

1ª REVISÃO | PRODUTO 3
DIRETRIZES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Vol. I

PÁTRIA AMADA BRASIL GOVERNO FEDERAL
Ministério do Desenvolvimento Regional

Prefeitura do Município de Piracicaba

EMDHAP
Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba

Morini Arquitetura Ltda.
Consultoria Externa

- MAIO 2020 -

Prefeitura do Município de Piracicaba
Barjas Negri – Prefeito Municipal

Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba - EMDHAP
Arthur A. A. Ribeiro Neto – Presidente Interino

Morini Arquitetura Ltda.
Consultoria Externa

Coordenação Geral
Jorge Henrique da Silva – Diretor Administrativo-Financeiro (EMDHAP)

Coordenação Técnica
Paulo Roberto Coelho Prates – Arquiteto e Urbanista / Diretor Técnico (EMDHAP)

Equipe de Elaboração
Aline G. Costa – Arquiteta e Urbanista (Consultoria Externa – Fase Preliminar)
Camila M. de Camargo – Arquiteta e Urbanista (Consultoria Externa – Fase Preliminar)
Fernando Antônio de Oliveira Motta - Engenheiro Civil (EMDHAP) (*In Memorian*)
Jorge Henrique da Silva – Dr. em Ecologia Evolutiva Humana / Gestão (EMDHAP)
Paulo Roberto Coelho Prates – Arquiteto e Urbanista (EMDHAP)
Rose Marie Braidotti de Oliveira – Arquiteta e Urbanista (EMDHAP)
Sandra Cristina Liberal – Secretária da Diretoria-Presidência (EMDHAP)
Tatiana V. A. Monteiro – Assistente Social (Consultoria Externa – Fase Preliminar)
Vívian De Sordi Vilela Lorenzi – Assessora Jurídica (EMDHAP)

Colaboradores - EMDHAP
Gabrielle C. da Silva Fernando - Estagiária de Administração - Setor de Engenharia
Karoline Ferrari - Estagiária de Arquitetura e Urbanismo - Setor de Engenharia
Lucas José Luiz Forte Correa - Estagiário de Engenharia Civil - Setor de Engenharia
Virgulino José da Costa – Setor de Contabilidade

Colaboradores - Externos
Júlia Silva Corrente (SSP Serviços)
Márcio José Pizzol – Divisão de Uso e Ocupação do Solo (IPLLAP)
Maria Beatriz Silotto Dias de Souza - Departamento de Projetos Especiais (IPPLAP)
Lídia D'Arce Martins – Engenheira Agrônoma (IPPLAP)
Mariana Caroline Corrêa Celso Robles – Arquiteta e Urbanista (SEMOB)
Matheus Luna (CRM - Informática)
Rogério Mendes de Campos – Arquiteto e Urbanista (SEMOB)

FIGURAS

pg.

FIGURA 01 - Municípios Vizinhos de Piracicaba..... **09**

FIGURA 02 - Mapa da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP)..... **12**

FIGURA 03 - Patamares de Altitude no Município..... **55**

FIGURA 04 - Declividade no Município de Piracicaba..... **55**

FIGURA 05 - Tipos de Solo no Município de Piracicaba..... **56**

FIGURA 06 - Suscetibilidade à Erosão..... **56**

FIGURA 07 - A Bacia PCJ..... **57**

FIGURA 08 - Rede Hidrográfica de Piracicaba..... **58**

FIGURA 09 - Microbacias Hidrográficas de Piracicaba..... **59**

FIGURA 10 - Áreas Verdes Institucionais..... **69**

FIGURA 11 - Pirâmides Etárias do Município de Piracicaba - Distribuição por Sexo, Segundo o Grupo de Idades (anos 1991 e 2010)..... **83**

FIGURA 12 - Evolução do Grau (%) de Urbanização em Piracicaba, do Estado de São Paulo e, da Região de Governo de Piracicaba (de 1980 a 2020)..... **85**

FIGURA 13 - Comparação entre as Densidades Demográficas (hab/km^2) do Município de Piracicaba, da Região de Governo de Piracicaba e, do Estado de São Paulo (1980 a 2020)..... **85**

FIGURA 14 - Comparação do PIB (%) entre o Município de Piracicaba e sua Região de Governo (2002 a 2016)..... **88**

FIGURA 15 - Escolaridade da População com 25 anos ou mais - Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010)..... **91**

FIGURA 16 - Número de Famílias Atendidas pelo Programa de Transferência de Renda (Bolsa Família) no Município de Piracicaba (2018-2019)..... **92**

FIGURA 17 - Eixos de Atuação do PAC no que se refere à Problemática Habitacional..... **109**

FIGURA 18 - Atores Envolvidos no Subprograma PMCMV FAR/Construtoras e suas Funções e Responsabilidades..... **115**

FIGURA 19 - Faixas de Atendimento do PMCMV e Respectivas Regras..... **118**

FIGURA 20 - Unidades Habitacionais (em milhares) Contratadas pelo PMCMV por Faixa de Renda..... **119**

FIGURA 21 - Subsídios (em milhões) da União e do FGTS para o PMCMV..... **120**

FIGURA 22 - Distribuição do Déficit Habitacional por Grupos de Municípios..... **150**

FIGURA 23 - Déficit Total Acumulado e Déficit Total Acumulado Mais a Projeção da Demanda Futura por novas UHs - Por Grupos de Atendimento..... **152**

FIGURA 24 - Distribuição da Necessidade Total por Novas UHs por Grupo de Atendimento e Tipologia de Municípios (%)..... **153**

FIGURA 25 - Grupos de Atendimento, suas Respectivas Quantidades de Novas UHs (em milhões) e, Fontes de Financiamentos..... **153**

FIGURA 26 - Tipologias Habitacionais (Apontadas pelo PlanHab) e, Respectivas Regiões..... **154**
FIGURA 27 - Distribuição dos Produtos ou Tipologias Habitacionais (%) por Grupos de Municípios..... **155**
FIGURA 28 - Distribuição Prioritária dos Produtos Habitacionais por Grupos de Municípios..... **155**
FIGURA 29 - Necessidades Habitacionais (Déficit e Inadequações) no Estado de São Paulo, por Região..... **165**
FIGURA 30 - Grupos dos Municípios Paulistas, Segundo suas necessidades Habitacionais..... **165**
FIGURA 31 - Distribuição Geográfica dos Grupos dos Municípios no Estado de São Paulo – de Acordo com as Necessidades Habitacionais..... **166**
FIGURA 32 - Tipologia dos Municípios Segundo suas Necessidades Habitacionais - na Região Administrativa de Campinas..... **166**
FIGURA 33 - Componentes e Subcomponentes para Cálculo do Déficit Habitacional..... **175**
FIGURA 34 - Componentes e Subcomponentes para Cálculo de Inadequação de Domicílios..... **179**
FIGURA 35 - Dinâmica do Cálculo do Déficit Habitacional..... **181**
FIGURA 36 - Hierarquia no Cálculo da Inadequação de Domicílios **182**
FIGURA 37 - As Fases do Processo de REURB-S..... **202**
FIGURA 38 - Visão geral do NIIS ("favela") - Antes da Remoção das Famílias..... **209**
FIGURA 39 - Residência do Tipo "Módulo Embrião" – Construída pelo Programa Cesta Básica de Materiais para Construção..... **210**
FIGURA 40 - Vista Parcial do Conjunto Habitacional Vila Industrial..... **213**
FIGURA 41 - Áreas de Riscos onde Ocorreram Remoções de Famílias..... **213**
FIGURA 42 - Vistas Parciais do Loteamento Jardim Oriente..... **214**
FIGURA 43 - Fases da Construção do Conjunto Habitacional Bosques do Lenheiro..... **214**
FIGURA 44 - Vista Aérea e Parcial do Núcleo Jardim Santa Fé - Destaque para os Aquecedores Solares (nos telhados)..... **216**
FIGURA 45 - Vista Aérea e Parcial do Núcleo Jardim Gilda..... **217**
FIGURA 46 - Vista Geral da Vila EMDHAP - Destaque para as Cores Vivas e Alegres no Acabamento Externo das Moradias..... **217**
FIGURA 47 - Inscrição para Aquisição de UH no PMCMV (2012)..... **219**
FIGURA 48 - Vista Aérea e Geral dos Condomínios Residenciais: Piracicaba I, II e III..... **221**
FIGURA 49 - Vista Aérea dos Condomínios Residenciais: Vida Nova I, II, III e IV..... **221**
FIGURA 50 - Vista Aérea dos Condomínios Residenciais Ipês: Amarelo, Branco e Roxo..... **222**
FIGURA 51 - Vista Aérea do Jardim Algodoal..... **231**
FIGURA 52 - Vistas do Jardim Algodoal – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **233**
FIGURA 53 - Vistas do Jardim Tatuapé – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **234**
FIGURA 54 - Vistas do Jardim Glória – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **235**
FIGURA 55 - Vistas do Jardim Monte Cristo – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **235**
FIGURA 56 - Vistas do NIIS Cantagalo – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **236**

FIGURA 57 - Vistas do Conjunto Habitacional Sant'Ana – Antes (à esquerda) e, Depois (à direita) das Obras de Urbanização..... **237**
FIGURA 58 - Divisão dos Objetivos em Eixos Estratégicos e, estes, em Diretrizes..... **264**

TABELAS

pg.

TABELA 01 - Dinâmica dos Vazios Urbanos em Piracicaba..... **52**

TABELA 02 - Dificuldades e Desafios no Processo de Drenagem de Águas Pluviais em Piracicaba..... **73**

TABELA 03 - Taxa (%) Geométrica de Crescimento Populacional..... **83**

TABELA 04 - Composição (%) da População de Piracicaba por Faixa Etária (2020)..... **84**

TABELA 05 - Densidade Demográfica (hab/km^2) de Piracicaba - por regiões (2000 e 2010)..... **86**

TABELA 06 - Evolução Demográfica nos Distritos de Piracicaba (de 2000 e 2010)..... **87**

TABELA 07 - Saldo Migratório no Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010)..... **87**

TABELA 08 - Evolução dos Componentes do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Piracicaba (1991, 2000 e 2010)..... **90**

TABELA 09 - Renda e Pobreza no Município de Piracicaba (1991, 2000 e 2010)..... **91**

TABELA 10 - Rendimento dos Chefes de Família - por Região e Faixa Salarial (2000 e 2010)..... **93**

TABELA 11 - População (%) de Piracicaba por Grupos do IPVS (2010)..... **95**

TABELA 12 - Principais Eventos e Elementos da Construção da Agenda da Regularização Fundiária Urbana no Brasil (até 2011)..... **132**

TABELA 13 - Correspondência entre os Grupos e as Tipologias dos Municípios Brasileiros - De Acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR)..... **149**

TABELA 14 - Divisão Orçamentária (%) dos Recursos do PPA (2016-2019) Destinados à SEH..... **173**

TABELA 15 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba..... **183**

TABELA 16 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **184**

TABELA 17 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba - Componente: Domicílios Precários..... **184**

TABELA 18 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba – Componente: Domicílios Precários - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **185**

TABELA 19 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba - Componente: Coabitação Familiar..... **185**

TABELA 20 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba – Componente: Coabitação Familiar - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **185**

TABELA 21 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba - Componente: Ônus Excessivo com Aluguel **186**

TABELA 22 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba - Componente: Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados..... **186**

TABELA 23 - Déficit Habitacional Total de Piracicaba – Componente: Adensamento Excessivo de Domicílios Alugados - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **187**

TABELA 24 - Déficit Habitacional Por Inadequação de Domicílios (pelo menos um componente) Total – Piracicaba..... **187**

TABELA 25 - Déficit Habitacional Por Inadequação de Domicílios (pelo menos um componente) Total – Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **188**

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..... **188**

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..... **189**

TABELA 28 - Inadequação de Domicílios Urbanos - Ausência de Banheiro Exclusivo – Piracicaba... **189**

TABELA 29 - Inadequação de Domicílios Urbanos - Ausência de Banheiro Exclusivo – Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **189**

TABELA 30 - Inadequação de Domicílios Urbanos Próprios por Adensamento – Piracicaba..... **190**

TABELA 31 - Inadequação de Domicílios Urbanos Próprios por Adensamento - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **190**

TABELA 32 - Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo) - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **191**

TABELA 33 - Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo) – Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **191**

