas”), de acordo com o PMHIS de 2009, no Município, em 2008, haviam 3.535 famílias morando em 42 NIIS (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

No ano de 2016, Piracicaba já registrava 48 NIIS. Porém, com a remoção das famílias de um dos NIIS e, a regularização fundiária de outros 2 NIIS, o número oficial passou para 45. Número superior ao levantado pelo PMHIS de 2009. Nestes 45 NIIS encontravam-se, cerca de, 6.107 moradias, 6.683 famílias e, 30.503 pessoas.

Deste total, aproximadamente, 2.741 moradias e famílias, 13.705 pessoas encontram-se com infraestrutura parcial, localizadas próximas a loteamentos e conjuntos habitacionais urbanizados e, com acesso a equipamentos públicos.

Ressalta-se que, entre os dados oficiais do IPPLAP de 2003 e do PMHIS de 2009 houve algumas divergências das áreas dos NIIS apurados, devido a questões que envolvem a dinâmica socioterritorial, como novas ocupações e, ações da política habitacional local, como: famílias removidas; áreas incorporadas a áreas vizinhas; alteração da denominação da ocupação, entre outras.

No ano de 2019, de acordo com a EMDHAP (2020), foi apurado, até o mês de outubro de 2019, a existência de 76 NIIS, com 8.222 famílias ou, o equivalente a, aproximadamente, 26.158 pessoas²⁵⁷. Os nomes dos NIIS apurados, suas localizações, respectivos números de lotes, de famílias/pessoas e, informações sobre *Status* dos processos de urbanização e de regularização fundiária (REURB-S), são mostrados nos Anexos 14 a 14c.

Deste total apurado, 8 NIIS já se encontram urbanizados e regularizados, atendendo 926 famílias ou, aproximadamente, 3.060 pessoas. Outros 45 NIIS já se encontram urbanizados e, estão em processo de regularização fundiária (REURB-S), beneficiando 3.782 famílias ou, aproximadamente, 11.705 pessoas. Ressalta-se que, destes 45 NIIS, 6 se encontram na última fase do processo de REURB-S (Anexo 14c).

²⁵⁷ Para os NIIS que, ainda, o Serviço Social da EMDHAP não apurou e realizou o “Selamento do NIIS”, o número de pessoas por família, foi calculado a partir da média de 3,3 moradores por domicílios ou família, apontada pelo Censo de 2010, realizado pelo IBGE.

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

A Figura 37 mostra as 4 fases que compõem o processo da REURB-S.

FIGURA 37 - As Fases do Processo de REURB-S.

	FASE 1	FASE 2	FASE 3	FASE 4
25%	Escolha da Área	Levantamentos Técnicos	Análise Técnica e jurídica	Protocolar no Cartório
50%	Termo de Abertura	Cadastro dos Ocupantes	Análise Social	Nota Devolutiva
75%	Declaração de Interesse Social	Levantamento dos Confrontantes	Saneamento do Processo	Atendimento aos Requisitos da Nota Devolutiva
100%	Levantamento dos Documentos – de acordo com a Lei Federal nº 13.465/17 (comprovação da existência da área, proprietário e matrícula)	Prazo de Notificação e Edital	Expedição da Certidão de Regularização Fundiária (CRF)	Registro e Abertura das Matrículas Individualizadas

Fonte: Adaptado de EMDHAP (2020).

Dos 23 NIIS restantes, 8 já estão em processo de regularização e Urbanização, contemplando 2.090 famílias ou, aproximadamente, 6.850 pessoas. Por fim, outros 15 NIIS se encontram em processo de regularização, aguardando o início das obras de urbanização, processos que beneficiarão 1.424 famílias ou, aproximadamente, 4.543 pessoas (Anexo 14c).

Como síntese do cenário atual, a Tabela 35 apresenta o número de NIIS em cada fase (*Status*) dos processos de urbanização e, de regularização fundiária (REURB-S) e, seus respectivos números de famílias e, de pessoas atendidas no Município.

TABELA 35 – Quantidade de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) em Piracicaba – por Categoria (*Status*) e, suas Respectivas Quantidades de Famílias e Pessoas Atendidas.

STATUS DO NIIS	NÚMERO DE NIIS	NÚMERO DE FAMÍLIAS	NÚMERO DE PESSOAS
Urbanizados e Regularizados	08	926	3.060
Urbanizados em Processo de Regularização	45	3.782	11.705
Em Processo de Regularização e Urbanização	08	2.090	6.850
Em Processo de Regularização Aguardando o Início da Urbanização	15	1.424	4.543
TOTAL	76	8.222	26.158

Fonte: Adaptado de EMDHAP (2020).

Neste cenário, apesar da taxa de crescimento da população, no município de Piracicaba, ter diminuído nas últimas décadas, a taxa de urbanização ter se estabilizado e, da redução da taxa de migração, o Município deverá num futuro próximo, elaborar e executar, ainda, diversas ações para fiscalizar e coibir a formação de novos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, também, melhorar as condições de habitabilidade das famílias que se encontram “residindo” nos 76 NIIS apurados até 2019.

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

VIII.III. Loteamentos Irregulares ou Clandestinos no Município

O intenso processo de urbanização, que gerou a expansão urbana e adensamento das cidades, a partir dos anos de 1970 - junto ao “milagre econômico” e, a concentração de renda, aliou-se ao esgotamento da oferta de lotes precários e, de baixo custo à população.

Em 1979, a Lei Federal n. 6.766/79²⁵⁸ passou a disciplinar sobre o parcelamento e uso do solo urbano, trazendo parâmetros urbanísticos mínimos para a implantação de loteamentos e, poderes para criminalizar o promotor de parcelamentos ilegais.

Apesar de importante para o planejamento urbano e o ordenamento territorial, esta regulamentação contribuiu para que ocorresse uma preferência pelo mercado informal e ilegal de terras que, não se deu apenas pelo alto preço da terra urbanizada, no mercado formal, mas, também, pela possibilidade de comprar lotes com áreas menores das estabelecidas pela referida Lei. Como consequência, aliado a ineficiência da política habitacional, ocorreu o adensamento urbano nas cidades brasileiras (FERNANDES, 2004).

Neste cenário, além dos NIIS (“favelas”), surgem outras irregularidades fundiárias, como: loteamentos clandestinos; desmembramentos irregulares de lotes e; irregularidades urbanísticas na implantação de loteamentos aprovados. No Município de Piracicaba, estas realidades encontram-se localizadas tanto nas áreas urbanas, quanto nas rurais (PÓLIS, 2003).

Loteamentos são formas de parcelamento do solo urbano com desmembramento da área em lotes e abertura de vias de circulação. Pela Lei Federal n. 6.766/79, o loteador é obrigado a elaborar um projeto de loteamento, submeter à apreciação/aprovação dos órgãos Municipais responsáveis e, depois, registrá-lo no Cartório de Registro de Imóveis (CRI), além de ser obrigado a realizar as obras de infraestrutura.

Somente após o cumprimento das etapas elencadas, poderá iniciar a comercialização dos lotes. A referida Lei²⁵⁹ define lote como terreno servido de infraestrutura básica²⁶⁰ cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo Plano Diretor Municipal. Quando o responsável pelo loteamento não atende aos preceitos legais ou, mesmo se atendeu e, não efetuou o registro do loteamento no CRI, o lote torna-se irregular ou clandestino.

²⁵⁸ 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.

²⁵⁹ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁶⁰ Os equipamentos de infraestrutura básica são: equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais; redes de esgoto sanitário; redes de abastecimento de água potável; energia elétrica pública e domiciliar e; vias de circulação.

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

Ressalta-se que, a irregularidade fundiária abrange tanto a população de baixa renda, como as de renda superiores.

Devido à particularidade do Município de Piracicaba com relação à existência de loteamentos irregulares e clandestinos nas áreas urbanas e rurais, abordaremos de forma separada cada situação, apontando breve histórico e dados atualizados.

VIII.III.I. Loteamentos Irregulares ou Clandestinos - Urbanos

O diagnóstico urbano municipal realizado Instituto Pólis, em 2003, para contribuir com a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) de 2006, apontou a existência de 10 loteamentos irregulares ou clandestinos urbanos implantados com maior concentração nas regiões Leste e Sudoeste (PÓLIS, 2003).

A partir de 2013, o Município já apresentava 30 loteamentos irregulares em áreas urbanas, sendo que deste total, 1/3 poderiam ser considerados de interesse social (NIIS).

Como consequência da não fiscalização, para a coibição do surgimento de novas irregularidades fundiárias, em 2017 o Município já apresentava 34 loteamentos irregulares e clandestinos, dos quais 8 são ocupados por população de baixa renda e, portanto, foram considerados de interesse social (NIIS) e, 26 ocupados por população com renda superior, portanto considerados de interesse específico. Os aspectos legais referentes à categoria de interesse social e específico associadas ao processo de regularização fundiária serão trabalhados no tópico IX - Ações da Política Municipal de Habitação (PMH).

Destes 8 loteamentos declarados como sendo de interesse social (NIIS), 3 já foram regularizados pela EMDHAP, sendo um deles o Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro. Dos loteamentos de interesse específico, 5 foram regularizados.

Dados sobre a população dos loteamentos demonstraram que há uma maior concentração de famílias e pessoas nos loteamentos de interesse social (NIIS), proporcionalmente ao número de empreendimentos, havendo um maior adensamento nestas áreas. Observava-se também que, além de localizados nas regiões com maior presença de NIIS (“favelas”), os loteamentos de interesse social também surgiram entre as décadas de 1980 e 1990.

A diferença entre o número de lotes e número de famílias no interesse específico, alertava para a possível existência de coabitação e/ou de mais de uma casa no mesmo lote,

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

fatores que deveriam ser considerados pela política habitacional e, de licenciamento urbanístico. Estas informações necessitam de posterior aprofundamento para que, com propriedade, se possa elaborar ações e programas mais assertivos para atendimento destas demandas.

No ano de 2019, de acordo com os dados da EMDHAP e da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB)²⁶¹ a dinâmica, continuada, de se produzirem loteamentos irregulares e clandestinos de interesse específico mostrava números significativamente altos. Na área urbana já se contavam 95 loteamentos irregulares de interesse específico, destes, 3 foram declarados de interesse social (NIIS) e, mais 157 na área rural.

O aumento significativo do número de loteamentos irregulares de interesse específico pode representar uma ineficiência do controle urbanístico municipal e da dificuldade do acesso à terra formal e a moradia por uma parcela da população que não necessariamente é de baixa renda.

Ressalta-se que, a partir do mês de julho de 2019, a Lei Municipal n. 9.203/19²⁶² 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. 404/19²⁶³.

VIII.III.II. Loteamentos Irregulares ou Clandestinos - Rurais

No Município de Piracicaba, pode-se se dizer que houve uma proliferação de loteamentos clandestinos na zona rural (PÓLIS, 2003).

Os loteamentos enquadram-se apenas como clandestinos, pois, assim como nos demais municípios paulistas, os parcelamentos da área rural não são passíveis de aprovação, por serem

²⁶¹ Informações que constam nas respostas ao Ofício n. 373/19 - Ministério Público (MP-SP) - Ref. PAA 62.1096.0000015/2018-1 – Regularização Fundiária de Piracicaba.

²⁶² 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.

²⁶³ 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.

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

ilegais. Desta forma, a multiplicação deles, sem qualquer diretriz de ordenamento territorial gera demanda pelos diversos serviços públicos de infraestrutura básica.

A implantação destes loteamentos provoca, ainda, impactos ambientais como assoreamentos de nascentes, processos erosivos de contaminação de recursos hídricos devido à proliferação de poços para abastecimento de água e fossas sépticas.

Na tentativa de atender às necessidades sociais e ambientais e, a partir da realidade já consolidada, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), através da Resolução de n. 369/06²⁶⁴, permitiu a intervenção em Áreas de Preservação Permanente (APPs) em casos de utilidade pública, interesse social ou, de baixo impacto ambiental. Tal Resolução abre espaço para a discussão de ocupações nestas regiões, as quais, em outra realidade, seriam concebidas com o mínimo de mata nativa a ser mantida para a necessária proteção do ambiente ecologicamente equilibrado (MENECHINO, PROCOPIO e VIANNA, 2007).

Neste aspecto, ressalta-se, ainda, que, as ações e programas de interesse social a serem desenvolvidas no Município, devem, também, seguir as diretrizes da Lei Complementar Municipal n. 251/10²⁶⁵.

Neste processo de ocupação do solo evidencia-se uma contradição no desenvolvimento urbano da cidade, com uma ocupação bastante dispersa enquanto há uma quantidade de vazios na zona urbana.

O diagnóstico urbano municipal realizado Instituto Pólis, em 2003, indicou, à época, a existência de 50 loteamentos clandestinos na zona rural, conforme já relatado, no ano de 2019, de acordo com os dados da EMDHAP e da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB)²⁶⁶ a dinâmica, continuada, de se produzirem loteamentos irregulares e clandestinos de interesse específico mostrava números significativamente altos. Na área urbana já se contavam 95 loteamentos irregulares de interesse específico, destes, 3 foram declarados de interesse social (NIIS) e, mais 157 na área rural. Neste universo, há incidência de condomínios de casas, de chácaras e domicílios permanentes. A região Oeste concentra a maior parte desses loteamentos.

²⁶⁴ Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP). Disponível em: < <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489> >. Acesso em 17 jan. 2020.

²⁶⁵ Dispõe sobre a consolidação da legislação que disciplina a proteção ao meio ambiente, os programas e as iniciativas na área de interesse ambiental do município de Piracicaba. Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225324> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁶⁶ Informações que constam nas respostas ao Ofício n. 373/19 - Ministério Público (MP-SP) - Ref. PAA 62.1096.0000015/2018-1 – Regularização Fundiária de Piracicaba.

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

IX. AÇÕES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH)

Entender a Política Municipal de Habitação (PMH) e, a sua dinâmica, é fundamental para compreender o déficit habitacional atual, entender a realidade do quadro das irregularidades fundiárias e, enxergar as demandas futuras. Assim, aprofundar em um breve histórico deste cenário é estratégia chave para identificar as potencialidades e fragilidades desta política no Município e nortear as estratégias futuras previstas neste Produto (PMHIS).

A primeira versão do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), elaborada em 2009, enfatizou as ações da política habitacional local dos três anos anteriores à elaboração do mesmo. Neste documento, objetiva-se ampliar este estudo.

Durante as décadas de 1970 a 1980, foram construídos, 15 conjuntos habitacionais, principalmente pela Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo (COHAB-SP), e pela Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) - atual Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que notadamente, atenderam as famílias de renda média e alta. Nestas décadas foram produzidas, aproximadamente, 5.583 Unidades Habitacionais (UHs) (PÓLIS, 2003).

A partir de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988²⁶⁷, indo ao encontro das diretrizes referentes à política urbana neste disposto legal e, ainda, com a finalidade de executar a política habitacional do Município, é criada a Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), através da Lei Municipal n. 3.238/90²⁶⁸.

É importante destacar que, Piracicaba foi um dos primeiros Municípios, de porte médio, a destinar um Órgão de gestão exclusivo para a política habitacional, anteriormente ao Estatuto da Cidade e, do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

Nesse contexto, o Município ocupa um papel relevante no quadro de constituição de uma agenda relacionada à reforma urbana nacional, principalmente devido à organização social que culminou na formação da Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP), entidade apoiada por grupos de extensão das universidades locais e pela igreja católica.

Conforme Funes (2005) ressalta, nos seus dois primeiros anos de atividade, a EMDHAP executou poucas ações, pois estava em fase de estruturação administrativa e institucional, criando sua composição de cargos e definindo os programas e projetos que deveriam atender

²⁶⁷ Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁶⁸ Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=215165> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

as finalidades previstas na Lei de sua criação, que será abordada no Tópico “Capacidade Administrativa do Município de Piracicaba”. Nesse período, a EMDHAP prestou diversos serviços à Prefeitura, como: reformas de equipamentos comunitários (creches e postos de saúde); tapa buracos do sistema viário.

A EMDHAP, ao longo de sua existência, executou alguns empreendimentos habitacionais para atendimento da demanda existente, que envolvia, sobretudo, a população moradora de NIIS (“favelas”) do Município, que como visto, representava uma demanda significativa para a política habitacional local.

A irregularidade fundiária, portanto, surge como parte integrante da política habitacional do Município desde a criação da EMDHAP e, está interligada as iniciativas de provisão de habitação social e, de regularização fundiária.

Como abordado no PMHIS de 2009, é importante destacar que para viabilizar as ações de provisão de habitação social e, de regularização fundiária, o poder público municipal utilizou-se do instrumento da desapropriação (principalmente para realizar a primeira ação) como uma forma de viabilizar a função social da propriedade, de modo a:

- Viabilizar a regularização fundiária de NIIS (“favelas”) em áreas particulares;
- Adquirir áreas com a finalidade de implantação de empreendimentos habitacionais, tanto para atender as remoções necessárias de NIIS (“favelas”) como para sanar o déficit habitacional do Município.

Além de imposições judiciais, tanto num caso, como noutro, as ações de desapropriações se orientaram pelo interesse social, despontando, nesse sentido, como estratégia útil à resolução dos conflitos coletivos das ocupações urbanas (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

IX.I. Política de Provisão Habitacional

A partir da criação da EMDHAP, em 1990, o primeiro programa para atendimento habitacional implantado no Município e, em vigor até hoje, foi o Programa de Moradia Econômica (PROMORE). Este programa foi promovido através de um convênio entre a EMDHAP e o Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (SEESP), que fornece plantas populares de até 70 m² de área de construção a um valor acessível a uma população selecionada a partir

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

de alguns critérios sociais, que também se beneficia por isenções de taxas municipais referentes aos projetos²⁶⁹.

O maior empreendimento habitacional viabilizado pela EMDHAP, em parceria com o Governo Federal, através do Programa de Ação Imediata em Habitação, foi o Conjunto Habitacional Alvorada I, II e III. Iniciado em 1991 e concluído em 1993, as 1.433 UHs foram construídas pelo sistema de empreitada global²⁷⁰. Na época, este empreendimento atendeu uma população com renda familiar de 5 a 10 salários mínimos (S.M.).

No ano de 1992, teve início à implantação do Loteamento Jardim Vitória e, do Jardim dos Ipês, ambos destinados a remoções de NIIS (“favelas”). O loteamento Jardim Vitória foi executado pelo Programa Cesta Básica de Materiais de Construção (CBMC) e, pelo Programa Auto Construção Dirigida (ACD), criados pela EMDHAP. O Jardim dos Ipês, construído pelo sistema de mutirão²⁷¹, atendendo 41 famílias.

Para o loteamento Jardim Vitória foram encaminhadas, aproximadamente, 210 famílias que haviam sido retiradas de uma área invadida (Figura 38), por meio de ação judicial de reintegração de posse e, algumas famílias moradoras de áreas de riscos.

RFigura 38 – Visão geral do NIIS (“Favela”) - Antes da Remoção das Famílias.



Fonte: Siqueira *apud* Funes (2005).

²⁶⁹ Embora esteja em vigor, esse programa não tem expressividade na política habitacional atual.

²⁷⁰ Quando a obra é executada e gerenciada por uma construtora contratada por preço global fechado.

²⁷¹ Quando as famílias beneficiárias participam da execução da obra oferecendo a mão-de-obra.

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

Neste empreendimento, para que as famílias construíssem suas moradias, seguindo a tipologia “residências-embriões”²⁷² (Figura 39), foram entregues, além do lote urbanizado, mais 1.000 blocos de concreto produzidos pela EMDHAP. Ressalta-se que, algumas famílias levaram, para o loteamento, os barracos que possuíam no NIIS (“favela”), a fim de morar neles até que pudessem construir sua nova moradia em alvenaria.

Desta forma, em 1993, a Organização Não Governamental (ONG) denominada Associação Pró-Mutirão da Casa Popular de Piracicaba (MUCCAP)²⁷³, que tinha como principal objetivo a construção de residências para famílias de baixa renda, contribuiu para que alguns barracos de madeira do núcleo fossem substituídos por casas de alvenaria.

FIGURA 39 - Residência do Tipo “Módulo Embrião” – Construída pelo Programa Cesta Básica de Materiais para Construção.



Fonte: Funes (2005).

No ano de 1993, a EMDHAP contratou o Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular, da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), para realizar um levantamento sobre o déficit habitacional em Piracicaba. Este estudo, concluído em 1995, analisou, também, a situação dos NIIS (“favelas”) para a hierarquização de prioridades de atuação governamental.

Os resultados destes estudos mostraram que, a maioria das ocupações por NIIS (“favelas”) no Município, ou seja, praticamente 80% delas, embora com características especiais

²⁷² Módulo mínimo habitacional (térreo), constituído por dois cômodos e um banheiro, passível de futuras ampliações.

²⁷³ Disponível em: < <https://www.mucapp.com.br/> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

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

(arruamentos estreitos, topografia acentuada, lotes menores que o padrão), mantinham, de certa forma, alguns aspectos de loteamento regular, estavam bem localizadas e eram atendidas por alguns serviços públicos, além de apresentarem as residências em alvenaria²⁷⁴. O que diferenciava os NIIS (“favelas”) do restante da cidade, além das especificidades referidas, era basicamente o fato de estarem constituídas sobre áreas públicas (ROMERO *et al*, 1995).

Ressalta-se que, estas conquistas, se deram, sobretudo, da organização e mobilização dos moradores, principalmente através da ASFAP, em cobrar do poder público local, estes serviços.

O estudo citado mostrou, também, que, aproximadamente 2.000 famílias estavam em áreas mais precárias e, em áreas de riscos ou, em Áreas de Preservação Permanente (APPs). Estas informações serviram de parâmetros para execução, posterior, de alguns programas de apoio às ações habitacionais do poder público municipal.

Observa-se que nesta época, sobretudo devido à atuação da ASFAP, a política habitacional direcionou suas ações, de forma bastante prioritária, para a remoção das famílias que se encontravam morando em áreas de riscos ou, em APPs. Nas demais ocupações foram promovidas ações voltadas à urbanização, conforme é evidenciado no próximo tópico.

Neste período, a EMDHAP cria o Programa Pedacinho de Piracicaba (PROPEPI²⁷⁵) para atendimento da demanda habitacional e das favelas, que se caracterizava por oferta de lotes urbanizados às famílias cadastradas na EMDHAP, de 0 a 3 salários mínimos (S.M.) e, de 3 a 7 S.M., através de critérios de seleção regulamentados pelo programa, às famílias em áreas de riscos, em APPs e, outras encaminhadas pela SMADS (EMDHAP, 2020).