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..... **192**

TABELA 35 - Quantidade de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) em Piracicaba – por Categoria (*Status*) e, suas Respectivas Quantidades de Famílias e Pessoas Atendidas..... **202**

TABELA 36 - Demanda por Novas UHs até o ano de 2015..... **219**

TABELA 37 - Empreendimentos do PMCMV (Faixa 1) entregues em Piracicaba entre os anos 2013-2018..... **222**

TABELA 38 - Empreendimentos do PMCMV (Faixa 1,5) Contratados para Piracicaba – a partir de 2017..... **223**

TABELA 39 - Fases de Execução do Trabalho Técnico Social em Empreendimentos Habitacionais e, seus Respectivos Instrumentos e Atividades..... **224**

TABELA 40 - Quantidade de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) em Piracicaba – por Categoria (*Status*) e, suas Respectivas Quantidades de Famílias e Pessoas Atendidas..... **238**

TABELA 41 - Categorias de Capacidade Administrativa dos Municípios em Relação a Execução de Ações e Programas Habitacionais..... **240**

TABELA 42 - Déficit Habitacional Total (Déficit Quantitativo) - Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **254**

TABELA 43 - Déficit Habitacional por Inadequação de Domicílios (Déficit Qualitativo) – Piracicaba - por Faixa de Rendimentos das Famílias Atendidas pela EMDHAP..... **254**

TABELA 44 - 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..... **254**

TABELA 45 – Projeção do Acréscimo na Quantidade de Habitantes entre os anos de 2015 e 2035, em Piracicaba..... **257**

TABELA 46 - Distribuição dos Chefes de Família por Região e, por Faixa Salarial Correspondente ao Incremento Populacional, Previsto para o Município, entre os anos de 2015 e 2030..... **258**

TABELA 47 - Eixo Estratégico 1: Qualificação Urbana..... **265**

TABELA 48 - Eixo Estratégico 2: Provisão Habitacional..... **266**

TABELA 49 - Eixo Estratégico 3: Qualificação Habitacional..... **268**

TABELA 50 - Eixo Estratégico 4: Desenvolvimento Institucional..... **269**

TABELA 51 - Eixo Estratégico 5: Aprimoramento Normativo / Legal..... **271**

TABELA 52 - Curto, Médio e Longo Prazos e Suas Respectivas Características..... **313**

TABELA 53 - Metas e Prazos dos Programas e Subprogramas Propostos para a Política Municipal de Habitação..... **314**

TABELA 54 - Curto, Médio e Longo Prazos e Suas Respectivas Características..... **321**

TABELA 55 - Metas Normativas e, respectivos prazos..... **321**

TABELA 56 - Metas Institucionais com respectivos prazos..... **322**

ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS

ABES - Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental
ACD - Auto Construção Dirigida
APA - Área de Proteção Ambiental
APP - Área de Preservação Permanente
ARD - Área de Risco a Deslizamento
ARI - Área de Risco a Inundação
ARS - Área de Risco a Solapamento
ASFAP - Associação dos Favelados de Piracicaba
AUP - Aglomeração Urbana de Piracicaba
Bacia PCJ - Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH - Banco Nacional de Habitação
CADIN - Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal
CADME - Centro de Atenção às Doenças Metabólicas
CADMUT - Cadastro Nacional de Mutuários
CadÚnico - Cadastro Único do Governo Federal
CAIXA – Banco do Governo Federal, denominado, anteriormente, de Caixa Econômica Federal
CAP - Comissão de Análise e Parecer
CASE - Centro de Atendimento Socioeducativos
CAU - Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CBMC - Cesta Básica de Materiais de Construção
CCZ - Controle de Zoonoses
CD - Certidão de Demanda
CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEBRAP - Centro Brasileiro de Análise e Planejamento
CECAP - Companhia Estadual de Casas Populares
CEDIC - Centro de Doenças Infecto Contagiosas
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional de Minas Gerais
CEH - Conselho Estadual de Habitação
CEM - Centro de Estudos da Metrópole
CENA - Centro de Energia Nuclear na Agricultura
CEO - Centro de Especialidades Odontológicas
CEREST - Centro de Referência em Saúde do Trabalhador
CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CESM - Centro de Atenção Especializada em Saúde da Mulher
CF - Constituição Federal
CID - Classificação Internacional de Doenças
CLT - Consolidação das Leis do Trabalho
CMH - Conselho Municipal de Habitação
CMM - Cadastro Mobiliário do Município
CNDU - Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNJ - Corregedoria Nacional de Justiça
CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
COAF - Centro de Artes e Ofícios
COBRAPE - Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
COHAB-SP - Companhia Metropolitana de Habitação do Estado de São Paulo
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CORDE - Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência

COT - Central de Ortopedia e Traumatologia
CPFL - Companhia Paulista de Força e Luz
CRAB - Centro de Referência em Atenção Básica
CRAS - Centro de Referência de Assistência Social
CREA - Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CRF - Certidão de Regularização Fundiária
CRI - Cartório de Registro de Imóveis
CUEM - Concessão de Uso Especial e, de Imóveis Públicos Ocupados para Fins de Moradia Social
DAF - Departamento da Assistência Farmacêutica
DGM - Desafios da Gestão Municipal
EEP - Escola de Engenharia de Piracicaba
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMDHAP - Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba
EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano
ESALQ - Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
ETA - Estação de Tratamento de Água
ETE - Estação de Tratamento de Esgoto
ETL - Estação de Tratamento de Lodo
FAR - Fundo de Arrendamento Residencial
FAS - Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FDS - Fundo de Desenvolvimento Social
FG - Fundo Garantidor
FGH - Fundo Garantidor Habitacional
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FMDL - Fundo Municipal de Desenvolvimento Local
FNHIS - Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FOP - Faculdade de Odontologia de Piracicaba
FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social
FUMDET - Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial
FUMEP - Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba
FUMHIS - Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social
GNSS - *Global Navigation Satellite Systems*
ha - Hectare
hab - Habitante
hab./km² - Habitante por Quilômetro Quadrado
HIS - Habitação de Interesse Social
HMP - Habitação de Mercado Popular
IAB - Instituto de Arquitetos do Brasil
IAV - Índices de Áreas Verdes
IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBDU - Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDGM - Índice Desafios da Gestão Municipal
IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IELU - Índice de Espaços Livres Urbanos
IMA - Informação, Monitoramento e Avaliação
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEF - Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais
IPPLAP - Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba
IPRS - Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT - Instituto de Pesquisas Tecnológicas
ITR - Imposto Territorial Rural
km - Quilômetro
Kw/h - Quilowatt por hora

L/seg. - Litros por Segundo
LA - Liberdade Assistida
LC - Lei Complementar
Ltda - Limitada
m - metro
m^2 - Metro Quadrado
m^2/hab - Metro Quadrado por Habitante
m^3 - Metro Cúbico
m^3/dia - Metros Cúbico por Dia
m^3/mês - Metros Cúbico por Mês
m^3/seg. - Metros Cúbico por Segundo
MADE - Macrozona de Desenvolvimento Rural
MANI - Macrozona de Núcleos Urbanos Isolados
MAPH - Macrozona de Proteção Hídrica e Ambiental
MCidades - Ministério das Cidades
MCU - Macrozona de Contenção Urbana
mm - Milímetro
mm/ano - Milímetro por Ano
MP – Medida Provisória
MP - Ministério Público
MP/SP - Ministério Público do Estado de São Paulo
MRU - Macrozona de Restrição Urbana
MUC - Macrozona de Urbanização Consolidada
MUCAPP – Associação Pró-Mutirão da Casa Popular de Piracicaba
NIS - Núcleos de Interesse Social (antigamente denominados de “favelas”)
NIIS – Núcleo(s) Informal(is) de Interesse Social (antigamente denominados de “favelas”)
NUI - Núcleo Urbano Isolado
NUIC - Núcleos Urbanos Informais Consolidados
NUIs - Núcleos Urbanos Isolados
ºC - Graus Celsius
OGU - Orçamento Geral da União
ONG - Organização Não Governamental
ONGs - Organizações Não Governamentais
ONU-HABITAT - Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
PA - Estado do Pará
PAC - Programa de Aceleração do Crescimento
PAD - Programa de Assistência Domiciliar
PAR - Programa de Arrendamento Residencial
PCS - Programa Crédito Solidário
PDD - Plano Diretor de Desenvolvimento
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado
PDDP - Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba
PDDS - Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável
PDMU - Plano Diretor de Mobilidade Urbana
PDR - Plano Diretor Rural
PDS - Plano de Desenvolvimento Socioterritorial
PEH - Plano Estadual de Habitação - (Estado de São Paulo)
pg. - Página
PIB - Produto Interno Bruto
PlanHab - Plano Nacional de Habitação
PLC - Projeto de Lei Complementar
PLNH – Plano Nacional de Habitação
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMF - Prefeitura Municipal de Florianópolis
PMGIRS - Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos
PMH – Política Municipal de Habitação
PMHIS - Plano Municipal de Habitação de Interesse Social

PMI - Programas Multissetoriais Integrados Urbanos
PMP - Prefeitura Municipal de Piracicaba
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAFM - Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros - Ministério da Fazenda
PNAS - Política Nacional de Assistência Social
PNDR - Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PNH - Política Nacional de Habitação
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNHR - Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU – Programa Nacional de Habitação Urbana
PNSB - Plano Nacional de Saneamento Básico
PPA - Plano Plurianual
PPD - Pessoas Portadoras de Deficiência
PPI - Projetos Prioritários de Investimentos
PPP - Parceria Público Privada
PRO-ÁLCOOL - Programa Nacional do Álcool
PROMORE - Programa de Moradia Econômica
PROPEPI - Programa Pedacinho de Piracicaba
PTR - Programas de Transferência de Renda
PTTS - Projeto de Trabalho Técnico Social
PTS-P - Proposta Preliminar do Trabalho Social
RA - Região Administrativa
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
REURB - Regularização Fundiária Urbana
REURB-E - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
REURB-S - Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
RL - Reserva Legal
RM - Região Metropolitana
RMRJ - Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
RSU - Resíduos Sólidos Urbanos
SBAU - Sociedade Brasileira de Arborização Urbana
SBPE - Sistema Brasileiro de Popança e Empréstimo
SDH/PR - Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República
SEADE - Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEDEMA - Secretaria de Defesa do Meio Ambiente
SEDS - Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de são Paulo
SEESP - Sindicato dos Engenheiros do Estado de são Paulo
SEH - Secretaria da Habitação do Estado de São Paulo
SEMAE - Serviço Municipal de Água Esgoto
SEMOB - Secretaria Municipal de Obras
SEMS - Secretaria Municipal de Saúde
SEMTRE - Secretaria Municipal do Trabalho e Renda
SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESC - Serviço Social do Comércio
SESI - Serviço Social da Indústria
SFH - Sistema Financeiro da Habitação
SIACI - Sistema Integrado de Administração da Carteira Imobiliária
SIG - Sistema de Informações Geográficas
Simahab - Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação
SIPH - Sistema de Informações da Política Habitacional
S.M. – Salário Mínimo
SMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo
SMADS -Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SNCH - Sistema Nacional de Cadastro Habitacional

SNIS - Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNH – Secretaria Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPU - Secretaria Nacional de Programas Urbanos
SP – Estado de São Paulo
SPC - Serviço de Proteção ao Crédito
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
TGCA - Taxa Geométrica de Crescimento Anual
UBS - Unidade Básica de Saúde
UC - Unidades de Conservação
UH - Unidade Habitacional
UHs - Unidades Habitacionais
UNESP - Universidade Estadual Paulista
UNICAMP - Universidade Estadual de Campinas
UNIMEP - Universidade Metodista de Piracicaba
UPA - Pronto Atendimento
USF - Unidade de Saúde da Família
USP - Universidade de São Paulo
ZAP 1 - Zona de Adensamento Prioritário
ZAP 2 - Zona de Adensamento Secundário
ZEA - Zona Especial Aeroportuária
ZEI - Zona Especial Industrial
ZEIDSE - Zona Especial de Interesse de Desenvolvimento Sócio Econômico
ZEIHC - Zona Especial de Interesse Histórico Cultural
ZEIPC - Zona Especial de Interesse da Paisagem Construída
ZEIS - Zona Especial de Interesse Social
ZEIT - Zona Especial Institucional
ZEPAL - Zona Especial de Parques Lineares
ZER - Zona Especial de Risco
ZEUE - Zona Especial de Urbanização Específica
ZEURB - Zona Especial de Reurb-S
ZOCFA - Zona de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental
ZOCIE - Zona de Ocupação Controlada por Infraestrutura
ZOR - Zona de Ocupação Restrita
ZUBR - Zona Urbana de Proteção Beira Rio
ZUCO 1 - Zona Urbana de Contenção 1
ZUCO 2 - Zona Urbana de Contenção 2
ZUCO 3 - Zona Urbana de Contenção 3
ZUIN - Zona Urbana Industrial
ZUIT - Zona Urbana Institucional
ZUPA - Zona Urbana de Proteção da Paisagem
ZUPIA - Zona Urbana de Proteção e Interesse Ambiental
ZURB - Zona Urbana de Requalificação de Bairros
ZURC - Zona Urbana de Reabilitação Central

SUMÁRIO

pg.