O PROPEPI articulava-se com outros dois Programas, com o Programa CBMC que, através de convênio entre a EMDHAP e CAIXA, financiava materiais de construção para as famílias (com renda de 0 a 3 S.M.) e, com o Programa ACD que, fornecia apoio técnico e social direto à autoconstrução.

²⁷⁴ Se comparadas com muitos NIIS (“favelas”) de metrópoles, eram verdadeiros bairros (FUNES, 2005). Resultado, sobretudo, da organização e, da cobrança da população ao poder público, principalmente através da ASFAP - na década de 1980.

²⁷⁵ Este Programa consistia na venda de lotes populares urbanizados às famílias inscritas na EMDHAP - financiada com recursos da de um fundo específico (FUMDHAP). As formas de aquisição dos lotes pela EMDHAP eram: aquisição e urbanização de glebas; aquisição de lotes já urbanizados dentro do perímetro urbano do Município; recebimento de glebas ou lotes já urbanizados pelo pagamento de prestações de serviços de infraestrutura; convênios e contratos com organizações e empresas privadas que possibilitem o repasse de lotes nas condições consideradas de interesse social e; recebimento, em doação, de lotes caucionados pela Prefeitura do Município de Piracicaba (EMDHAP, 1995). Disponível em: < siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=187704 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

A partir da segunda metade da década de 1990, a política habitacional municipal propunha diversas ações para serem desenvolvidas. Eram elas:

- a continuidade da urbanização de NIIS (“favelas”);
- a manutenção do programa de transferência de famílias de áreas de riscos para lotes urbanizados;
- a construção em mutirão, a produção e manutenção permanente de lotes para evitar invasões de áreas verdes ou APPs;
- a ampliação dos convênios com instituições credenciadas para implantação de novos conjuntos residenciais;
- as cartas de créditos e;
- o desenvolvimento de produtos e técnicas construtivas utilizando entulho reciclado (FUNES, 2005).

É sabido que, após a extinção do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1985, o país viveu um longo período sem uma política nacional habitacional efetiva, concentrando mínimos esforços em ações de acesso à moradia somente através de financiamentos e créditos individuais.

Todavia, mesmo com uma diminuição considerável de recursos, alguns convênios e parcerias foram firmados entre a EMDHAP e Órgãos Estaduais, como a CDHU, a COHAB e com o Governo Federal, através dos programas HABITAR-BRASIL²⁷⁶, associado ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), e, do PRÓ-MORADIA.

Numa busca mais ampla para diminuir o déficit habitacional do Município, ressalta-se que, outras parcerias entre a EMDHAP, ONGs e, instituições como o Habitat Para Humanidade, MUCAPP, ROTARY Clube e UNIMEP, também, foram firmadas.

Levantamentos realizados pela EMDHAP e SMADS, em parceria com pesquisadores do Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular, da UNIMEP, mostraram que na década

²⁷⁶ Programa que incentiva a geração de renda e o desenvolvimento em assentamentos de riscos ou, de NIIS (“favelas”), para melhorar as condições de habitabilidade. São promovidas, por exemplo, as seguintes ações: construção de novas moradias, implantação de infraestrutura urbana e saneamento básico e, recuperação de áreas ambientalmente degradadas. A CAIXA é o agente financeiro, técnico, operacional e responsável pela implementação deste Programa.

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

de 1990 foram removidas, aproximadamente, 1.500 famílias, das, quase, 2.000 famílias moradoras das áreas de riscos em, de APPs.

A integração dos Programas, criados pela EMDHAP, parcerias e convênios foram responsáveis pela provisão de mais 7 novos empreendimentos habitacionais até o final da década de 1990. São eles: Conjunto Habitacional Vila Industrial; Mario Dedini - Habitat Para a Humanidade; Loteamento Mario Dedini; Loteamento Jardim Oriente; Loteamento Parque dos Sabiás; Loteamento Vila Liberdade; Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro (Figuras 40 a 43).

FIGURA 40 – Vista Parcial do Conjunto Habitacional Vila Industrial.



Fonte: Funes (2005).

FIGURA 41 – Áreas de Riscos onde Ocorreram Remoções de Famílias.



Fonte: Funes (2005).

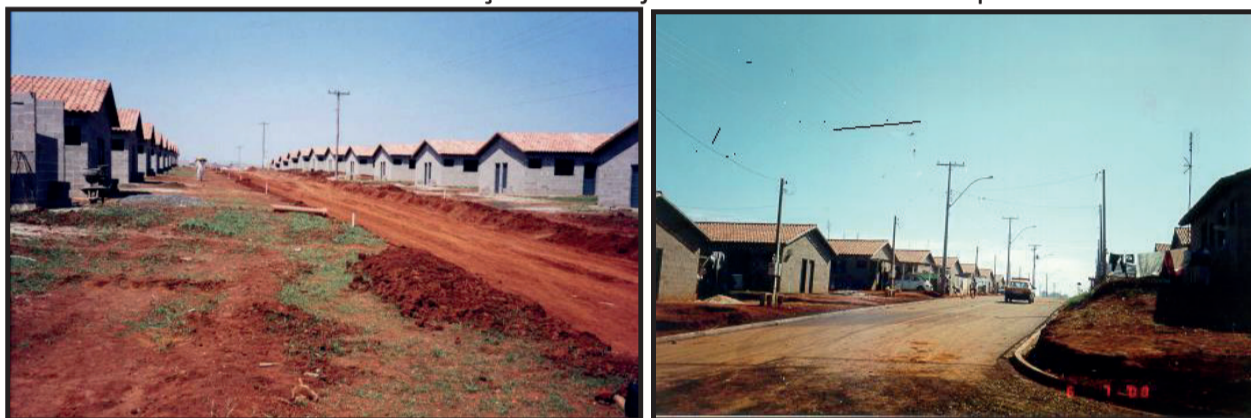
PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA
1ª REVISÃO | PRODUTO 3 – DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

FIGURA 42 – Vistas Parciais do Loteamento Jardim Oriente.



Fonte: Funes (2005).

FIGURA 43 – Fases da Construção do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro.



Fonte: Funes (2005).

O Anexo 23 apresenta um resumo das ações da política habitacional do Município na provisão de lotes urbanizados e, de UHs. Observa-se, no referido Anexo, que, em uma década, foram provisionados lotes urbanizados e UHs (principalmente a tipologia “residências-embriões”), totalizando, cerca de, 4.665 ofertas, que objetivaram atender a demanda habitacional das famílias²⁷⁷ que moravam em áreas de riscos e, ou, em APPs.

Ressalta-se que, os lotes destes empreendimentos variaram entre 146 m² e 200 m², exceto os lotes do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro, que eram de 125 m².

O empreendimento Conjunto Habitacional Bosque do Lenheiro, cuja construção teve início em meados de 1999, contou com recurso do Governo Federal, através do Programa Pró-Moradia e, suas 1.371 UHs foram concluídas apenas no ano de 2003.

Devido a questões diversas, como novas ocupações e, o estágio inacabado da obra, apesar de entregue em 2003, a regularização fundiária deste empreendimento ocorreu apenas no ano de 2013.

²⁷⁷ Famílias com renda entre 0 à 3 salários mínimos (S.M.) e, também, famílias com renda entre 4 e 7 salários mínimos (à época).

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

Ressalta-se que, o objetivo deste empreendimento era atender a demanda do levantamento realizado, no ano de 1998, por pesquisadores do Departamento de Geologia Aplicada da Universidade Estadual Paulista (UNESP) de Rio Claro. Destaca-se que este levantamento, objetivou identificar e avaliar situações de riscos nos NIIS (“favelas”) do Município. Essa pesquisa, também, contou com a participação de alguns Órgãos municipais, entre eles EMDHAP, SMADS e, a Defesa Civil.

A partir do ano 2000, a política habitacional local mudou e, o Programa PROPEPI deixou de ser uma referência. Neste período, uma das primeiras ações da EMDHAP foi a conclusão das 300 UHs e a realização dos serviços de pavimentação asfáltica do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro. Devido à ausência de novos empreendimentos, os convênios com as instituições e ONGs diminuíram.

Com a responsabilidade de gerenciar os financiamentos, ou seja, contratos, pagamentos e outros dos empreendimentos viabilizados pelo Programa PROPEPI, a EMDHAP, entre os anos de 2001 e 2002, desenvolveu um Programa de Renegociação da dívida e diminuição da inadimplência junto ao serviço social e, o setor de comercialização da EMDHAP. Neste período, também foi intensificado o processo de reciclagem de entulhos da construção civil²⁷⁸.

Com relação ao déficit habitacional municipal, no Plano de Trabalho de 2002-2004 da EMDHAP, a demanda habitacional cadastrada era de aproximadamente 12.500 famílias inscritas até 2001. Essas famílias se distribuíam de acordo com as diversas faixas de renda, porém, a maior concentração – de aproximadamente 70% -, encontrava-se na faixa de 0 a 3 S.M., à época, e, aproximadamente, 23% na faixa de 3 a 5 S.M.²⁷⁹ (EMDHAP *apud* FUNES, 2005).

No final de 2003, foram assinados dois convênios entre o Governo Municipal, através da EMDHAP e o Governo Federal. Estes convênios, financiados pela CAIXA, através do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), tiveram como objetivo a construção de 208 UHs (residências térreas) no Núcleo Habitacional Comendador Mário Dedini e, a construção de 256

²⁷⁸ Em 1995, a EMDHAP adquiriu um equipamento para reciclagem de entulhos de construções, especificado como “reciclador britador de mandíbula”. Até o ano de 2000, o reciclador não foi prioridade entre os programas desenvolvidos pela EMDHAP. Embora tivesse as licenças de instalação e, de funcionamento, emitidas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), funcionou sob o regime de testes e, seus agregados serviram a algumas secretarias para pavimentação de estradas municipais e calçadas, por exemplo. Segundo informações da EMDHAP, os resultados dos testes até então não asseguravam a credibilidade para que os produtos fossem aplicados em escala maior. Em cumprimento à Resolução do CONAMA n. 307/02, o Município resolveu dar prioridade à questão dos resíduos de construção civil. O projeto, coordenado pela SEDEMA, envolveu a EMDHAP à época.

²⁷⁹ Conforme documento constante no Plano de Trabalho 2002-2004, a distribuição do déficit habitacional em Piracicaba se encontra assim distribuído: 0 a 3 salários mínimos (S.M.) – 70%; 3 a 5 S.M. – 23%; 5 a 7 S.M. – 4%; 7 a 10 S.M. – 1% e; acima de 10 S.M. – 0,20% (FUNES, 2005).

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

UHs (apartamentos) no Condomínio Noiva da Colina, ambos concluídos em 2004. Estes empreendimentos foram destinados a atender famílias com renda mensal de 3 a 6 S.M.

Quanto à aquisição de áreas para implantação de empreendimentos habitacionais para atendimento à população de baixa renda, após várias negociações, no final de 2003, foi concluída a desapropriação de uma área e assinado convênio com a CDHU para construção de 713 UHs que deveriam, além de atender a demanda habitacional, reassentar as famílias ainda localizadas nas áreas de riscos e, em APPs.