APRESENTAÇÃO..... **01**
PARTE I - PONTO DE PARTIDA..... **08**
I. CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **08**
I.I. Caraterísticas Gerais..... **08**
I.II. Contexto Histórico..... **10**
I.III. Inserção Regional..... **12**
I.IV. Infraestrutura Urbana e Equipamentos Públicos..... **14**
I.V. Contexto Legal da Política Municipal de Habitação..... **21**
I.V.I. Lei Orgânica..... **21**
I.V.II. Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP)..... **24**
I.V.II.I. Contexto dos Planos Diretores Anteriores..... **24**
I.V.II.II. O Atual Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP)..... **30**
I.V.II.II.I. Ordenamento Territorial de Piracicaba..... **34**
I.V.II.II.II. Zonas Especiais no Território de Piracicaba..... **36**
I.V.III. A EMDHAP, o Conselho Municipal de Habitação e, o Fundo Municipal de Habitação..... **41**
I.VI. Expansão Urbana e Vazios Urbanos no Município..... **47**
II. CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **53**
II.I. Solo e Relevo..... **54**
II.II. Hidrografia..... **57**
II.III. Saneamento Básico..... **61**
II.III.I. Água e Esgoto..... **62**
II.III.II. Resíduos Sólidos Urbanos..... **64**
II.IV. Áreas Verdes..... **66**
II.V. Drenagem Urbana..... **71**
II.VI. Riscos Ambientais..... **76**
III. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **82**
III.I. Estrutura e Dinâmica Populacional..... **82**
III.II. Aspectos Socioeconômicos..... **88**
IV. CONTEXTO HABITACIONAL NO BRASIL..... **97**
IV.I. A Política Nacional de Habitação (PNH)..... **103**
IV.II. Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)..... **108**
IV.II.I. Provisão Habitacional: Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)..... **110**
IV.II.II. Regularização Fundiária – PAC Urbanização..... **120**
IV.II.II.I. Regularização Fundiária - Contribuições das Leis Federal n. 11.977/09, e n. 13.465/17..... **132**
IV.III. Plano Nacional de Habitação (PlanHab)..... **146**
V. PLANO ESTADUAL DE HABITAÇÃO (PEH)..... **157**
VI. PROGRAMAS DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO..... **168**
VI.I. Casa Paulista..... **168**
VI.II. Provisão de Moradias..... **168**
VI.III. Requalificação Habitacional e Urbana e, Inclusão Social..... **169**
VI.IV. Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários..... **170**
VI.V. Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista..... **172**
VI.VI. Regularização Fundiária de Interesse Social..... **172**
VII. DÉFICIT HABITACIONAL NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **174**
VII.I. Metodologia para Cálculo do Déficit..... **174**
VII.II. Dinâmica da Estimativa do Déficit Habitacional e, da Inadequação de Domicílios..... **180**
VII.III. Déficit Habitacional do Município de Piracicaba..... **183**

VIII. CONTEXTO DA IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA NO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **193**
VIII.I. Inadequação Habitacional (conceito) **194**
VIII.II. Dinâmica dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS - "Favelas") no Município..... **197**
VIII.III Loteamentos Irregulares ou Clandestinos no Município..... **203**
VIII.III.I Loteamentos Irregulares ou Clandestinos - Urbanos..... **204**
VIII.III.II. Loteamentos Irregulares ou Clandestinos - Rurais..... **205**
IX. AÇÕES DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO (PMH)..... **207**
IX.I. Política de Provisão Habitacional..... **208**
IX.II. Políticas de Urbanização e de Regularização Fundiária do Município – Introdução..... **225**
IX.II.I. Políticas de Urbanização e de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) do Município..... **227**
X. CAPACIDADE ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA..... **238**
PARTE II - ESTRATÉGIAS DE AÇÃO..... **243**
I. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA..... **245**
II. CENÁRIOS SOBRE A TEMÁTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO..... **249**
II.I. Cenário Atual e Déficit Acumulado no Município..... **253**
II.II. Demanda Demográfica e Déficit Projetados no Município..... **256**
II.III. Disponibilidade de Terras no Município para Habitação de Interesse Social (HIS)..... **259**
III. EIXOS TEMÁTICOS DO PMHIS..... **264**
III.I. Diretrizes Centrais..... **265**
III.II. Diretrizes Transversais..... **269**
IV. PROGRAMAS E AÇÕES..... **272**
IV.I. Programas Centrais..... **274**
IV.I.I. Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S..... **275**
IV.I.I.I. Objetivos do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S..... **276**
IV.I.I.II. Beneficiários do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S..... **277**
IV.I.I.III. Tipos de Atendimentos no Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S **277**
IV.I.I.IV. Ações Estratégicas do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S **277**
IV.I.I.V. Atores do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S..... **279**
IV.I.I.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos Para o Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S **280**
IV.I.II. Programa de Provisão Habitacional..... **280**
IV.I.II.I. Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **281**
IV.I.II.I.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **282**
IV.I.II.I.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **283**
IV.I.II.I.III. Tipos de Atendimentos no Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **283**
IV.I.II.I.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **283**
IV.I.II.I.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **284**
IV.I.II.I.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)..... **285**
IV.I.II.II. Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **286**
IV.I.II.II.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **286**
IV.I.II.II.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **286**

IV.I.II.II.III. Tipos de Atendimentos no Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **287**
IV.I.II.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **287**
IV.I.II.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **288**
IV.I.II.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)..... **289**
IV.I.II.III. Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **289**
IV.I.II.III.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **289**
IV.I.II.III.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **290**
IV.I.II.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **290**
IV.I.II.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **290**
IV.I.II.III.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **291**
IV.I.II.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social..... **292**
IV.I.III. Programa de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), Loteamentos Irregulares de Interesse Social e, de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **292**
IV.I.III.I. Objetivo do Programa de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), Loteamentos Irregulares de Interesse Social e, de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **293**
IV.I.III.II. Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **293**
IV.I.III.II.I. Objetivos do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **295**
IV.I.III.II.II. Beneficiários do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **296**
IV.I.III.II.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **296**
IV.I.III.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **296**
IV.I.III.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **297**
IV.I.III.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social..... **298**
IV.I.III.III. Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **298**
IV.I.III.III.I. Objetivo do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **299**
IV.I.III.III.II. Beneficiários do Subprograma de Requalificação Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **299**
IV.I.III.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Requalificação Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **299**
IV.I.III.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Requalificação Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **299**
IV.I.III.III.V. Atores Envolvidos do Subprograma de Requalificação Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **300**
IV.I.III.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Requalificação Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social..... **300**

IV.I.IV. Programa de Melhoria Habitacional..... **300**
IV.I.IV.I. Objetivo do Programa de Melhoria Habitacional..... **302**
IV.I.IV.II. Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **302**
IV.I.IV.II.I. Objetivos do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **302**
IV.I.IV.II.II. Beneficiários do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **302**
IV.I.IV.II.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **303**
IV.I.IV.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **303**
IV.I.IV.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **304**
IV.I.IV.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção..... **304**
IV.I.IV.III. Subprograma de Assistência Técnica..... **305**
IV.I.IV.III.I. Objetivos do Subprograma de Assistência Técnica..... **305**
IV.I.IV.III.II. Beneficiários do Subprograma de Assistência Técnica..... **305**
IV.I.IV.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Assistência Técnica..... **305**
IV.I.IV.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Assistência Técnica..... **306**
IV.I.IV.III.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Assistência Técnica..... **307**
IV.I.IV.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamento do Subprograma de Assistência Técnica..... **308**
IV.I.IV.IV. Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **308**
IV.I.IV.IV.I. Objetivos do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **308**
IV.I.IV.IV.II. Beneficiários do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **309**
IV.I.IV.IV.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **309**
IV.I.IV.IV.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **309**
IV.I.IV.III.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **310**
IV.I.IV.IV.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamento do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social..... **310**
IV.I.V. Programa de Reestruturação Administrativa..... **310**
IV.I.V.I. Objetivo do Programa de Reestruturação Administrativa..... **311**
IV.I.V.II. Ações Estratégicas do Programa de Reestruturação Administrativa..... **311**
IV.I.V.III. Atores Envolvidos no Programa de Reestruturação Administrativa..... **312**
IV.I.V.IV. Fontes de Recursos e Formas de Financiamento do Programa de Reestruturação Administrativa..... **312**
IV.I.VI. Metas dos Programas Centrais..... **313**
IV.II. Programa Transversal..... **315**
IV.II.I. Objetivo do Programa Transversal..... **315**
IV.II.II. Ações Estratégicas do Programa Transversal..... **315**
IV.II.III. Atores Envolvidos no Programa Transversal..... **315**
V. PLANOS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS: REDUÇÃO DE RISCOS, E REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E DE HABITAÇÕES SUBNORMAIS..... **316**
V.I. Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental..... **316**
V.I.I. Atores Envolvidos no Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental..... **317**
V.I.II. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental..... **317**
V.II. Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais..... **318**
V.II.I. Atores Envolvidos no Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais..... **318**

V.II.II. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais..... **319**
VI. ADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS..... **319**
VI.I. Metas Normativas e Institucionais..... **320**
VII. MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO..... **323**
VIII. PRESTAÇÕES DE CONTAS E RELATÓRIOS DE GESTÃO..... **323**
IX. GESTÃO DA INFORMAÇÃO..... **325**
X. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL..... **325**
XI. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PMHIS..... **327**
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... **332**
ANEXOS (Caderno Avulso – Vol. II) ..... **--**

APRESENTAÇÃO

O Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de Piracicaba, elaborado no ano de 2009, pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP), em consonância com a Lei Federal n. 11.124/05[1], regulamentada pelo Decreto n. 5.796/06[2], apresentou como principal objetivo a orientação do planejamento habitacional do Município, além de configurar-se instrumento obrigatório para acesso aos recursos orçamentários do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) destinados para investimentos habitacionais, principalmente para as famílias de baixa renda. A elaboração do PMHIS resultou, à época, em 3 Documentos ou Produtos, a saber: Proposta Metodológica; Diagnóstico Habitacional e; Diretrizes e Estratégias de Ação.

Passados 11 anos da sua elaboração, a revisão dos documentos que compõem o PMHIS de Piracicaba se fez necessária como forma de avaliação das ações empreendidas a partir do referido Plano, para atualização das demandas habitacionais do município, sobretudo, em seu cruzamento com uma produção pujante estimulada pelo Programa do Governo Federal, conhecido como Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e para o estabelecimento de novos ou reformulados direcionamentos, considerando o contexto político e econômico atual.

A elaboração e apresentação do Produto 3 - Diretrizes, Estratégias e Ações, sob a orientação dos Técnicos da EMDHAP[3], com a assessoria da Empresa Morini Arquitetura Ltda, conclui a revisão do PMHIS, iniciada pela Empresa G&A - Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda, que elaborou e apresentou o Produto 1 - Proposta Metodológica e o Produto 2 - Diagnóstico Habitacional.

Ressalta-se que, após leitura prévia dos Produtos 1 e 2, apresentados pela Empresa G&A - Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda, sobretudo no que se refere aos conteúdos no Produto

[1] Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

[2] Disponível em: < http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5796-6-junho-2006-543052-publicacaooriginal-52786-pe.html >. Acesso em: 17 dez. 2019.

[3] As informações referentes às ações da política habitacional no município de Piracicaba foram passadas, pela EMDHAP, a Empresa de Consultoria Morini Arquitetura Ltda, via eletrônica (*e-mails*). Mensagens enviadas por < ppr.prates@gmail.com; vivian.vilela@emdhap.sp.gov.br; sandra.liberal@emdhap.sp.gov.br; rose.oliveira@emdhap.sp.gov.br >. Acesso em: de 28 mai. 2019 a 16 mar. 2020.