Iniciado no ano de 2004, o Conjunto Habitacional Jardim Santa Fé. Este empreendimento possui lotes de 150 m² e, as UHs apresentam área construída de 43 m². Estas UHs foram entregues em etapas, atendendo, inicialmente, 110 famílias removidas do NIIS (“favela”) do Tatuapé II, localizado em área de riscos e, ainda, em APP.

A demanda habitacional atendida neste empreendimento foi, também, a das famílias cadastradas na EMDHAP, com renda de 0 a 10 S.M. As famílias beneficiárias foram selecionadas por meio de sorteio.

Como destacado no PMHIS de 2009, algumas benfeitorias deste empreendimento podem ser consideradas referência nacional, como por exemplo a instalação de: piso cerâmico, revestimento na cozinha, aquecedor solar²⁸⁰ e, muros. A CDHU passou a considerar estas ações como referência nas construções de moradias de interesse social (Figura 44).

FIGURA 44 - Vista Aérea e Parcial do Núcleo Jardim Santa Fé
- Destaque para os Aquecedores Solares (nos telhados).



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

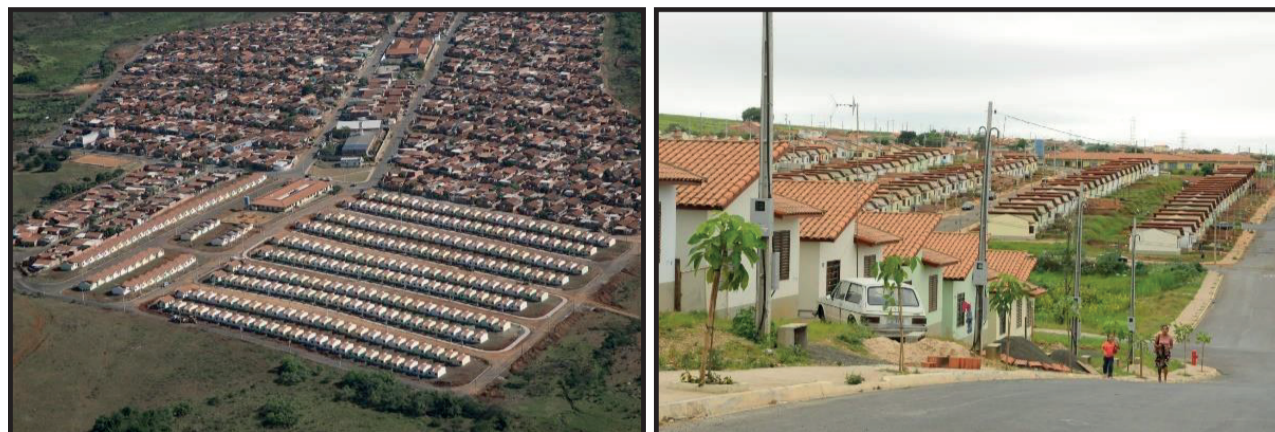
Também, em parceria com a CDHU, foi construído o Conjunto Habitacional Jardim Gilda (Figura 45). Neste empreendimento, foram entregues, em 2009, 951 UHs. As famílias beneficiárias foram selecionadas por meio de sorteio e eram cadastradas na EMDHAP, também

²⁸⁰ Equipamentos adquiridos em parceria com a Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL).

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

com renda familiar entre 0 e 10 salários mínimos. Do total, 180 UHs foram destinadas às famílias moradoras de áreas de riscos. O Conjunto Habitacional também apresentava lotes de 150m² e, as moradias com área construída de 43m², além de receber as mesmas benfeitorias do Jardim Santa Fé.

FIGURA 45 - Vista Aérea e Parcial do Núcleo Jardim Gilda.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

Entre os anos de 2007 e 2008, em parceria com o Governo Federal, através do extinto Ministério das Cidades (MCidades) e CAIXA, por meio do Programa Produção de Habitação de Interesse Social (HIS), já no âmbito do SNHIS, foram construídas e, entregues, 19 UHs - empreendimento, denominado Vila EMDHAP (Figura 46).

Neste empreendimento, foram reassentadas as famílias do NIIS (“favela”) Vera Cruz - localizada em área de riscos, no entorno do NIIS do Algodão que, na época passava por um processo de urbanização, através de outro convênio com Governo Federal.

FIGURA 46 – Vista Geral da Vila EMDHAP - Destaque para as Cores Vivas e Alegres no Acabamento Externo das Moradias.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

Pelo mesmo programa Federal foi implantado o Núcleo Habitacional Sant’Ana, com 92 UHs para abrigar as famílias removidas do NIIS (“favela”) do Cantagalo e imediações. As moradias apresentam área construída de 43 m².

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

Além destas, também foram construídas de 30 UHs localizadas em diversas regiões do Município para atender famílias removidas de áreas de riscos e, de APPs.

No ano de 2009, a EMDHAP através do Governo Federal e da CAIXA, visando à melhoria das condições de segurança e conforto de 146 moradias do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro, elaborou o Programa de Melhoria Habitacional conveniado ao Programa Carta de Crédito Associativa do Governo Federal.

Na década de 2000, portanto, a provisão foi de 2.269 UHs, que atenderam famílias de 0 a 10 S.M., cadastradas na EMDHAP, que se encontravam em áreas de riscos e, em APPs. Ressalta-se que, todos estes empreendimentos apresentavam UHs de 3 a 4 cômodos e 1 banheiro.

Cabe, também, ressaltar que, nos primeiros 20 anos de atuação da EMDHAP, houve um grande empenho no atendimento das demandas, através da criação de programas, estabelecimento de parcerias e convênios e, construções de novas UHs. Porém, apesar de todas estas ações, de acordo com o PMHIS de 2009, o Município continuava apresentando um considerável déficit habitacional de, aproximadamente, 10 mil UHs para atender a população na faixa de renda de 0 a 3 S.M.

Ainda, de acordo com o PMHIS de 2009, cerca de 60% das famílias inscritas na EMDHAP, a época, estavam na faixa de renda familiar entre 1 e 2 S.M. e, 24% na faixa de 2 a 3 S.M. Para não se agravar a desigualdade aí existente, o PMHIS de 2009 apontava para a necessidade da distribuição da produção de UHs respeitando os percentuais de déficit por faixa de renda.

O PMHIS de 2009, a partir desta demanda, propôs uma projeção até o ano de 2015, chegando ao número de 10.853 famílias, conforme mostra a Tabela 36.

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

TABELA 36 - Demanda por Novas UHs até o ano de 2015.

ANO	POPULAÇÃO ¹	DEMANDA ² por UHs
2010	358.108	10.138
2011	363.050	10.226
2012	368.060	10.314
2013	373.139	10.403
2014	378.288	10.493
2015	383.508	10.584

Legenda: ¹Considerando uma taxa anual de crescimento de 0,87% (IPPLAP, 2019i);

²Considerando que 2,83% da população necessitam de novas UHs²⁸¹.

UHs = Unidades Habitacionais

Fonte: Adaptado de Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

A provisão habitacional dos anos seguintes no Município, assim como em todo o país, se deu, majoritariamente, pelo Programa Minha Casa Minha Viva (PMCMV), criado no ano de 2009. O PMCMV, no Município, foi executado pelo poder público local em parceria com a iniciativa privada. Com vistas a atualização no cadastro das famílias, no ano de 2012 a EMDHAP elaborou novo cadastro da demanda habitacional do Município, ajustando a faixa de atendimento ao limite de renda estabelecido e referente à Faixa 1 do PMCMV²⁸², que à época era de até R\$ 1.600,00 (Figura 47).

FIGURA 47 - Inscrição para Aquisição de UH no PMCMV (2012).

Faixa 1 renda de R\$ 0,00 a R\$ 1.600,00	Grupo Geral		Deficientes		Idosos		TOTAL	
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%
	5.287	94,19	72	1,28	254	4,53	5.613	100

Fonte: G&A e EMDHAP (2015).

Este novo cadastro apresentou uma demanda, por novas UHs, de 5.613. As famílias inscritas apresentavam, à época, renda mensal de 0 a 2,5 salários mínimos (S.M.).

Ressalta-se que, além do limite de renda e, dos critérios nacionais, outros critérios locais foram estabelecidos e regulamentados, para compor o processo de seleção das famílias, que, passaram a vigorar desde o ano de 2015. Estes critérios são:

- residir, comprovadamente, no Município, há, no mínimo, 8 anos;
- trabalhar, comprovadamente, no Município, nos últimos 5 anos;

²⁸¹ Tomando-se como referência, a relação entre população de 2010 e demanda por novas moradias no respectivo ano.

²⁸² Nota-se que, esta faixa pode, também, ser atendida pela iniciativa privada que, deve, contudo, atender ao cadastro municipal de déficit habitacional. As demais faixas de atendimento, 2 e 3, que atendem famílias com rendas superiores, tem sua produção empreendida e comercializada diretamente pela iniciativa privada.

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

- ser eleitor em Piracicaba há, no mínimo, 5 anos, tendo votado nas últimas eleições;
- residente em área de riscos ou insalubres ou, ainda, que tenham sido desabrigadas;
- famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar;
- famílias com Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD) - de acordo com a Classificação Internacional de Doenças (CID) e Lei Federal n. 7.853/89²⁸³ e, pelo Decreto Federal n. 5.296/04²⁸⁴.

Nota-se que, os critérios sociais de inscrição e seleção das famílias para os empreendimentos implantados pela Política Habitacional do Município, desde a criação da EMDHAP, foram variados e para diversos empreendimentos houve a necessidade de serem realizados editais de chamamento ao público alvo, para cadastros específicos, com vistas a adequação do déficit à característica e, a regra dos Programas.

A EMDHAP observou que, nos últimos cadastros de inscritos, parte da população inscrita no programa habitacional de interesse social do Município, para os empreendimentos do PMCMV, era composta por migrantes recentes. Motivo pelo qual, foram agregados critérios municipais relacionados ao fato, aos critérios nacionais do referido Programa.

A EMDHAP, neste contexto, atuando em parceira com o PMCMV e, com o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR²⁸⁵) - Faixa 1²⁸⁶, propiciou, a partir de 2010, a execução de 3 empreendimentos de iniciativa privada.

Nos anos de 2013 e 2014, foi entregue os Condomínios Residenciais Piracicaba I, II e III, de iniciativa privada. O primeiro contendo 480 UHs, o segundo com 224 UHs e, o terceiro com 432 UHs. Estas UHs, estão organizadas em torres verticalizadas, tipologia apartamentos de 43,7 m² cada (Figura 48). Além das famílias cadastradas e selecionadas, a partir dos critérios apontados acima, estes empreendimentos atenderam, também, 104 famílias removidas do NIIS (“favela”) Portelinha.

²⁸³ Dispõe sobre o apoio às Pessoas Portadoras de Deficiência (PPD), sua integração social, sobre a Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), institui a tutela jurisdicional de interesses coletivos ou difusos dessas pessoas, disciplina a atuação do Ministério Público (MP), define crimes, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7853.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁸⁴ Regulamenta a Lei n. 10.048/00, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica e, a Lei n. 10.098/00, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das Pessoas Portadoras de Deficiência ou, com mobilidade reduzida e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁸⁵ O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) é a fonte de recursos da modalidade ou subprograma conhecido como PMCMV FAR ou PMCMV Construtoras – Faixa 1, destinado exclusivamente à faixa 1 de atendimento.