2 - Diagnóstico Habitacional, uma série de lacunas foram identificadas relacionadas ao desenvolvimento de estratégias de ação objetivas e nas demandas habitacionais do município. Além disso, desde 2014, o cenário político e, no que mais diz respeito ao assunto em questão, o quadro de políticas e programas habitacionais brasileiro apresentaram alterações significativas, exigindo dos Profissionais da EMDHAP enorme esforço criativo no sentido de perceber e apresentar outras possibilidades e estratégias, para além daquelas apontadas no PMHIS de 2009 e, que os Produtos 1 e 2, deste processo de revisão, apresentaram como horizonte.

Neste cenário, uma inversão metodológica importante foi adotada, a elaboração de propostas e estratégias de ação que partissem das demandas habitacionais identificadas no município de Piracicaba, e não de um "cardápio" de linhas programáticas existentes, buscando na história da política habitacional brasileira, estadual e do municipal e, em experiências recentes que articulam o Poder Público e a iniciativa privada, oportunidades para o incremento necessário para a produção de novas Unidades Habitacionais (UHs) e, à regularização urbanística e fundiária no município.

Assim, o **Produto 3 – Diretrizes, Estratégias e Ações** está estruturado em duas partes:

- **PARTE I - Ponto de Partida**, e;
- **PARTE II - Estratégias de Ação**.

A **PARTE I - Ponto de Partida** não se trata de um "novo diagnóstico", entretanto, visto que este será a base para a elaboração das Estratégias de Ação, nela, é recuperada informações dos Produtos 1 e 2, já elaborados (neste processo de revisão) e, ainda, a partir de fontes reconhecidas e, da própria Prefeitura do Município de Piracicaba (PMP), através de suas Secretarias, Órgãos e, Autarquias estas informações foram atualizadas, ampliadas e analisadas.

Neste aspecto, o conteúdo da **PARTE I - Ponto de Partida** apresenta-se estruturado em 10 tópicos, descrito a seguir:

- **I. Caracterização Territorial do Município de Piracicaba** - apresenta a estruturação territorial do Município, sistematiza o arcabouço legal existente no município e pertinente ao tema da habitação, a evolução urbana e vetores recentes de expansão, os vazios urbanos decorrentes deste padrão de ocupação urbana, o uso do solo, a infraestrutura viária e de distribuição de equipamentos urbanos, e os principais serviços públicos prestados;
- **II. Caracterização Ambiental do Município de Piracicaba** - apresenta os diversos aspectos ambientais presentes no território (como: solo, relevo, hidrografia, áreas

verdes, drenagem urbana, saneamento básico e riscos) analisando suas influências sobre os Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e sua sobreposição com os vetores de expansão urbana;

- **III. Caracterização Sociodemográfica do Município de Piracicaba** - apresenta dados da dinâmica populacional e aspectos socioeconômicos do Município, procurando entrecruzar dados populacionais, de densidade demográfica e de vulnerabilidade social;

- **IV. Contexto Habitacional no Brasil** – apresenta, em linhas gerais, a evolução habitacional no país, apresentando os principais eventos e atores deste processo. Apresenta a Política Nacional de Habitação (PNH), juntamente com as legislações que a regulamentam. Também, um breve resumo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e seus Programas relacionados à temática habitacional, como o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) e, o Programa PAC Urbanização – voltado à Regularização Fundiária. Ainda, são apresentadas, também, as contribuições das Leis Federal n. 11.977/09[4] e, n. 13.465/17[5]. E, por fim, o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), suas diretrizes, a metodologias de cálculo do déficit habitacional do Brasil e, a tentativa de distribuição deste déficit a partir de um conjunto de aspectos que traduzirão a diversidade de municípios, suas dinâmicas e características territoriais e, as linhas programáticas recomendadas para o enfrentamento da questão habitacional em um horizonte ainda em curso;

- **V. Plano Estadual de Habitação do Estado de São Paulo (PEH) –** apresenta o Plano Estadual de Habitação do Estado de São Paulo (PEH), e, as respectivas legislações que o regulamentam. Assim como para o PlanHab, apresenta, também, a metodologia de cálculo do déficit habitacional do Estado de São Paulo, a tentativa de distribuição deste déficit a partir de um conjunto de aspectos que traduzirão a diversidade de municípios, suas dinâmicas e características territoriais e, as linhas programáticas recomendadas para o enfrentamento da questão habitacional em um horizonte ainda em curso;

[4] Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ... . Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11977.htm >. Acesso em: 20 set. 2019.

[5] 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/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 20 set. 2019.

- **VI. Programas de Habitação do Estado de São Paulo** - apresenta diversos Programas da Secretaria Estadual de Habitação (SEH), desenvolvidos através da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), como: o Casa Paulista; o Provisão de Moradias; o Requalificação Habitacional e Urbana e Inclusão Social; o Urbanização de Favelas e Assentamentos Precários; o Habitação Sustentável e Recuperação Ambiental na Serra do Mar e Litoral Paulista, e; o Regularização Fundiária de Interesse Habitacional;

- **VII. Déficit Habitacional no Município de Piracicaba** - analisa o cálculo de déficit habitacional apresentado no Produto 2 - Diagnóstico Habitacional (deste processo de revisão), confronta estes dados com as informações disponibilizadas pela Fundação João Pinheiro (FJP) e com algumas questões construídas nos itens anteriores;

- **VIII. Irregularidade fundiária no Município de Piracicaba** - especifica a distinção entre esse tipo de demanda e outra, do mesmo tipo, mas de interesse específico. Aborda a temática inadequação habitacional. Atualiza e sistematiza os dados sobre os Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), antigamente chamados de "Favelas" e loteamentos irregulares ou clandestinos (urbanos e rurais) e apresenta um inventário dos mesmos;

- **IX. Ações da Política Municipal de Habitação** - traça um breve histórico das ações municipais voltadas ao temário da Habitação de Interesse Social (HIS), e apresenta um conjunto de ações recentes e seus desdobramentos em termos de quantidade de novas Unidades Habitacionais (UHs) produzidas por programa, e de moradias regularizadas ou em processo de regularização urbanística e fundiária. Além disso, aponta os principais limites ou entraves para o atendimento pleno das demandas habitacionais presentes no Município;

- **X. Capacidade Administrativa do Município -** apresenta os instrumentos que o Município dispõe para a elaboração e implantação de ações e programas voltados à política habitacional, sua classificação, através de indicadores de capacidade administrativa de um Município, segundo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) e o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP) e, discute a necessidade da EMDHAP, enquanto Órgão responsável pelo desenvolvimento habitacional no Município, articular com demais Órgãos públicos Municipais relacionados ao planejamento urbano.

Cabe ressaltar que, algumas informações aqui apresentadas, ainda, carecem de um aprofundamento mais detalhado, a partir do levantamento de dados primários, pelo qual, naquilo que cumpre este Produto, recomendamos que se proceda com o desenvolvimento deste tipo de atividade/diagnóstico no prazo, máximo, de dois anos.

Dessa maneira, entendemos que maiores e mais adequados subsídios serão agregados ao conjunto de informações aqui sistematizadas para as devidas correções de rumos, definição mais precisa dos cenários, consolidação dos programas, de atendimento habitacional, propostos e os seus monitoramentos.

Após a apresentação e análise destas informações, realizada na **PARTE I** deste documento, foi possível a elaboração da **PARTE II – ESTRATÉGIAS DE AÇÕES.** Esta apresenta caminhos (Programa e ações) e meios necessários para atender as necessidades habitacionais do Município. Esta segunda parte encontra-se estruturada em 11 tópicos. São eles:

- **I. Princípios, Objetivos e Diretrizes orientadoras do PMHIS de Piracicaba**, neste tópico, os princípios, objetivos e diretrizes previstos no PMHIS de 2009 são revisados e atualizados;
- **II. Eixos Temáticos do PMHIS**, neste tópico as Diretrizes do PMHIS, que são os elementos norteadores para a construção dos Programas e Ações, que foram divididas em Eixos Estratégicos definidos com base nos principais aspectos do diagnóstico pré-existente;
- **III. Cenários possíveis sobre a temática habitacional do Município**, neste tópico, é apresentado o cenário atual e outras informações que auxiliarão a Gestão Pública Municipal no gerenciamento de riscos futuros, na efetivação das escolhas, o que resulta em indicativos das ações necessárias ao enfrentamento do problema habitacional no Município com vistas a um cenário desejável. Dentre estas informações, destacam-se: déficit atual e acumulado, demanda demográfica e déficit projetado no município e, disponibilidade de terra para Habitação de Interesse Social (HIS);
- **IV. Programas e Ações**, este tópico, tem como objetivo, para atender o déficit habitacional no Município, estruturar as ações da Política Habitacional Municipal, a partir das especificidades das demandas apontadas no diagnóstico habitacional. Assim, apresenta diversos Programas e suas Metas, indicando, ainda, linhas de financiamentos possíveis, disponíveis nas diversas esferas;

- **V. Planos de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental e Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais,** neste tópico, devido à necessidade emergencial de atender a demanda exposta no diagnóstico pré-elaborado, são propostas a execução de ações prioritárias;
- **VI. Adequação dos Instrumentos Normativos**, neste tópico são apresentados quadros contendo as metas relacionadas a revisão e/ou elaboração de aparatos legais municipal e, de ações relacionadas ao funcionamento institucional da EMDHAP, com vistas a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos de alta qualidade, relacionados à temática habitação;
- **VII. Mecanismos de Institucionalização**, neste tópico são apresentadas as diretrizes e ações para que o Poder Executivo Municipal propicie a participação eficaz e, integrada, das diversas Instituições e Atores do Município, relacionados à temática habitacional;
- **VIII. Prestações de Contas e Relatórios de Gestão**, neste tópico são apresentadas as diretrizes, os Atores e as suas responsabilidades, para que a prestação de contas e a apresentação de relatórios sejam práticas constantes no Município;
- **IX. Gestão da Informação**, este tópico apresenta as orientações para o Município estruturar e manter um Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) eficiente que envolva os dados cadastrais unificado das famílias e do território em relação a questão habitacional;
- **X. Participação e Controle Social**, este tópico esclarece e orienta para a importância do Município propiciar e fortalecer as instâncias de representação e participação da Sociedade Civil organizada, através do rebatimento efetivo das decisões destas instâncias nas políticas locais, do desenvolvimento institucional dos conselhos envolvidos na questão habitacional;
- **XI. Monitoramento, Avaliação e Revisão do PMHIS,** neste tópico são apresentados os indicadores, os Atores e, a periodicidade do monitoramento, avaliação e, revisão do PMHIS.

Dessa forma, o presente documento, **Produto 3 – Diretrizes, Estratégias e Ações,** em consonância com os termos definidos no Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), do Ministério do Desenvolvimento Regional, busca sintetizar elementos de análise e diagnóstico que possam amparar a Política Habitacional de Piracicaba, ser um Plano

concreto da Política Habitacional, emergindo da realidade do Município, considerando suas carências e, também, sua capacidade de investimento na questão habitacional, de forma articulada com os demais Atores.

PARTE I | PONTO DE PARTIDA

Como primeira etapa da elaboração do **PRODUTO 3 – DIRETRIZ, ESTRATÉGIAS E AÇÕES**, a **PARTE I – PONTO DE PARTIDA** apresenta informações relevantes e objetivas e uma análise do quadro habitacional do Município de Piracicaba. Os documentos, PMHIS de 2009, objeto desta revisão e, o Produto 2 – Diagnóstico Habitacional (elaborado em 2014) foram as referências iniciais para a elaboração desta primeira parte.

As informações das referências iniciais, cujo conteúdo foi organizado em outra estrutura, foram atualizadas e/ou complementadas por outros dados importantes, mais recentes do Município de Piracicaba, para a análise do quadro habitacional, considerando que é justamente em tal análise que se encontram elementos e subsídios necessários para a elaboração e/ou reformulação das estratégias de ação necessárias para reverter as necessidades habitacionais existentes.

Com o objetivo de ampliar e, também, atualizar estas informações, tomou-se, também, como referências relevantes, Instituições como: Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Economia; Secretaria Estadual de Habitação (SEH); Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação João Pinheiro (FJP) e; Secretarias / Autarquias do Município de Piracicaba, entre outras.

I. CARACTERIZAÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

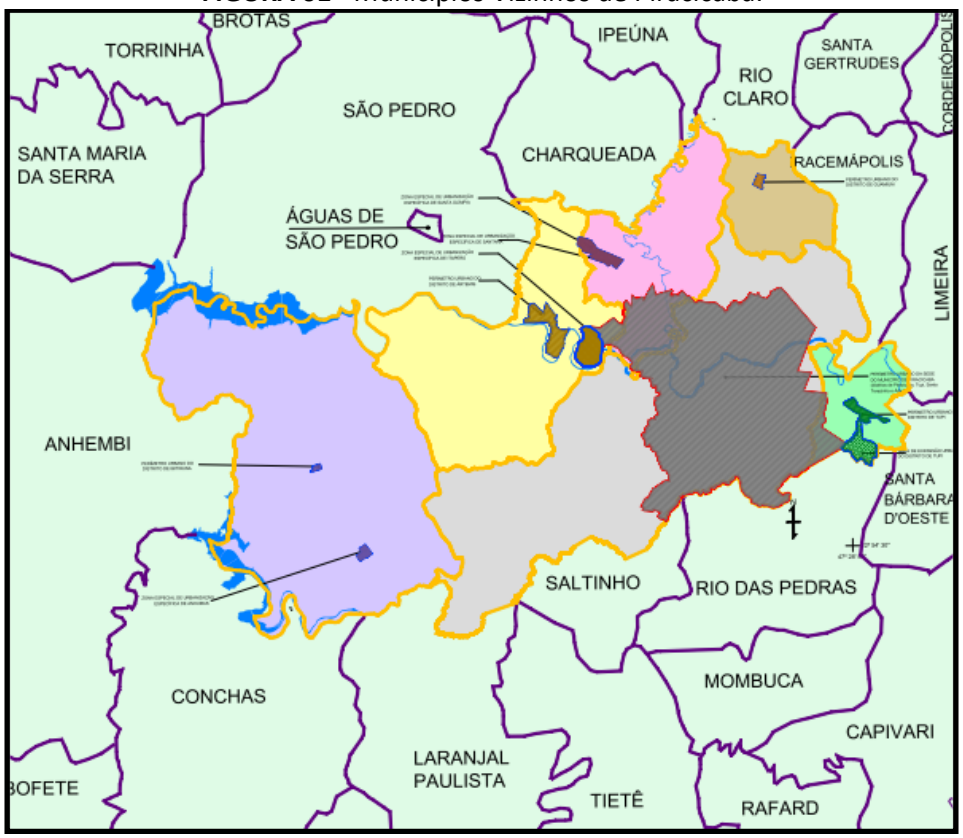
I.I. Caraterísticas Gerais

O Município de Piracicaba situa-se no centro do Estado de São Paulo, a 152 km da Capital, a uma altitude média de 554 m do nível do mar, entre os paralelos 20°30’23” e entre os meridianos de 47°30’ e 48°10’ W.G. Possui uma área territorial de 1.376,91 km^2, sendo que 229,66 km^2 são área urbana e 1.147,25 km^2 área rural (IPPLAP, 2019a) (Anexo 01).

Os municípios que fazem divisa com o município de Piracicaba são:

- São Pedro, Charqueada e Rio Claro (ao Norte);
- Saltinho, Rio das Pedras, Tietê, Conchas e Laranjal Paulista (ao Sul);
- Santa Gertrudes, Iracemápolis, Limeira e Santa Bárbara D'Oeste (à Leste) e;
- Anhembi e Santa Maria da Serra (à Oeste) (Figura 01).

FIGURA 01 - Municípios Vizinhos de Piracicaba.



Legenda: O Município de Piracicaba está representado ao centro.
Os Municípios vizinhos estão apresentados na cor verde claro.
Fonte: IPPLAP (2019b).

O Município de Piracicaba é constituído por um distrito sede e de outros cinco distritos: Ártemis, Guamium, Ibitiruna, Santa Terezinha e Tupi. Institucionalmente, para efeito de diagnóstico e planejamento, a área urbana do Município de Piracicaba, com seus bairros, divide-se, ainda, em cinco regiões: Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste (Anexo 02).

Piracicaba apresenta um clima subtropical transicional para temperado, predominantemente seco, índice pluviométrico de 1.283 mm/ano, com temperaturas médias de 20ºC, variando entre 18ºC e 38ºC. De qualidade variada, o solo apresenta relevo suavemente ondulado e com declives junto às margens dos cursos d'água que atravessam o município, com destaque ao Rio Piracicaba, que, juntamente com seus afluentes e outros mananciais, compõe a Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Bacia PCJ).

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

O mesmo censo, apontou uma densidade demográfica igual a 264,47 hab/km^2. Considerando-se apenas a relação entre a população urbana e o perímetro territorial em que vivem, teremos uma densidade bruta de 1.553,35 hab/km^2, o que equivale a dizer que o Município é pouco denso, ou de configuração espraiada[6], sobretudo, pelo grande número de indústrias e, a presença 4 Campus de renomadas Instituições de Ensino Superior: o da Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba (FUMEP), com a Escola de Engenharia de Piracicaba (EEP); o da Universidade de São Paulo (USP), com a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) e, o Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA); o da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), com a Faculdade de Odontologia de Piracicaba (FOP), e; o da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP).

De acordo com as projeções do IBGE, no ano de 2020, o Município de Piracicaba apresentará uma população de 404.142 habitantes (IBGE, 2019[7]).

Ressalta-se que, no Município há, ainda, existência de grande quantidade de vazios urbanos, questão que será explorada ao longo deste Produto.

Estas bases, onde se organizam as informações sobre o Município, serão utilizadas para compor o diagnóstico e quadro da política habitacional de Piracicaba, bem como serão adotadas para a elaboração e sistematização das estratégias de ação sobre as demandas habitacionais presentes no Município.

I.II. Contexto Histórico

A fundação do Município ocorreu por ordem do Capitão-Geral de São Paulo, Dom Luís Antônio de Souza Botelho Mourão, que encarregou Antônio Corrêa Barbosa de fundar uma povoação na foz do rio Piracicaba.

[6] De acordo com Carolina Buzzo Bechelli e Colaboradores (2017), o urban sprawl (espraiamento urbano) ou, em sentido figurado, quer dizer que a cidade irradiou-se para todos os lados - "a cidade se esparramou. Este fenômeno caracteriza-se como uma expansão horizontal da mancha urbana de forma descontínua aos centros já consolidados, rumo às porções espaciais localizadas nas zonas limítrofes ao perímetro urbano e as áreas rurais. Disponível em: < http://www.uel.br/projetos/atlasrml/publicacoes/anais/sprawling_versao1_semanageo2010.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2019.

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

Desobedecendo a ordem do Capitão-Geral o Capitão povoador optou pelo local mais apropriado da região, a margem direita do salto, a 90 km da foz do rio Piracicaba, onde habitavam os Índios Paiaguás e onde haviam se fixado alguns posseiros.

Em 1º de agosto de 1767, era fundado oficialmente o povoado de Piracicaba, que seria ponto de apoio para as embarcações que desciam o rio Tietê e daria retaguarda ao abastecimento do Forte de Iguatemi na fronteira com o Paraguai.

Em 1784, a freguesia foi transferida para a margem esquerda do rio, logo abaixo do salto, onde terras melhores favoreciam sua expansão.

Em 1836 passou a se chamar Vila Nova da Constituição e, em 1877, por petição do então vereador Prudente de Moraes, mais tarde primeiro Presidente civil do Brasil, o nome da cidade foi oficialmente mudado para Piracicaba, que significa “lugar onde o peixe para”.

A principal atividade de então era a agricultura, em que a cana-de-açúcar e o café desempenhavam papel principal. No ano de 1877 foi inaugurado o ramal da estrada de ferro entre Piracicaba e Itu, estabelecendo a conexão entre o transporte fluvial e o ferroviário.

Em 1881, foi constituído o Engenho Central, que representou um avanço na estrutura produtiva, pois industrializava a cana-de-açúcar de forma centralizada e com equipamentos modernos, empregando pela primeira vez mão de obra assalariada no Município. Na virada do século, Piracicaba tornou-se a maior produtora de açúcar na América Latina.

No ano de 1892, Luiz Vicente de Souza Queiroz (“Luiz de Queiroz”) doou ao governo do Estado de São Paulo a Fazenda São João da Montanha para que fosse construída uma escola agrícola. Após sua estruturação esta escola abriu suas matrículas no dia 1º de maio de 1901. Este centro educacional, logo recebeu o nome de “Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz”, a ESALQ, pertencente à Universidade de São Paulo (USP).

No início do século XX a agricultura da cana-de-açúcar intensificou-se, tornando-se o principal ramo econômico do Município. Assim, o desenvolvendo da indústria mecânica voltada à produção de equipamentos para as usinas de açúcar e álcool foi intenso.

Com esta grande industrialização, ocorreu, também, uma intensa migração rural para a cidade, provocando considerável aumento populacional da área urbana.

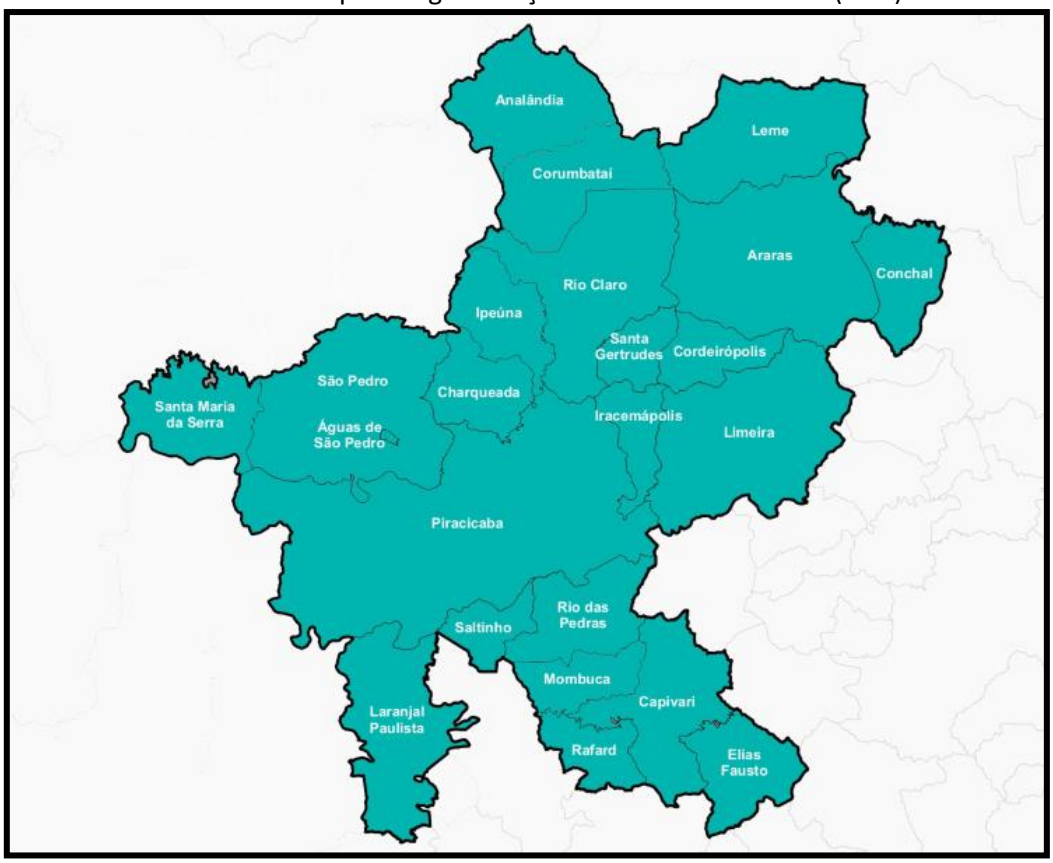
O atual processo de desenvolvimento da economia piracicabana – motivado pelas exportações, pela consolidação do mercado global de biocombustíveis e a geração de postos de trabalho nas áreas de comércio e serviços – faz lembrar o movimento de dinamismo econômico ocorrido na década de 70 e início dos anos 80.