²⁸⁶ Faixa de atendimento às famílias com renda mensal, média, de até R\$ 1.600,00 (à época). Atualmente, esta Faixa atende as famílias com renda bruta mensal (sem descontos) de até R\$ 1.800,00.

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

FIGURA 48 – Vista Aérea dos Condomínios Residenciais: Piracicaba I, II e III.



Fonte: EMDHAP (2020).

Entre os anos de 2017 e 2018, mais 2 empreendimentos de iniciativa privada, também, foram entregues no Município: o Condomínio Residencial Vida Nova (I, II, III e IV) (Figura 49), cada um com 300 UHs (tipologia: apartamentos - com área útil de 43,37 m²) e; o Condomínio Residencial Ipês Amarelo, Branco e Roxo, sendo o primeiro com 256 UHs, o segundo com 240 UHs e, o último, com 224 (tipologia: apartamentos - com área útil de 43,34 m²) (Figura 50).

FIGURA 49 – Vista Aérea dos Condomínios Residenciais: Vida Nova I, II, III e IV.



Fonte: EMDHAP (2020).

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

FIGURA 50 – Vista Aérea dos Condomínios Residenciais Ipês: Amarelo, Branco e Roxo.



Fonte: EMDHAP (2020).

Somados, estes 3 empreendimentos do PMCMV (Faixa 1) entregaram, em Piracicaba, nos anos de 2017 e 2018, um total de 3.056 UHs (tipologia: apartamentos). A Tabela 37 apresenta estas informações de forma resumida.

Tabela 37 – Empreendimentos do PMCMV (Faixa 1) entregues em Piracicaba entre os anos 2013-2018.

NOME DO EMPREENDIMENTO (Condomínio Residencial)	Ano de Entrega	Quantidade de UHs
▪ PIRACICABA I	2013/2014	480
▪ PIRACICABA II	2013/2014	224
▪ PIRACICABA	2013/2014	432
▪ IPÊ AMARELO	2017	256
▪ IPÊ BRANCO	2017	240
▪ IPÊ ROXO	2017	224
▪ VIDA NOVA I	2018	300
▪ VIDA NOVA II	2018	300
▪ VIDA NOVA	2018	300
▪ VIDA NOVA IV	2018	300
TOTAL		3.056

Fonte: EMDHAP (2020).

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

Além destes 3 empreendimentos, com 3.056 UHs (apartamentos) entregues no Município, de acordo com a CAIXA²⁸⁷, a iniciativa privada entregou, ainda, através do PMCMV Faixa 1,5²⁸⁸, mais 3 empreendimentos para o Município: o Conquista Vila Sônia I e II, com 160 UHs cada e, o Terras de Santa Isabel III, com 141 UHs. Totalizando mais 461 UHs entregues. Ainda, para atendimento de famílias que se enquadram na Faixa 1,5 do PMCMV, em breve, mais outros 12 empreendimentos, ofertarão mais 2.421 UHs.

Assim, considerando, apenas a Faixa 1,5 de atendimento do PMCMV, quando somadas as UHs já entregues às que, em breve, ofertadas, Piracicaba contará com mais 2.882 novas UHs para atender as famílias que se enquadram nesta faixa de renda (Tabela 38).

**Tabela 38 – Empreendimentos do PMCMV (Faixa 1,5)
Contratados para Piracicaba – a partir de 2017.**

NOME DO EMPREENDIMENTO	DATA DO INÍCIO DAS OBRAS (CONTRATAÇÃO)	% DA OBRA CONCLUÍDA	PRAZO PARA TÉRMINO DAS OBRAS (meses)	QUANTIDADE DE UHs
Conquista Vila Sônia I	31/07/2017	100	--	160
Conquista Vila Sônia II	31/05/2017	100	--	160
Terras de Santa Isabel III	22/02/2018	100	--	141
TOTAL UHs (já entregues)				461
Jardim Novo Horizonte I	25/05/2017	95,00	30	208
Jardim Novo Horizonte II	22/09/2017	95,00	30	160
Jardim Santa Clara	29/06/2018	64,74	15	477
Parque Piazza Fontanella I	28/12/2017	98,00	36	308
Parque Piazza Fontanella II	23/02/2018	98,00	36	160
Piazza Verona I	28/06/2018	90,70	36	148
Piazza Verona II	29/06/2018	95,00	36	128
Piazza Verona III	30/08/2018	79,81	36	96
Piazza Verona IV	08/03/2019	91,81	36	64
Piazza Verona V	28/05/2019	72,43	36	64
Viva Vida Figueiras	23/02/2018	95,00	36	288
Viva Vida Jequitibás	28/12/2018	65,20	36	320
TOTAL UHs (a serem entregues)				2.421
TOTAL GERAL UHs				2.882

Fonte: Adaptado de CAIXA (2019)²⁸⁹.

É relevante destacar que, ao Município, associado ao PMCMV FAR - Faixa 1 é destinado recursos financeiros, proveniente do Governo Federal, para a execução de um Projeto de Trabalho Técnico Social (PTTS) que, deve ter como objetivo orientar e capacitar as famílias na fase de pré-ocupação²⁹⁰ e pós-ocupação²⁹¹. Neste aspecto, ressalta-se que, para o contrato do

²⁸⁷ Em planilha enviada, por e-mail, à EMDHAP, pelo Sr. Ailton Silveira Borges [ailton.borges@caixa.gov.br] – Gerência Executiva de Habitação (GIHAB) / Piracicaba – SP, em 31 jul. 2019.

²⁸⁸ Faixa que atende famílias com renda familiar bruta de, até R\$ 2.600,00.

²⁸⁹ Em planilha enviada, por e-mail, à EMDHAP, pelo Sr. Ailton Silveira Borges [ailton.borges@caixa.gov.br] – Gerência Executiva de Habitação (GIHAB) / Piracicaba – SP, em 31 jul. 2019.

²⁹⁰ Antes e durante a obra.

²⁹¹ Até 12 meses após a entrega do empreendimento.

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

Programa ser firmado, há a exigência de apresentação deste PTTS que, deverá ser aprovado pelo órgão financiador.

Para resumir este contexto, de acordo com as diretrizes do Manual de Instrução do Trabalho Social (MITS), regulamentado pela Portaria n. 464/18 do extinto MCidades²⁹², segue um uma tabela referência contendo as fases e as atividades do PTTS a serem desenvolvidas pelo Município (Tabela 39).

TABELA 39 – Fases de Execução do Trabalho Técnico Social em Empreendimentos Habitacionais e, seus Respectivos Instrumentos e Atividades.

INSTRUMENTOS e/ou ATIVIDADES	FASES			
	1. PRÉ-CONTRATAÇÃO Da apresentação e seleção de propostas até a assinatura do instrumento de repasse / financiamento	2. PRÉ-OBRAS Da assinatura do instrumento de repasse/ Financiamento até o início das obras	3. OBRAS Do início até a conclusão das obras	4. PÓS-OBRA Da conclusão das obras, mudança das famílias - pelo período de 6 a 12 meses.
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	PTTS-P	PTTS	PTTS ou PDST	PTTS e PDST
ATIVIDADES	- execução das ações para a elaboração e aprovação do PTTS	- Execução das ações do PTTS para essa fase	- Execução das ações do PTTS - Elaboração e aprovação no do PDST - Eventual início da execução do PDST	- Execução do PTS e PDST

Legenda: PTTS-P = Proposta Preliminar do Trabalho Técnico Social; PTTS = Projeto de Trabalho Técnico Social; PDS = Plano de Desenvolvimento Socioterritorial.

Fonte: Adaptado de MCidades (2018).

Os Anexos 23 e 24, apresentam, respectivamente: um resumo da ações da política municipal de habitação, evidenciando a provisão de lotes urbanizados e, de unidades habitacionais (UHs), no Município (1990 – 2016) e; um resumo das ações da política municipal de habitação com relação aos Núcleos de Informais de Interesse Social (NIIS), após a criação da EMDHAP.

Ressalta-se que, ao longo das décadas, comparado ao crescimento urbano, os locais de implantação destes empreendimentos foram na mesma região e, na franja da malha urbana, independente da política habitacional e dos avanços nos marcos legais.

²⁹² Dispõe sobre Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Disponível em: < http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/34198305/do1-2018-07-26-portaria-n-464-de-25-de-julho-de-2018-34198278 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

De acordo com o observado, no Município, os empreendimentos habitacionais de interesse social, viabilizados, ou, em vias de execução pelo PMCMV (Faixa 1,5), seguem a tendência de localização caracterizada em vários estudos recentes sobre o PMCMV, com dois padrões de inserção no território: em fronteiras de expansão urbana, nas margens da malha urbana consolidada e/ou, em áreas remanescentes de parcelamentos anteriores voltados à população de baixa renda (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Nesta temática, o novo Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) (LC 405/19), apresenta, localiza e delimita 29 zonas especiais de interesse social (ZEIS), onde serão permitidas, obedecendo-se os parâmetros urbanísticos específicos definidos, a produção de novos empreendimentos de interesse social (Anexo 12).

IX.II. Políticas de Urbanização e de Regularização Fundiária do Município - Introdução

A partir da década de 1980, devido à luta da Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP) e, promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento urbano e, as demais políticas públicas municipais, principalmente as de habitação, já haviam adquirido novos rumos.

No âmbito de governo local, com a implantação EMDHAP, na década de 1990, o Município passa a viabilizar programas de intervenção nos NIIS (“favelas”) e, programas de urbanização e regularização fundiária, davam início a legitimidade e obrigatoriedade da execução da política.

A garantia e o direito à terra e à moradia para a população de baixa renda foram reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela Lei Federal n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade), que regulamentou o capítulo da política urbana, apresentado na Constituição Federal.

Além de reconhecer e trazer as diretrizes para a urbanização e regularização fundiária no País, o Estatuto da Cidade foi responsável pelo reconhecimento legal e pela implementação de novos instrumentos jurídicos e urbanísticos para o ordenamento do território e, também, pelos programas de urbanização e regularização fundiária para a população de baixa renda.

A regularização fundiária é definida como um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (FROTA, 2020).

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

A partir de 2009, a regularização fundiária é regulamentada pela Lei Federal n. 11.977/09²⁹³ e suas alterações, que tratam das regularizações fundiárias de interesse social e, de interesse específico. Estes aparatos legais, neste momento, reconhecem que, a irregularidade fundiária, histórica nas cidades brasileiras, ocorreu pela ausência e ineficiência do controle urbanístico e do planejamento urbano. Fatores que, contribuíram para a origem dos NIIS (“favelas”) e, dos loteamentos irregulares. Ressalta-se que, estes últimos não são formados, apenas, por famílias de baixa renda.

O que distingue os tipos de regularização fundiária são as características, principalmente, das famílias moradoras das áreas e o tipo de ocupação.

Para a regularização fundiária de interesse social (REURB-S), as famílias moradoras devem ser predominantemente de baixa renda e a área ser destinadas à moradia, devendo o ocupante, responsável pela família, não possuir nenhum outro imóvel no nome.