Diante deste cenário, dinâmico e progressivo, se faz necessário o acompanhamento dos processos de uso e ocupação do solo para os próximos anos, visando evitar os equívocos do passado (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

I.III. Inserção Regional

Instituída em 2012 pela Lei Estadual n. 1.178/12[8], a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP) é integrada por 23 municípios: Águas de São Pedro, Analândia, Araras, Capivari, Charqueada, Conchal, Cordeirópolis, Corumbataí, Elias Fausto, Ipeúna, Iracemápolis, Laranjal Paulista, Leme, Limeira, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio Claro, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Gertrudes, Santa Maria da Serra e São Pedro[9] (Figura 02).

FIGURA 02 – Mapa da Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP).



Fonte: EMPLASA (2016).

[8] Cria a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP) e dá providências correlatas. Disponível em: < http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1178-26.06.2012.html >. Acesso em: 17 jan. 2017.

[9] O município de Laranjal Paulista passou a integrar a AUP posteriormente através da Lei Estadual Complementar n. 1.265/15. Disponível em: < http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2015/lei.complementar-1265-15.06.2015.html >. Acesso em: 17 jan. 2017.

A AUP reúne cerca de 1.406.437 habitantes, o que corresponde a 3,24% da população do Estado de São Paulo. Deste total, 404.142 habitantes estão no Município de Piracicaba (estimativa do censo demográfico feito pelo IBGE, 2010, para o ano de 2019), concentrando, portanto, cerca de 29% da população da AUP (EMPLASA, 2016).

A AUP é um importante polo regional de desenvolvimento industrial e agrícola, situada em uma das regiões mais industrializadas e produtivas do Estado de São Paulo, entre as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas. Seu diversificado parque industrial concentra empresas nacionais e multinacionais, destacando-se os setores sucroalcooleiro e metal mecânico, e, também, as indústrias de alimentos, de cerâmica e automotiva.

Possui um sistema viário com várias rodovias interligando o território, em sua maioria com grande fluxo de veículos. Isso se deve à proximidade com duas importantes Regiões Metropolitanas, a de São Paulo e a de Campinas.

Seu território é cortado pelo Sistema Anhanguera-Bandeirantes, composto pelas Rodovias Anhanguera (SP-330) e dos Bandeirantes (SP-348) que registram uma média bastante alta de veículos por dia. Marca também o início da Rodovia Washington Luiz (SP 310), que cruza importantes cidades do Estado. Estas rodovias interligam os territórios norte e noroeste do Estado e possibilitam o transporte de grande parcela das produções agrícola e pecuária, que abastecem os mercados interno e externo e ancoram a economia paulista.

Além destas, o território da AUP é entrecortado por outras rodovias, de porte secundário, que, juntamente com as demais rodovias desempenham importante papel nos deslocamentos diários, de pessoas e mercadorias, para diversos municípios e Estados, ao Porto de Santos e, a aeroportos - como os de Viracopos, em Campinas, Congonhas, em São Paulo e, de Cumbica, em Guarulhos.

Quanto ao tráfego local, a maioria dos municípios que compõem a AUP possuem sistemas de transporte coletivo rodoviário de âmbitos intermunicipais e intramunicipais, estruturados durante a década de 1990 e 2000 que necessitam ser revisados e estruturados a partir de bases mais sólidas de informação. Além disso, a predominância absoluta de deslocamentos é por meio automotivo individual, que gera, ano a ano, perda significativa de usuários no sistema coletivo.

Piracicaba, sede da AUP, polariza diretamente os municípios de Rio das Pedras, Saltinho, Águas de São Pedro, São Pedro, Charqueada, Iracemápolis, Rafard, Mombuca e Capivari, com os quais tem ligação funcional direta e um significativo processo de conurbação.

Além disso, mantém intensos fluxos econômicos e de pessoas com: Limeira, Rio Claro e, Araras, cidades de porte médio da mesma unidade regional; Americana, Santa Bárbara D'Oeste e Campinas, da Região Metropolitana de Campinas; Tietê e, Sorocaba e; numa abrangência macrorregional, com as próprias Regiões Metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista.

Considerando os deslocamentos diários, Piracicaba configura-se o principal destino da AUP. A mobilidade entre os moradores dos diferentes municípios da AUP e para fora da aglomeração, por um lado indica uma forte integração econômica, mas, por outro, revela a distribuição desigual das ofertas de emprego, assim como diferenças consideráveis no que tange ao preço da terra e das moradias entre os municípios.

A AUP possui características favoráveis quanto à infraestrutura[10] e qualidade de vida em condições iguais ou superiores às maiores cidades do Brasil, com um comércio atuante, bairros estruturados com áreas de lazer, clubes de serviços e esportivos (SEBRAE, 2001 *apud* BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Entre os anos 2010 e 2012 o município apresentou taxas crescentes na participação do total exportado pelo Estado de São Paulo, e vem mantendo taxas similares na composição do PIB do Estado, mostrando uma dinâmica econômica importante. Além disso, apresenta-se como polo científico e tecnológico de expressões nacional e internacional, com um parque industrial diversificado, reconhecidas instituições de ensino superior e centros de pesquisa especializados na produção de biocombustíveis e biotecnologia (EMPLASA, 2014).

I.IV. Infraestrutura Urbana e Equipamentos Públicos

A qualidade do espaço urbano está relacionada a um conjunto complexo de fatores interligados. A qualidade não está ligada, apenas, à tipologia das construções, mas, também, ao meio ambiente, apoiados em equipamentos sociais e urbanos próximos e, nas redes de infraestrutura e serviços correspondentes. Estes serviços devem ser disponibilizados e estar dentro das possibilidades de desempenho da população, considerando suas condições econômicas e culturais específicas.

[10] Saneamento básico, número estabelecimentos de ensino (ensino fundamental, superior e técnico), leitos hospitalares, meios de transportes, meios de comunicação.

O conceito de infraestrutura urbana é definido por Vieira Filho *et al.*[11] (2013), como sendo o conjunto de sistemas técnicos de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas.

Os Autores definem estas funções sob os seguintes aspectos:

- Aspecto social: visa promover adequadas condições de moradia, trabalho, saúde, educação, lazer e segurança;
- Aspecto econômico: deve propiciar o desenvolvimento de atividades de produção e comercialização de bens e serviços e;
- Aspecto institucional: deve oferecer os meios necessários ao desenvolvimento das atividades político-administrativas da própria cidade.

O sistema de infraestrutura urbana é composto de subsistemas que refletem como a cidade irá funcionar. Para o perfeito funcionamento da cidade, são necessários investimentos em bens ou equipamentos que devem apresentar possibilidades de utilização da capacidade não utilizada ou de sua ampliação, de forma a evitar sobrecargas que impeçam os padrões de atendimento previstos (VIEIRA FILHO *et al.*, 2013).

Pode-se classificar o sistema infraestrutura como o conjunto dos seguintes subsistemas técnicos setoriais:

- Subsistema Viário: composto de uma ou mais redes de circulação, de acordo com o tipo de espaço urbano, sendo complementado pelo subsistema de drenagem de águas pluviais, que assegura o uso sob quaisquer condições climáticas;
- Subsistema de Drenagem Pluvial: tem como função promover o adequado escoamento da água das chuvas que caem nas áreas urbanas, assegurando o trânsito público e a proteção das edificações, bem como evitando os efeitos das inundações;
- Subsistema de Abastecimento de Água: tem como função prover toda a população de água potável suficiente para todos os usos. Sendo assim, a qualidade e a quantidade da água são, pois, as duas condições primordiais a serem observadas;
- Subsistema de Esgotos Sanitários: tem a função de coletar e afastar o esgoto, sem comprometer o meio ambiente. Sendo assim, este subsistema constitui-se no

[11] VIEIRA FILHO, D. S. *et al.* Infraestrutura urbana: infraestrutura e o crescimento populacional no Brasil. **Cadernos de Graduação - Ciências Exatas e Tecnológicas**. Sergipe, v. 1, n. 16, p. 19-25, mar. 2013.

complemento necessário do subsistema de abastecimento de água e cada trecho da rede de distribuição de água deve corresponder ao da rede coletora de esgoto;

- Subsistema Energético: fundamentalmente tem a função de prover a população com dois tipos de fonte energética: a elétrica e, a gás. Basicamente, para ter-se o fornecimento de energia elétrica é necessário um conjunto de elementos interligados com a função de captar energia primária, convertê-la em energia elétrica, transportá-la até os centros consumidores e distribuí-la neles, onde é consumida por usuários residenciais, industriais, serviços públicos, entre outros;
- Subsistema de Comunicações: compreende a rede telefônica e a rede de televisão a cabo, sendo as conexões feitas por condutores metálicos. As redes de infraestrutura que compõem este subsistema (cabeamento e fios) devem seguir especificações similares às do sistema energético;
- Entre outros subsistemas[12], particularmente o de habitação.

O Subsistema habitacional não se restringe apenas à unidade habitacional (UH), este deve ser considerado de forma mais abrangente, envolvendo também o seu entorno, os serviços urbanos, a infraestrutura urbana e, os diversos equipamentos sociais (VIEIRA FILHO *et al.*, 2013).

De acordo com a Agência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT)[13], uma habitação adequada, considerando-se a infraestrutura, deve contar com, no mínimo: serviços de abastecimento de água potável; serviços de iluminação viária e residencial e; serviços de coleta, afastamento e tratamento de esgotos e de resíduos sólidos.

Sendo assim, pode-se afirmar que quando há densidades populacionais inadequadas aos tipos de edificações implantadas como, por exemplo, em um conjunto habitacional com moradias individuais (adequadas a baixas densidades) implantadas com uma densidade alta, tem-se um espaço urbano desagradável e uma qualidade de vida obviamente baixa. Outro problema a ser ressaltado, é colocar blocos de apartamentos (adequados a altas densidades) em densidades populacionais baixas, pois a qualidade de vida não seria necessariamente alta, havendo dificuldades de se manter os espaços vazios entre os blocos, resultando em áreas urbanas pouco agradáveis.

[12] Subsistemas como: de Lazer; de mobilidade urbana; de Educação; de Saúde e; de Assistência Social.

[13] O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) se estabeleceu em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), que aconteceu no ano de 1976, em Vancouver, no Canadá. Disponível em: < https://nacoesunidas.org/agencia/onuhabitat/ >. Acesso em: 17 jun. 2019.

O Município de Piracicaba, para a implantação e aprovação de novos loteamentos ou núcleos habitacionais de interesse social deve fornecer, em todas as áreas formais, equipamentos e serviços de infraestrutura completa, atendendo ao que preconiza as diretrizes legais e de órgãos reguladores atuantes.

Neste aspecto, encontram-se distribuídos, por todas as regiões, diversos equipamentos públicos, como os: de mobilidade; de saúde, da assistência social; de lazer e; educacionais.

Da perspectiva da mobilidade urbana, o município conta com sistema de transporte público coletivo, que opera 82 linhas e 6 terminais urbanos (Anexo 03). Entretanto, como ressalta Maia (2015), a população alterou sua opção de transporte, sendo que o número de automóveis e motocicletas aumentou e a quantidade de passageiros que embarcaram nos terminais diminuiu. Em 2002, cerca de 9 mil pessoas embarcaram entre os meses de janeiro a agosto já em 2014, foram aproximadamente 6,3 mil pessoas, uma diferença a cerca de 2,5 mil embarques no mesmo período.

O diagnóstico do Plano de Mobilidade[14], realizado em 2003, apontava para a necessidade de contenção do perímetro urbano. Este fator, aliado a problemática dos vazios urbanos que inviabilizam a eficácia do transporte coletivo no município, refletiu na qualidade, no preço do transporte e, no tempo de deslocamento de pessoas. Maia (2015) ressalta que, e esse contexto prejudica principalmente a população de baixa renda, que necessita do transporte coletivo para acesso ao emprego e oportunidades de geração de renda e aos equipamentos de lazer e cultura.

Em relação aos equipamentos de saúde, de acordo com as informações da Secretaria Municipal de Saúde (SEMS[15]), em 2019, a rede municipal de saúde apresentava-se5 estruturada com 85 Unidades de Atenção Básica à Saúde, sendo destas, 53 Unidades de Saúde da Família (USF), 08 Centro de Referência em Atenção Básica (CRAB) e 23 Unidades Básicas de Saúde (UBS), 01 Consultório de Rua (Unidade Móvel).

Em relação a Atenção Especializada à Saúde, o Município conta com 08 unidades de atenção à Saúde Mental, 01 Clínica de Olhos (serviço especializado em oftalmologia), 01 Centro de Especialidades Médicas, 01 Policlínica, 02 Centros de Especialidades Odontológicas (CEO), 01 Centro de Atenção Especializada em Saúde da Mulher (CESM), 01 Centro de Atenção às Doenças

[14] O Plano de Mobilidade Urbana de Piracicaba foi aprovado e instituído pela Lei Complementar n. 187/06. Disponível em: < http://www.semob.piracicaba.sp.gov.br/filelegislacao/20151117132912.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[15] Disponível em: < http://saude.piracicaba.sp.gov.br/institucional/a-secretaria/ >. Acesso em: 17 dez. 2019.

Metabólicas (CADME), 01 Centro de Doenças Infecto Contagiosas (CEDIC), 01 Centro de Referência em Saúde do Trabalhador (CEREST), 01 Centro de Atenção à Saúde do Adolescente (CASAP) e, 01 Programa de Assistência Domiciliar (PAD).

Para atendimento de específico de emergência e/ou urgência, o Município conta com 04 Unidades de Pronto Atendimento (UPA) ou prontos-socorros e, 01 Centro de Ortopedia e Traumatologia (COT).

Dando suporte a esta rede de serviços de saúde, o Município conta, ainda, com 01 Laboratório Municipal de Análises Clínicas, 01 Clínica de Fisioterapia completa e, 01 Departamento da Assistência Farmacêutica (DAF). Na Saúde Coletiva, foi implantada uma Coordenação de Vigilância em Saúde que congrega as áreas de Vigilância Sanitária, Vigilância Epidemiológica, Imunização, Controle de Zoonoses (CCZ), Canil/Gatil, Saúde do Trabalhador e os Programas de Doenças Sexualmente Transmissíveis e Aids, Hepatites Virais, Hanseníase e Tuberculose.

Aproximadamente 35% da população é atendida nas USFs e, o restante (65%) nas UBS, pois, embora o número de USF seja maior, as UBS, geralmente, atendem um número bem maior de usuários. Estima-se que cerca de 40% da população do município tenha planos privados de saúde (CESAR *et al*., 2014).

O Anexo 04 apresenta a disposição dos equipamentos relacionados à saúde no Município.

Em relação a assistência social, através da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMADS), de acordo com a Sra. Eliete Nunes (atual Secretária Municipal), o Município criou, em consonância com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS), unidades públicas estatais de atendimento social denominados Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), bem como as Coordenações de Informação, Monitoramento e Avaliação (IMA) e os Programas de Transferência de Renda (PTR) (SMADS, 2019).

Através da SMADS, o Município disponibiliza, também, os seguintes serviços e equipamentos: Banco Social; Banco de Alimentos; Centros de Atendimento Socioeducativos (CASE), para crianças e adolescentes em risco social; Frente de Trabalho; Estação Idoso; Projetos de desenvolvimento de habilidades e; os Centros de Artes e Ofícios (COAF).

Através do Departamento de Proteção Especial, a SMADS gerencia, em parceria com diversas Organizações Não Governamentais (ONGs): os Projetos Novos Caminhos; a Casa de

Passagem e Albergue Noturno, para população em condição de rua; o Programa Recriando, para crianças e adolescentes em situação de rua e vulnerabilidade e/ou risco social; a Casa de Acolhimento, para abrigar crianças e adolescentes de alto risco social.

Ainda, em conjunto com diversas instituições sociais, a SMADS presta serviços de abrigamento para crianças e adolescentes, atendendo à Lei de Adoção[16]; cumpre medidas de Liberdade Assistida (LA) e; atende crianças e adolescentes e suas famílias, vítimas de violências domésticas das mais diversas naturezas. Tem, também, parceria com as 02 Instituições que abrigam pessoas idosas no Município, como também, com 09 Entidades de atendimento à pessoa com necessidade especiais.

No âmbito do controle social, mantém a Casa dos Conselhos que abriga e dá suporte técnico administrativo para: o Conselho de Assistência Social; o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho do Idoso; o Conselho Antidrogas; o Conselho de defesa dos Direitos da Pessoa com Deficiência e; o Conselho de Segurança Alimentar (SMADS, 2019).

Os equipamentos públicos de assistência social estão mais concentrados nas regiões Centro e Sul, estes equipamentos e sua distribuição estão apresentados no Anexo 05.

Sobre o os equipamentos e sistemas públicos de lazer, cabe ressaltar que cabe ao Município garantir o direito ao lazer a todo cidadão, por meio de políticas públicas que contemplem e propiciem oportunidades à prática do lazer. Assim, dentro do processo de urbanização existem inúmeras ofertas que o poder público deve apresentar, entre elas, áreas de lazer democráticas e em condições adequadas para o uso por qualquer pessoa, incluindo os idosos e pessoas com necessidades especiais (AZZINI, 2014).

A partir disso, entende-se que estes espaços e equipamentos de lazer podem representar qualquer um dos conteúdos do lazer, não para limitar ou restringir o lazer, mas, sim, para basear as atividades segundo a predominância e o interesse pessoal. Camargo (1986) ressalta que, esses interesses devem romper com o cotidiano, buscando novos locais, novas culturas, sugerindo a introdução do conteúdo turístico.

Entende-se por espaços públicos de lazer físico e esportivo, aqueles que possibilitam o desempenho de atividades ou modalidades esportivas e, ainda, práticas livres sem preocupação

[16] Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13509.htm >. Acesso em: 20 dez. de 2019.

com regras ou limites territoriais, desde que sejam práticas intencionais e de livre acesso, como caminhar, andar de bicicleta, fazer ginástica e até o simples descansar do corpo (SANTOS, 2006).

Neste contexto, planejar e monitorar os espaços de lazer é fundamental para a qualidade e a distribuição de seu uso na comunidade. Porém, para que essa disposição espacial seja equilibrada e atinja o objetivo proposto, é muito importante a atuação do poder público local.

Dentre os diversos equipamentos de lazer que Piracicaba apresenta, destacam-se: o Parque da ESALQ-USP; o Parque da Rua do Porto; a Estação da Paulista; a Área de Lazer do Piracicamirim; a Área de Lazer de Santa Therezinha; a Área de Lazer Praça Eduardo Gerolamo João "Turcão"; a Área de Lazer Eldorado; Parque linear dos Bosques do Lenheiro; Parque Linear Renato Wagner; Parque linear da Avenida Beira Rio; Parque de Lazer do Bongue; entre outros.

A região Centro se destaca por ser a região que mais apresenta equipamentos públicos e sistemas de lazer. O Anexo 06 apresenta estes equipamentos e as suas respectivas localizações no município.

Sobre os equipamentos voltados à Educação, em Piracicaba encontram-se diversas Instituições que ofertam desde serviços voltados educação infantil até o ensino superior, até serviços especializados voltados à Arte. No Município, destacam-se as diversas Instituições de ensino técnico profissionalizante e as de ensino superior, como: ESALQ/USP, FOP-UNICAMP FUMEP, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e UNIMEP.

Os diversos equipamentos relacionados à educação e ensino estão distribuídos, no município de maneira "equilibrada" (Anexo 07).

Embora a maioria dos equipamentos públicos concentra-se na região Centro, é possível perceber que existe uma "boa distribuição" destes equipamentos pelo Município. Ressalta-se que, para se avaliar sua real eficácia, é necessário cruzar a localização dos equipamentos com informações acerca de sua abrangência, densidade das áreas de atendimento e, inclusive, relacionar com aspectos ligados ao território, como por exemplo, a existência de barreiras físicas de difícil transposição que, por ventura, impliquem em dificuldades de acesso aos equipamentos.

I.V. Contexto Legal da Política Municipal de Habitação

I.V.I. Lei Orgânica

A Lei Orgânica Municipal de Piracicaba[17], elaborada 1989, promulgada em 1990 e revisada em 1996, no seu Art. 2º, que trata dos princípios fundamentais, garante o bem comum e a responsabilidade dos órgãos do Poder Público de atuar, prioritariamente, em benefício dos mais carentes.

A referida Lei, no que tange aos direitos e às garantias fundamentais, inseriu o direito à moradia anteriormente à Constituição Federal de 1988[18], que apenas o redigiu como direito social no ano de 2000. De acordo com sua Lei Orgânica, o Município é o responsável por propiciar condições para o pleno usufruto de seus habitantes, não apenas à moradia, mas a todos os outros direitos fundamentais integrantes, tais como a saúde, a educação, o saneamento básico, a assistência social, a alimentação e outros (Art. 4º).

No âmbito dos direitos sociais, a Lei prevê, ainda, o direito da mulher e incentiva a criação de órgãos de elaboração, coordenação, execução e fiscalização de políticas públicas que garantam o atendimento das necessidades específicas da mulher e coíbam as diferentes formas de sua discriminação (Art. 10º).

No campo do direito político, o Art. 11º da Lei, reconhece a participação e iniciativa popular, como elementos importantes nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições.

A Lei, em seu Art. 25º, estabelece que, compete ao Município, privativamente, dispor da administração, utilização e alienação de seus bens e, portanto, das normas de edificação, de loteamentos, de arruamento e zoneamento urbano, bem como as limitações urbanísticas convenientes à ordenação do território e da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD).

De acordo com as diretrizes do Art. 26º, o Município deve, também, com responsabilidade partilhada entre o Estado e União: promover a proteção do patrimônio histórico, artístico e cultural, do meio ambiente local; promover e executar programas de construção de moradias populares e garantir, em nível compatível a dignidade humana;

[17] Lei orgânica do Município de Piracicaba. Disponível em: < http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/legmun/Lei_Organica.pdf >. Acesso em: 17 dez. 2019.
[18] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 17 dez. 2019.

promover saneamento básico; promover acesso ao transporte; promover a educação, a cultura e a assistência social e; zelar pela saúde e higiene.

Assim, a administração municipal, segunda a referida Lei (Art. 46º) é responsável pelas obras e pelos serviços públicos municipais, que deverão ser prestados, sem distinção de qualquer natureza.

Dentro de uma seção específica, que versa sobre o planejamento e desenvolvimento urbano (Art. 162º), a Lei Orgânica do Município, ressalta, também, que a política de desenvolvimento urbano deve assegurar a plena realização das funções sociais e econômicas da cidade, garantir a cidadania e o bem-estar aos seus habitantes, mediante:

- Erradicação das desigualdades regionais pela integração social de seus habitantes, independentemente de origem, raça, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;
- Adequada distribuição espacial da população, das atividades socioeconômicas e dos equipamentos urbanos e comunitários; provisão dos equipamentos urbanos em quantidade, qualidade e distribuição espacial que permita o direito de todos os cidadãos em ter pleno acesso aos serviços de moradia, transporte, saneamento básico, energia elétrica, gás, abastecimento, iluminação pública, saúde, cultura, lazer, água potável, coleta de lixo, drenagem das vias de circulação, segurança e preservação do patrimônio ambiental e cultural;
- Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, e;
- Integração e complementaridade das atividades urbanas e rurais.

Para a realização da função social da cidade, a Lei Orgânica prevê, ainda, em seu Art. 164º, que o exercício do direito de propriedade precisa assegurar, entre outros, o acesso à moradia, a regularização fundiária e a urbanização específica de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Nas diretrizes do planejamento e desenvolvimento urbano local, no Art. 172º, a Lei determina o estabelecimento de áreas especiais, que devem incluir as áreas de urbanização, prioritárias, definidas como áreas de regularização fundiária habitadas por população de baixa renda. Ainda, a Lei preconiza que, o Município deve, no interesse social, ser objeto de ações a visar à consolidação do domínio sujeitas a critérios especiais de urbanização.

Dos instrumentos de desenvolvimento urbano a Lei Orgânica Municipal destaca, o Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) e, a Regularização Fundiária. Entre os aparatos jurídicos destes instrumentos, estão: a desapropriação; o direito real de concessão de uso; o direito de superfície e; o usucapião[19] especial de imóveis urbanos.

Após a aprovação da Lei Federal n. 10.257/01[20], conhecida como "Estatuto da Cidade", em 2003, através de uma emenda, foi incorporada à Lei Orgânica Municipal a concessão de uso especial de imóveis para fins de moradia e, as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Ressalta-se que todas estas regulamentações são submissas à legislação ambiental vigente. A utilização destes instrumentos restringiu-se a edição de legislações de regulamentação próprias.