A regularização fundiária de interesse específico (REURB-E)²⁹⁴, por sua vez, envolve normalmente os loteamentos irregulares ocupados por população com renda maior e, pode apresentar outros tipos de ocupações.

A regularização fundiária de interesse específico passou a fazer parte da política habitacional local, apenas, a partir do ano de 2013. Contudo a relação da política habitacional com a regularização fundiária de interesse social é histórica, uma vez que a conquista deste instrumento é proveniente da luta dos movimentos sociais pela garantia da posse da terra e permanência no local de moradia.

Ressalta-se que, o tratamento a ser dado pela administração pública, a cada tipo de regularização, principalmente com relação às diretrizes e normas urbanísticas, ambientais e implantação das infraestruturas devem ser distintos, porém, de acordo com a legislação vigente.

A irregularidade urbanística das áreas quando envolve famílias de baixa renda, torna-se um dos maiores entraves à regularização fundiária, pois, além de equipamentos de infraestrutura, envolve, ações relacionadas aos aspectos sociais para a garantia do direito

²⁹³ Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e, sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O capítulo destinado à regularização fundiária esteve em vigor até dezembro do ano de 2016 quando veio a ser alterado pela Medida Provisória 759/16, que posteriormente, virou a Lei Federal n. 13.465/17.

²⁹⁴ A Lei Municipal n. 9.203/19, esclarece que, no Município, a Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) fica responsável pela REURB-E e, a Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) fica responsável pela REURB-S. Assim sendo, e, por não ser objeto deste Produto, a REURB-E não será aprofundada.

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

humano à moradia e, a vida digna assegurada constitucionalmente (MENECHINO, PROCOPIO e, VIANNA, 2017).

Ressalta-se que, as ações de REURB-S executados pela EMDHAP nos NIIS (“favelas”), separado das ações de REURB-E, tem facilitado a compreensão das estratégias políticas administrativas, no âmbito jurídico, urbanístico, ambiental e social da política habitacional do Município com relação à intervenção nas irregularidades fundiária.

IX.II.I. Políticas de Urbanização e de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) do Município

A garantia da posse da terra e a permanência no local de moradia, como abordado, foi uma luta dos movimentos sociais. Essa luta trouxe avanços à gestão democrática da cidade. Este processo gerou importantes bandeiras de luta por reforma urbana e, pela discussão sobre os Planos Diretores, que culminaram com Capítulos e Artigos sobre a temática, na Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, o Município de Piracicaba aparece, mais uma vez, como inovador e propulsor da reforma urbana e habitacional, devido, entre outros, a existência de uma organização social e a criação da Associação dos Favelados de Piracicaba (ASFAP), na década de 1980.

Desta forma o histórico do desenvolvimento urbano do Município, associa-se ao contexto do desenvolvimento urbano brasileiro. Destacam-se, nesse percurso, dois períodos importantes, a década de 1970 e, a de 1990, com paradigmas distintos, porém importantes para o tema.

O período que se iniciou no final dos anos de 1960 até os últimos anos de 1970 foi conhecido, na história do planejamento urbano nacional, como a década dos planos. Nesse momento histórico foi adotado pelo Governo Federal a política desenvolvimentista, em que o planejamento urbano se apresentava como sendo fundamental para que as cidades alcançassem o progresso de forma ordenada. Os Planos Diretores surgiram como instrumentos máximos a serem seguidos e, como expressão de forma adequada do crescimento da cidade. Na sua elaboração, o Município deveria ser estudado no aspecto econômico e social e, estabelecer o crescimento físico e territorial regulado por legislações Municipais específicas (MONTEIRO, 2009).

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

O Município de Piracicaba, nesse sentido, deu os primeiros passos, no ano de 1971, realizando um diagnóstico para subsidiar a elaboração do seu primeiro Plano Diretor.

Com base na postura da política urbana nacional da época, o Plano diretor, aprovado em 1975, trouxe a industrialização como a principal diretriz para o desenvolvimento econômico.

A existência dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS – antigamente denominados de “favelas”), apontada no diagnóstico, contraditórias ao modelo da cidade moderna, levou a administração pública, na década de 1980, a dar início à política de remoção das áreas em parceria com a política nacional e estadual da época e, a receber o apoio de programas habitacionais elaborados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH).

A política habitacional proposta pela gestão municipal, nesta época, tencionava confinar os NIIS em lotes urbanizados. O Município repassava a cada família um lote, financiado em 25 anos, contendo, apenas, a unidade sanitária construída. Ressalta-se, ainda, que, o lote se localizava em áreas distantes, de difícil acesso, sem transportes ou outros equipamentos sociais como: escolas, creches, posto de saúde (SIQUEIRA, 1993).

Os programas habitacionais foram sendo realizados sem consulta à população moradora dos NIIS. Estas ações do governo municipal contribuíram para que, o movimento social, nascesse, criasse força e, viesse a exigir da administração pública outras posturas e ações.

Os primeiros traços de resistência surgiram principalmente por parte das mulheres, devido ao desejo e à necessidade de permanecerem no local, onde havia nas proximidades, além de outros, equipamentos comunitários como creches e escolas, que atendiam a seus filhos²⁹⁵. A remoção de 2 NIIS (“favelas”) pelo poder público, neste período, ampliaram o processo de participação popular (FUNES, 2005).

Depois de várias discussões, em 1982, com o apoio da Igreja Católica, a ASFAP é instituída e legalizada - com estatuto e normas.

Em 1983, com o apoio UNIMEP, foi realizado o I Congresso Piracicabano dos Trabalhadores Favelados, trazendo com o tema: "Urbanização: Posse da Terra, Resistir e Urbanizar" e vários atos públicos, passeatas e assembleias promovidos pela associação, onde a repercussão foi imediata, com várias reportagens nos jornais da cidade sobre propostas do movimento (FUNES, 2005).

²⁹⁵ A presença das mulheres neste tipo de organização está intimamente ligada ao papel da mulher enquanto mãe, que busca defender sua família.

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

Considerando as orientações do I Congresso, a ASFAP iniciou de forma autônoma o processo de urbanização dos NIIS, o que consistiu na medição de lotes, mudança de barracos, abertura de ruas e vielas, e ligações de redes de esgoto e água, mesmo que clandestinas objetivando consolidar-se (SIQUEIRA, 1993).

Com o apoio de outras Instituições, a ASFAP passou a ganhar força e legitimidade e a focar nos temas direcionados a regularização fundiária (FUNES, 2005). Desta forma, apesar das várias tentativas de remoções dos NIIS, o poder público, não conseguia atingir seus objetivos.

No ano de 1986, ocorre o II Congresso dos Trabalhadores Favelados com o tema "Uso Real da Terra e Participação Popular", novamente com o apoio da UNIMEP. Este evento reforçou a luta da entidade a nível local e a difundiu a nível nacional.

Após cinco anos, em 1991, acontece o III Congresso que teve como tema: "Pelo Direito à Vida - Uso Real da Terra, Urbanização, Saúde, Educação". Neste momento, o movimento, procurou se basear no Art. 162º da Lei Orgânica do Município²⁹⁶, o qual submete o direito de propriedade ao "estado social de necessidade", ao cumprimento das funções sociais da cidade e, a garantia do exercício do direito da cidadania e o bem-estar das famílias (FUNES, 2005).

A partir de 1993, a participação da ASFAP nos projetos habitacionais começa a perder força. Neste ano, a ASFAP deixa existir. Os moradores dos diversos NIIS que foram urbanizados e, que reivindicavam a regularização fundiária, passaram a ser representados junto aos órgãos públicos pelas associações de moradores de bairros.

No âmbito nacional, a partir de 1995, os movimentos sociais de luta pela moradia adquiriam força e presença, e os NIIS ("favelas") voltam a merecer atenção do governo e da sociedade organizada (FERNANDES, 2002). Desta forma o Governo Federal criou programas destinados à habitação de interesse social, que mesmo sem serem específicos, podiam ser aplicados à urbanização de NIIS. Esses programas tiveram como base a nova postura mundial em relação à questão ambiental e, ao conceito de sustentabilidade.

Com a criação da EMDHAP, em 1990, o poder público local passou a dar prioridade para os programas de regularização fundiária de NIIS ("favelas"), que tinham como obrigatoriedade desocupar as áreas de riscos e, de preservação permanente (APPs) e, realojar as famílias em outro local. Apenas para as áreas com maior viabilidade técnica e fundiária foram viabilizadas propostas de urbanização.

²⁹⁶ Disponível em: < <http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/index/79> >. Acesso em: 20 jan. 2020.

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

Durante a década de 1990, como abordado no item anterior “Política de Provisão Habitacional” foram removidas, aproximadamente, 1.500 famílias, das 2.000 famílias que se encontravam em áreas de riscos e, em APPs, para loteamentos ou conjuntos habitacionais.

No entanto, aproximadamente, 500 famílias permaneceram nestas áreas e, não foram tomadas as providências no sentido de removê-las, pois não foi viabilizado, na época, pelo poder público local, outro empreendimento habitacional (FUNES, 2005).

Pode-se dizer que ocorreram intervenções de urbanizações pontuais executadas tanto pelo poder público, quanto pelos próprios moradores. Estas ações estiveram relacionadas à instalação de redes de água e de esgoto, de iluminação, entre outras. Ressalta-se que, as ações dos moradores eram relacionadas, principalmente, às melhorias em suas próprias residências.

Segundo os estudos de Romero *et al* (1995), neste período, mais de 50% dos NIIS, já possuíam rede de água e de esgoto, iluminação nas moradias e nas áreas públicas.

Pode-se dizer que, o processo de regularização fundiária de NIIS pelo poder público local, iniciou-se no ano de 1997 com a proposta de desafetação²⁹⁷ de todas as áreas públicas da categoria de bem comum do povo, fora de riscos ambientais e/ou de preservação permanente (APPs) e, a desapropriação de duas áreas particulares ocupadas.

Neste sentido, em 1995, uma área particular do Jardim Tatuapé foi desapropriada e, 1996, uma do Jardim Algodal.

A administração pública também desenvolveu, neste período, algumas atividades como a realização de levantamento planialtimétrico²⁹⁸ cadastral para a elaboração de lei específica. Estas as ações não foram escritas em programas, apenas realizadas em projetos individualizados.

Ressalta-se que, estes levantamentos planialtimétrico cadastrais, necessários à retratação da situação real de todos os 76 NIIS apurados (Anexo 14), com definição de arruamentos, lotes e outros, para instituir a lei municipal específica e prosseguir com a regularização, ainda, se encontram em processo.

²⁹⁷ Expressão usada no direito administrativo para denominar o ato pelo qual o estado torna um bem público apropriável. Disponível em: < <https://direitoadm.com.br/162-desafetacao/> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

²⁹⁸ Levantamento que visa determinar as coordenadas geográficas de um terreno. Estes serviços são executados com equipamentos específicos. Atualmente estes equipamentos estão conectados ao *Global Navigation Satellite Systems* (GNSS) para o geoprocessamento digital das coordenadas geográficas do imóvel (ENGENHARIA CIVIL, 2017). Disponível em: < <https://www.engenhariacivil.com/dicionario/levantamento-planialtimetrico> >. Acesso em: 17 jan. 2020.

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

Destaca-se, contudo, a criação no ano de 1998, da Lei Municipal Específica para a Regularização Fundiária do NIIS do Jardim Algodal que era uma ocupação urbanisticamente organizada (Figura 51).

FIGURA 51 - Vista Aérea do Jardim Algodal.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

Em outros NIIS, porém, situados em áreas consideradas seguras, públicas ou particulares, a EMDHAP procurou manter a população no mesmo local, porém, não obteve muito sucesso na conclusão dos processos de regularização, principalmente devido às legislações restritivas da época, à falta de estrutura técnica da EMDHAP, à complexidade dos processos de regularização fundiária e, o necessário tempo para a execução.

Por fim, neste período, nenhuma ação concreta foi realizada, no que diz respeito à regularização fundiária. A questão da posse ou da propriedade, tão reivindicada pelas famílias moradoras, continuava sem resultados (FUNES, 2005).

Alguns estudos, no âmbito nacional, ressaltam que, a regularização fundiária é o meio, pelo qual, o poder público visa intervir no NIIS, garantindo a função social da propriedade e o direito à moradia, previstos pela Constituição Federal de 1988, o que predominou foi o “*laissez faire*”²⁹⁹ no uso e na ocupação do solo (MARICATO, 2003).

A informalidade urbana e seu quadro de degradação não, necessariamente, são retrato da ausência absoluta do poder público, que se fez presente, esporadicamente, com a prática do clientelismo, o que, em termos urbanísticos, ocorreu na forma de pequenas obras de consolidação dos NIIS.

²⁹⁹ Esta expressão que dizer “o mercado deve funcionar livremente, sem interferência” (COSTA, 2020).

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

Apesar do avanço legal para a urbanização e garantia da segurança da posse da terra, trazido pela Constituição Federal de 1988, a execução das ações tornou-se difícil, não apresentando grandes resultados. Os programas municipais, em razão da pequena inter-relação entre as diversas esferas de governos, ficaram prejudicados, principalmente, pela dificuldade de aprovação de legislações e destinação de recursos (FUNES, 2005).

Ressalta-se que, até 2002, com a inexistência de uma política nacional consolidada, que articulasse e expressasse os objetivos constitucionais, existiam poucos programas federais que direta ou indiretamente estavam relacionados com a questão do desenvolvimento urbano.

Neste contexto, a necessidade de uma Política Nacional para a questão dos assentamentos irregulares levou, no ano de 2003, o Governo Federal a atuar no fortalecimento técnico e institucional dos municípios, culminando na criação do Ministério das Cidades (MCidades)³⁰⁰.

O MCidades, tendo como base o uso e a ocupação do solo, integrou os setores da habitação, saneamento básico e, do transporte e mobilidade. Suas ações estimularam os municípios e seus cidadãos a construir novas práticas de planejamento do território e, de gestão democrática, por meio de uma ação direta traduzida em programas, ações e transferência de recursos financeiros e, uma ação indireta, de disseminação de uma nova cultura urbana, democrática, inclusiva, redistributiva, sustentável, traduzida em ações de sensibilização, mobilização e divulgação (ROLNIK, 2006).

A política e as ações de urbanização e regularização fundiária de NIIS foram conduzidas a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Estes programas e ações consideram dois movimentos simultâneos e complementares: a incorporação e; a requalificação da cidade. Ações de remediação, tanto pela regularização plena dos assentamentos de baixa renda, como de gerência e remoção de riscos ambientais para os assentamentos localizados em áreas vulneráveis ou, em APPs e, de reconhecimento pleno do direito à moradia já constituída nas cidades.

A estratégia se traduziu no Programa de Urbanização, Regularização e Integração dos Assentamentos Precários, que apoiou duas ações: o Programa de Regularização Fundiária Sustentável, chamado de “Programa Papel Passado”³⁰¹, e; os Programas municipais de redução

³⁰⁰ Este Ministério foi extinto no início de 2019, sendo criado o Ministério do Desenvolvimento Regional.

³⁰¹ Este programa, do Governo Federal, repassa recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para que os Estados e Municípios concretizarem os processos de regularização, que envolve, entre outras atividades, a elaboração de cadastro social das famílias, levantamentos topográficos, assessoria jurídica e acionamento da Justiça. Disponível em:

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

e erradicação de riscos ambientais. O órgão responsável pela gestão e operacionalização dos Programas e seus recursos para o município é a CAIXA.

As ações de urbanização e regularização fundiária, no município, tiveram início no ano de 2003, com um processo de elaboração de aparatos legais sobre a concessão de uso especial para fins de moradia social.

Os “títulos de posse” foram entregues a população moradora de alguns NIIS urbanizados. Contudo estes “títulos de posse”, não viabilizaram o pleno direito devido da posse ou propriedade do imóvel, pois, a individualização dos lotes não ocorreu. Neste aspecto, ressalta-se a falta de amplo conhecimento da política habitacional local (à época).

A contratação de outros profissionais (assessoria técnica) não integrada aos problemas e à realidade do Município, a não elaboração de programas e ações de regularização, a dificuldade no levantamento e na gestão de dados confiáveis e, a gestão dos processos não participativa, geraram ações desconstruídas e não efetivas (FUNES, 2005).

A partir de 2004, com a sistematização dos programas habitacionais, pelo MCidades, foram solicitados, pela EMDHAP, junto ao Governo Federal, programas e recursos para a urbanização e regularização fundiária. Dentre eles, destaca-se o Programa Morar Melhor, destinado à drenagem e pavimentação das do Jardim Algodal e Tatuapé (Figuras 52 e 53) que já apresentavam outros serviços e equipamentos de infraestrutura.

FIGURA 52 – Vistas do Jardim Algodal – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

< https://www.mdr.gov.br/images/stories/Sistematicas/2011/Manual_Papel_Passado_2013.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

Morini Arquitetura Ltda.

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

FIGURA 53 – Vistas do Jardim Tatuapé – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

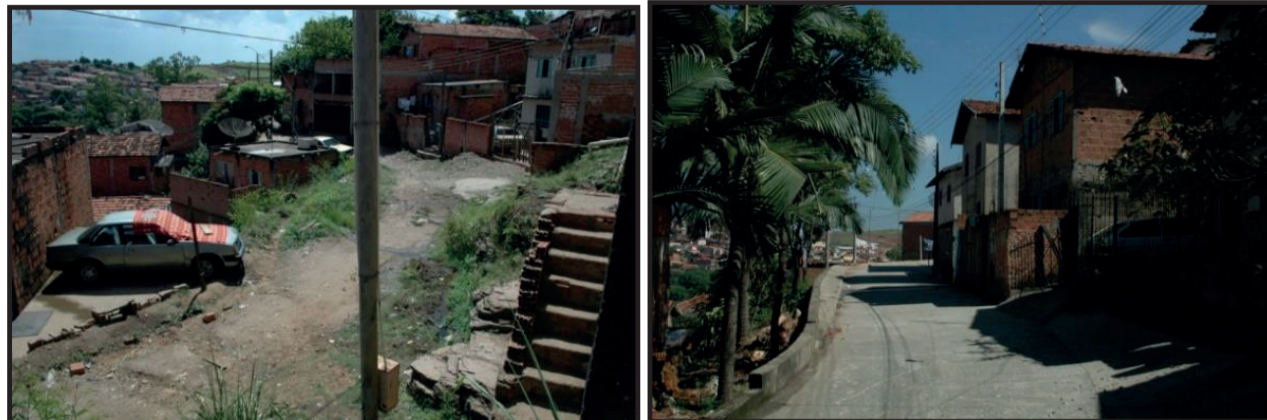
A partir do ano de 2005 foram contratados, pela EMDHAP, outros recursos federais para regularização fundiária e a urbanização das áreas de NIIS. Até o ano de 2006, foram incluídas 14 NIIS, em 3 Programas, a saber:

- No Programa de Regularização Fundiária – Papel Passado e pelo Programa de Urbanização – Pró-Município³⁰² foram beneficiadas as famílias moradoras de 5 NIIS: Jardim Algodal 5ª Parte, Jardim Glória (Figura 54), Jardim Monte Cristo (Figura 55), Jardim Esplanada e São Dimas;
- Programa de Regularização Fundiária – Papel Passado, 4 NIIS que já possuíam rede de água e de esgoto, rede elétrica para iluminação pública e das moradias, drenagem e pavimentação, foram beneficiadas: Vila Sônia, Jaraguá, Marques Cantinho e Nossa Senhora Aparecida;
- Pelos Programas de Urbanização, foram 5 NIIS beneficiados: Vila Bessy, Maria Claudia, Javary, Parque Orlanda e IAA.

³⁰² O Programa Pro-Município é operado com recursos do OGU. O Programa destina-se a apoiar o desenvolvimento urbano de municípios de médio e grande porte por meio de ações de obras de infraestrutura urbana. Para a modalidade de urbanização de assentamentos precários somente é permitida em situações que se caracterizem como emergenciais e contempla a execução de intervenções necessárias à segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia, visando a sua permanência ou realocação.

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

FIGURA 54 – Vistas do Jardim Glória – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

FIGURA 55 – Vistas do Jardim Monte Cristo – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

Destaca-se que, as obras de urbanização em todos estes NIIS citados já foram concluídas e, que, em 8 NIIS o processo de regularização fundiária, também, já foi concluído (Anexo 14b). Ainda, cabe destacar, também, que, atualmente, dos 76 NIIS apurados no Município, 44 já foram urbanizados e, se encontram em processo de regularização fundiária (REURB-S) e, outros 7 NIIS, as obras de urbanização já se encontram em andamento (Anexo 14b).

Ressalta-se que, o Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD), de 2006, já contemplava as diretrizes da Lei Federal n. 10.257/01³⁰³ (“Estatuto da Cidade”), apresentando, entre seus instrumentos inovadores, a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), delimitando as áreas de novos empreendimentos de interesse social, flexibilizando, desta forma, os parâmetros urbanísticos.

³⁰³ Regulamenta os Art. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/463822.pdf> >. Acesso em: 17 jan. 2017.

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

No ano de 2007 e 2008, para a regularização fundiária dos NIIS do Algodão e do Vila Sônia, ocorre a desafetação e, a doação para a EMDHAP das áreas públicas onde estes NIIS se localizavam.

Em 2008, novo convênio é realizado entre a EMDHAP e o MCidades / CAIXA com vistas a urbanização de mais 7 NIIS: Jardim Camargo, Maria Helena, Guamium, Vera Cruz, Dona Anésia, Monte Líbano e, Rua dos Patriotas. Estas obras já foram concluídas, com exceção das obras do NIIS Vera Cruz, que deixou de existir, após todas as famílias que lá se encontravam terem sido removidas para moradias em núcleos urbanizados.

No ano de 2009, com a parceria entre a EMDHAP e CDHU, foram realizados o Levantamento Sócio Econômico e, as obras de infraestrutura nas vias públicas do NIIS Cantagalo (Figura 56).

FIGURA 56 – Vistas do NIIS Cantagalo – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Bonin & Silva e EMDHAP (2009).

Parte das famílias localizadas em áreas de riscos do NIIS Cantagalo, assim como da mediação foram removidas para o Conjunto Habitacional Jardim Sant'Anna (Figura 57), conforme exposto no item “Provisão Habitacional”.

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

FIGURA 57 – Vistas do Conjunto Habitacional Sant’Ana
– Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização.



Fonte: Silva (2010).

Neste mesmo ano, o NIIS do Jardim Tatuapé, já urbanizado, foi incluído no Programa de Regularização Fundiária do Governo Estadual – Cidade Legal³⁰⁴. Posteriormente, outros NIIS, também, foram incluídos neste Programa (Anexos 23 e 24).

No âmbito nacional, a Lei Federal n. 11.977/09³⁰⁵ veio conceituar à regularização fundiária plena, criar novos instrumentos e procedimentos, definir competências e responsabilidades, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social, objetivando melhorar o processo que envolveu também o registro em cartório. Este assunto será abordado na Parte II, deste documento.

Em resumo, conforme já citado (Tabela 35 / Anexo 14b), na atualidade, foram apurados no Município, até outubro de 2019, a existência de 76 NIIS. Em relação aos processos de urbanização e, ou, regularização fundiária (REURB-S) estes NIIS, estão subdivididos em 4 categorias³⁰⁶: Urbanizados e Regularizados; Urbanizados em Processo de Regularização; Em Processo de Urbanização; Aguardando a Urbanização (Tabela 40).

³⁰⁴ O Programa “Cidade Legal” foi criado em agosto de 2007 com o objetivo de implementar, agilizar e desburocratizar as ações e os processos de regularizações fundiárias de núcleos habitacionais. Por meio do programa, a Secretaria de Estado da Habitação, 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.

³⁰⁵ A Lei Federal n. 11.977/09 dispõe sobre o PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. O capítulo destinado à regularização fundiária esteve em vigor até dezembro do ano de 2016 quando veio a ser alterado pela Medida Provisória n. 759/16 – que, foi transformada na Lei 13.465/17. Esta última foi regulamentada pelo no Decreto Federal 9.310/18.

³⁰⁶ Todas as informações relacionadas aos NIIS apurados no Município estão disponibilizadas no *site* da EMDHAP. Disponível em: < <https://emdhap.sp.gov.br/noticias/nucleos-informais/> >.

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

TABELA 40 – Quantidade de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) em Piracicaba – por Categoria (*Status*) e, suas Respectivas Quantidades de Famílias e Pessoas Atendidas.

<i>STATUS DO NIIS</i>	NÚMERO DE NIIS	NÚMERO DE FAMÍLIAS	NÚMERO DE PESSOAS
Urbanizados e Regularizados	08	926	3.060
Urbanizados em Processo de Regularização	45	3.782	11.705
Em Processo de Regularização e Urbanização	08	2.090	6.850
Em Processo de Regularização Aguardando o Início da Urbanização	15	1.424	4.543
TOTAL	76	8.222	26.158

Fonte: Adaptado de EMDHAP (2020).

De acordo com estas informações, atualmente o Município, em suas ações e programas de urbanização e regularização fundiária (REURB-S), atende 8.222 famílias ou, aproximadamente 26.158 pessoas.

Além dos NIIS, também são de interesse social alguns loteamentos ocupados por população de baixa renda. A partir de 2013, além do loteamento Bosques do Lenheiro, 2 loteamentos de interesse social foram regularizados: o Minas Nova e o Parque dos Eucaliptos. Atualmente 2 empreendimentos de habitação de interesse social encontram-se em processo de regularização fundiária pela EMDHAP, o Vila EMDHAP e, o Gilda.

X. CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

Em 2010, o Centro de Estudos da Metrópole (CEM) em conjunto com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), realizaram um amplo estudo que avaliou a capacidade administrativa dos municípios brasileiros para a implementação da PNH, estruturada, sobretudo, a partir do SNHIS e do PlanHab (ARRETICHE *et al.*, 2012).

Somado ao contexto de implementação do Programa de Aceleração do Crescimento-Habitação (PAC-Habitação), vinculado ao PMCMV, mais do que a elaboração de uma metodologia capaz de perceber as condições institucionais e administrativas dos municípios, este estudo buscou avaliar o impacto dessa estratégia de indução federal.

Através do SNHIS, o Governo Federal criou estímulos para que os Estados e os Municípios se instrumentalizem para a elaboração e implementação de programas e ações de habitação. A adesão ao SNHIS é condição para que Estados e Municípios recebam recursos federais e, para tal, é necessário que os Municípios tenham estabelecido um Conselho e um Fundo Municipal específico.

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

No entanto, outros aspectos são considerados na análise da capacidade administrativa dos Municípios no campo de implementação da Política Municipal de Habitação (PMH). Para além da existência de um Conselho Municipal de Habitação (CMH), considerado instância de participação popular para o planejamento da política municipal habitacional, e, de um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS), de acordo com a metodologia desenvolvida pelo CEM, o Município deve possuir um órgão destinado à gestão da política habitacional e urbana, um cadastro próprio de demandas habitacionais, atualizado e permanente e, ter em vigência um Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS).

A efetividade do órgão de gestão da política é medida pelo número de contratos estabelecidos com o PAC-Habitação, vinculado ao PMCMV, e, aos tipos ou diversidade de programas implementados pelo Município. No que diz respeito à capacidade de captação de recursos federais pelo PAC-Habitação, o estudo revelou que mesmo com os “avanços legais e administrativos instituídos com vistas a simplificar o repasse de recursos e a execução dos investimentos pelos governos subnacionais não têm refletido em melhoria concreta do desempenho dos contratos firmados” (ARRETCHE *et al.*, 2012).

Ainda, segundo estes Autores, os Governos Municipais, de forma geral, demoram a iniciar e a completar as obras referentes aos contratos firmados, desconhecem boa parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas do Governo Federal, apresentam propostas sem condições de enquadramento e seleção, apresentam documentação incompleta e projetos básicos em desacordo com as normas e legislação pertinente, não observam parâmetros de orçamento, não apresentam documentação de titularidade das áreas de intervenção, não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para condução dos processos.

Quanto aos programas habitacionais implementados pelos Municípios brasileiros durante a década de 2000, o estudo revelou que os mesmos foram referentes a:

- Construção de unidades habitacionais (UHs);
- Melhoria de UHs;
- Oferta de material de construção;
- Oferta de lotes;
- Regularização fundiária;
- Aquisição de UHs;
- Urbanização de assentamentos.

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

Somado aos critérios de análise estabelecidos pelo CEM/CEBRAP para a avaliação da capacidade administrativa dos municípios em implementar e operar a Política Nacional de Habitação (PNH), o Governo do Estado de São Paulo, no contexto de formulação do Plano Estadual de Habitação (PEH-SP), também ponderou o grau de adesão dos Municípios ao SNHIS, a estrutura administrativa dos Órgãos de gestão da política habitacional em nível local e, os instrumentos de planejamento existentes nesta mesma esfera, incidentes sobre a questão habitacional.

Pelo estudo, concluiu-se que 44% dos Municípios paulistas, que, vale dizer, abrigam 88% da população total do Estado, possuem boas condições ou, condições razoáveis em todos os temas. A situação dos Municípios com população acima de 250 mil habitantes é favorável, com metade classificados como em situação satisfatória e metade como razoável. Ainda que, inúmeras sejam as dificuldades enfrentadas pelos Municípios nesses processos que acabam atuando de forma majoritária em obras de infraestrutura ou de urbanização dos assentamentos existentes.

Arretche *et al.* (2012) classificam os Municípios em Categorias, que vão de 1 a 6, de acordo com as ações e programas habitacionais executados (Tabela 41).

TABELA 41 – Categorias de Capacidade Administrativa dos Municípios em Relação a Execução de Ações e Programas Habitacionais.

CATEGORIA	AÇÕES / PROGRAMAS
1	Nenhum programa habitacional Implementado.
2	Oferta de lotes e/ou oferta de material de construção.
3	Só construção de UHs ou construção de UHs, mais a oferta de material de construção e/ou oferta de lotes.
4	Só urbanização de assentamentos ou urbanização de assentamentos, mais a construção de UHs e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes.
5	Só regularização fundiária ou regularização fundiária, mais urbanização de assentamentos e/ou construção de UHs e/ou oferta de material de construção e/ou oferta de lotes.
6	Regularização fundiária, urbanização de assentamentos, construção de UHs, oferta de material de construção e oferta de lotes.

Legenda: UHs = Unidades Habitacionais.

FONTE: Adaptado de Arretche *et al.* (2012).

Considerando esta classificação, o Município, pode ser se enquadrado na Categoria 6 (Tabela 41), pois, tem empenhado esforços na elaboração e execução de ações e programas voltados a: regularização fundiária de interesse social (REURB-S); urbanização de NIIS; ofertas de UHs e; e oferta de lotes de interesse social (Anexo 14b). Além de, apresentar, também, em seu arranjo institucional, todos os elementos apontados como necessários para o bom desempenho de suas

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

capacidades administrativas, como: Órgão de gestão da política municipal habitacional, a EMDHAP; um CMH e; um FUMHIS.

A quarta edição do estudo “Desafios da Gestão Municipal” (DGM)³⁰⁷, lançada pela Macroplan, em 2020, mostrou quais Municípios entregaram mais serviços em quatro áreas essenciais: saúde, educação, segurança e, saneamento/sustentabilidade. O *ranking* DGM avaliou os 100 maiores Municípios do País em termos de população, aqueles com mais de 273 mil habitantes - que, respondem por cerca de metade do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro.

Na experiência internacional, os Municípios que lideram as listas dos melhores lugares para se viver, em geral, são as que conseguem conciliar geração de oportunidades com qualidade de vida, e a gestão municipal tem papel crucial nesta função. Os Municípios, por exemplo, são responsáveis pelos anos iniciais do ciclo escolar que são determinantes para a igualdade de oportunidades. Nas famílias com renda domiciliar per capita de até 1 salário mínimo (S.M.), 90,7% das crianças de 6 a 14 anos frequentam escola pública. A maior parte delas na rede municipal que abriga 68,5% das matrículas do ensino fundamental da rede pública. Quanto pior a qualidade do serviço público, maior tende a ser o abismo entre os que dele dependem e os que podem recorrer a iniciativa privada.

No estudo “Desafios da Gestão Municipal” (DGM), o desempenho global da gestão de cada Município foi avaliado por um índice sintético, composto por uma cesta de 15 indicadores de todas as áreas analisadas, o Índice Desafios da Gestão Municipal (IDGM). O IDGM varia de 0 a 1, quanto mais próximo de 1, melhor o desempenho do Município. O estudo da Macroplan não avaliou a gestão de prefeituras específicas, mas, o legado de várias administrações, aferindo a evolução dos indicadores na última década, assim como no último ano. Na última década, a evolução do IDGM revelou que houve avanços positivos em praticamente todos os 100 Municípios, menos em Ananindeua (PA) – com exceção para a área de segurança pública, que registrou retração em 34 Municípios.

Na análise do último ano, foi possível verificar uma maior retração no IDGM nos Municípios estudados. Quase metade deles, tiveram piora no desempenho: 5 Municípios no Norte, 6 no Nordeste, 26 no Sudeste, 10 no Sul e, 2 no Centro-Oeste do País.

Neste estudo, realizado pela Macroplan, foi, também, possível verificar as grandes diferenças regionais na capacidade de entregar resultados em serviços essenciais à

³⁰⁷ Quarta edição do estudo “Desafios da Gestão Municipal”. Disponível em <https://www.macroplan.com.br/dgm2020/>. Acesso em: 20 mar. 2020.