Para que o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) se adapte às peculiaridades da realidade local, a Lei Orgânica Municipal, em seu Art. 176º, define, ainda, que o Município deve:

- Prever a avaliação dos órgãos competentes do Poder Público para a aprovação de quaisquer projetos de mudança de uso do solo, alteração de índices de aproveitamento e parcelamentos;
- Definir os critérios para a autorização de parcelamento do solo para fins urbanos;
- Definir os critérios para a autorização e implantação de equipamentos urbanos e comunitários e definir sua forma de gestão;
- Definir tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas ou zonas;
- Vedar a construção de moradias cujas áreas úteis não permitam o desenvolvimento condigno das atividades familiares;
- Fixar limites mínimos e máximos para a reserva de áreas destinadas à ordenação do território, à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários, acesso à moradia e nos projetos de incorporação de novas áreas à estrutura urbana, a emitir a posse imediata pelo Município e;
- Implantar a unificação das bases cadastrais do Município, de modo a obter um referencial para fixação de tributos e ordenação do território.

[19] Modo de aquisição da propriedade e ou de qualquer direito real que se dá pela posse prolongada da coisa, de acordo com os requisitos legais, sendo também denominada de prescrição aquisitiva (VENOSA, 2006).
[20] Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 17 dez. 2019.

Entre os programas a serem expressos no PDDP, destacaram-se o programa de uso do solo urbano para a melhoria das condições de vivência urbana, principalmente das habitações precárias ("Favelas")[21] e a indicação de áreas prioritárias de urbanização, além do programa de dotação urbana, que deve estabelecer as prioridades para o desenvolvimento da rede de serviços públicos urbanos, observada a relação entre a oferta de serviços e local de moradia (Art. 177º da Lei Orgânica Municipal).

No que diz respeito à política habitacional a Lei Orgânica estabelece (Art. 228º), como diretriz, a elaboração de um Plano Municipal de Habitação em estreita colaboração com entidades estaduais e federais da área habitacional e a formulação de programas específicos de urbanização de "favelas"[22], regularização fundiária, entre outros, em estreita relação com a comunidade.

Para a implementação da política habitacional municipal, segundo o Art. 229º da Lei Orgânica, o Município deve instituir (ou fomentar) linhas de financiamento para habitação popular, promover a captação e gerir os recursos provenientes de fontes, privadas ou públicas, e promover a formação de reservas de terras para viabilizar os programas habitacionais.

Ressalta-se que, os investimentos do Município nos programas habitacionais deverão ser destinados para suprir a deficiência de moradia de famílias de baixa renda (Art. 230º).

I.V.II. Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP)

I.V.II.I. Contexto dos Planos Diretores Anteriores

A consolidação da legislação urbanística no Município de Piracicaba se deu, sobretudo, a partir dos quatro Planos Diretores que, em momentos distintos, direcionaram os rumos da cidade. Seu primeiro plano foi elaborado pelo arquiteto Joaquim Guedes, na década de 1970, em resposta à política governamental que à época exigiu, através do Serviço Federal de

[21] De acordo com Monteiro (2009), 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. Para Valladares (2005) favelas são "habitações" construídas de forma improvisada, utilizando materiais não convencionais da construção civil. Para se edificar estas "habitações", geralmente utiliza-se tábuas e placas de madeiras para o principal constituinte de pisos, paredes e cobertura. Este autor destaca que, estas "habitações" são construídas por uma suposta alquimia que lhe seria exclusiva entre irregularidade da ocupação do espaço urbano, pobreza e privações múltiplas, violência e tráfico de drogas, mas, também, manifestações culturais que lhe dão a marca de identidade. Para este Autor, a favela pode ser considerada como território urbano dos pobres, uma "cidade dentro da cidade" e, ou, símbolo da segregação socioespacial. Neste Produto, nos referiremos às "favelas" como sendo "Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS)".

[22] Neste Produto, "Favelas" são consideradas / denominadas como Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS).

Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que todos os municípios, com população acima de 20 mil habitantes, deveriam apresentar um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDDI). Por isso mesmo, em 1971, foi realizado um diagnóstico do Município de Piracicaba, desenvolvido pelo próprio SERFHAU, que resultou em um Termo de Referência, documento que foi umas das referências para a elaboração do primeiro Plano Municipal de Interesse Social (PMHIS) (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Inserido em um cenário de elaboração dos denominados "Planos Tecnocratas" ou "Super Planos" (alusão aos planos elaborados por empresas sob uma fórmula técnica que não atendia a realidade da cidade), o "Plano Guedes", entregue em 1977, projetada uma cidade de 744.053 habitantes para o ano de 1990. Além disso, também incorporava o sistema viário radial, bastante comum a esses tipos de planos, e a legislação urbanística necessária à sua implementação, sem, no entanto, ter sido regulamentado.

Em 1991, o "Plano Guedes" foi revisado pela equipe da Prefeitura do Município de Piracicaba, assessorada pelo arquiteto urbanista Ari Vicente Fernandes, tendo sido aprovado em 1995. Este novo Plano estabelecia um conjunto de diretrizes ambientais e caracterizava o Município a partir de bacias hidrográficas, dedicando-se a estudar os tipos de solo, a topografia, a hidrografia e a tendência de desenvolvimento urbano presente no município (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Outra característica importante, deste segundo Plano Diretor, foram os instrumentos utilizados de participação popular. As Organizações das Comunidades eram comunicadas sobre a reunião e tema a ser discutido, sendo convidada a contribuir com a Equipe que elaborava o Plano.

Assim, foi criado o "Fórum de Planejamento" e nele foram discutidos os seguintes temas:

- Produção e localização de Habitação de Interesse Social (HIS);
- Organização dos transportes coletivos;
- Atividades econômicas prioritárias para o Município;
- Compatibilização das ações setoriais;
- Padrão de crescimento e estratificação social;
- Vetores de expansão e perímetro urbano;
- Adensamento e dispersão horizontal das áreas urbanas;
- Crescimento do entorno regional;
- Uso do solo rural;

- Cultura, lazer e patrimônio;
- Planificação de bairros;
- Articulação de obras públicas;
- Inovações na gestão e produção da cidade;
- Saneamento e proteção ambiental;
- Abairramento e subdivisão da cidade;
- Zoneamento, posturas e legislação de edificações;
- Revisão do sistema viário;
- Atualização da base cadastral e de dados.

A participação popular, incluída no processo de elaboração do Plano Diretor, foi reflexo das tendências trazidas pela Constituição de 1988, que apresentava, também, inovações sobre a ordenação da Cidade, movimentos e diretrizes que, mais culminaram com a aprovação da Lei Federal n. 10.257/01[23] – o "Estatuto da Cidade" que juntamente com a Medida Provisória n. 2.220/01[24] consolidariam as diretrizes para a Política Urbana do País (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

O Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) foi aprovado pela Câmara de Vereadores, mas a legislação urbanística que efetiva e normaliza a aplicação do Plano não foi revista, ficando mais uma vez a Cidade submetida a uma legislação que não correspondia a realidade existente.

Ressalta-se que, a nova Lei Federal ("Estatuto da Cidade") trouxe, novamente, as reivindicações do Movimento da Reforma Urbana, movimento popular da década de 1960 que lutou pela construção de um marco regulatório a nível federal para a política urbana. Este Movimento Popular foi tão marcante que a Constituição Federal de 1988[25] incluiu um capítulo especifico para a política urbana, prevendo instrumentos para garantir o direito à Cidade, a função social da cidade e da propriedade.

A revisão do referido Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP), atendendo o Estatuto da Cidade, foi realizada entre os anos de 2003 e 2005. Este processo foi

[23] Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 17 dez. 2019.

[24] Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do Art. 183 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 dez. 2019.

[25] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm >. Acesso em 17 dez. 2019.

desenvolvido por diversos Técnicos da Prefeitura, sob coordenação da Secretaria de Planejamento e, a partir de 2003, pelo Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), com orientação do Instituto Pólis.

O Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP), revisado, introduziu os instrumentos previstos pela a aprovação da Lei Federal n. 10.257/01[26] – o "Estatuto da Cidade", a partir de um amplo processo participativo e estruturado em três eixos principais que culminaram em três produtos: Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (PDDS), Plano Diretor de Mobilidade Urbana (PDMU) e Plano Diretor Rural (PDR).

Em 2006 o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) foi aprovado, regulamentado pela Lei Complementar n. 186/06[27]. Este "novo" PDDP, apresentava como objetivos gerais:

- ordenar a expasão territorial;
- dar diretrizes para cumprir a função social da cidade e da propriedade;
- induzir o desenvolvimento urbano;
- urbanizar adequadamente os vazios urbanos e integrar os territórios da cidade;
- coibir a especulação imobiliária, entre outros (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Com base na avaliação das diferentes realidades territoriais (topografia, recursos naturais e infraestrutura existente), fornecendo parâmetros urbanísticos, coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação e dimensões mínimas de lote, por exemplo, o PDDP, através do Art. 33º da Lei Complementar n. 186/2006, estabelece Macrozonas urbanas e rurais e segue subdividindo a Macrozona Urbana em zonas que, sobretudo, apontaram para graus distintos de ocupação e adensamento, sendo elas: Zona de Adensamento Prioritário (ZAP 1) e Secundário (ZAP 2), Zona de Ocupação Controlada por Infraestrutura (ZOCIE), Zona de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental (ZOCFA), Zona de Ocupação Restrita (ZOR), Zona Especial de Interesse da Paisagem Construída (ZEIPC), Zona Especial Industrial (ZEI), Zona Especial Institucional (ZEIT) e Zona Especial Aeroportuária (ZEA).

[26] Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 17 dez. 2019.

[27] Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Piracicaba, cria o Conselho da Cidade, revoga a Lei Complementar n. 46/95 e suas alterações e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/documento?sigla=lc&numero=186 >. Acesso em: 17 dez. 2019.

Ressalta-se que, a partir de 2007, foram revistas e aprovadas, ainda, diversas Leis municipais relacionadas ao uso e ocupação do solo, ao parcelamento do solo, às normas de edificação, alterações no PDDP, como, por exemplo: a Lei Municipal Complementar n. 287/11[28], referente à criação do bairro Água das Pedras, uma primeira etapa da Expansão Unisul e um acréscimo ao bairro Vale do Sol; Lei Municipal Complementar n. 323/14[29], que delimita os bairros Expansão Sul e Cidade Judiciária e; Lei Municipal Complementar n. 367/16[30], que aumenta a área do bairro Corumbataí, somando novos vazios urbanos à cidade.

O PDDP de 2006 manteve a ideia central do PDDP anterior, de combinar desenvolvimento com justiça social e preservação ambiental, porém com diretrizes, estratégias e instrumentos melhores definidos com base nos princípios da função social da cidade, função social da propriedade e gestão democrática da cidade.

Cabe ressaltar que, nos Arts. 3º ao 6º, do Capítulo I, da Lei Complementar n. 186/06, é destacado que, são princípios do PDDP a função social da cidade; a função social da propriedade; a gestão democrática da cidade.

O Art. 14º da referida Lei esclarece, ainda, que, a realização das diretrizes da política municipal de habitação foi delegada e EMDHAP. Ressaltando que esta Empresa deveria promover e coordenar a elaboração do Plano Municipal de Habitação, garantindo, nestes processos, a participação efetiva do IPPLAP, da SMADS e demais Secretarias e Órgãos da administração direta e indireta.

Quanto aos instrumentos previstos para a política habitacional, Art. 14º, ainda, destaca:

- O Fundo Muicipal de Desenvolvimento Local (FMDL);
- As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS);
- A concessão de direito real de uso;
- A concessão de uso especial para fins de moradia;
- A cessão de posse;

[28] Introduz alterações à Lei Complementar 186/2006 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010 e 261/2010. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225427 >. Acesso em 17 dez. 2019.

[29] Introduz alterações à Lei Complementar 186/06 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 201/2007, 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010, 261/2010, 287/2011, 293/2012, 295/2012 e à Lei Complementar n. 292/2012 (ZEIS 2-U) e revoga a Lei Complementar n. 291/2012 (faixa *non aedificandi* Via Campestre). Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225535 >. Acesso em: 17 dez. 2019.

[30] Introduz alterações à Lei Complementar 186/06 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 201/2007, 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010, 261/2010, 287/2011, 293/2012, 295/2012, 323/2014, 346/2015, 354/2015 e à Lei Complementar n. 207/2007 – Parcelamento do solo. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=294243 >. Acesso em: 17 dez. 2019.

- O direito de preempção[31] e;
- O direito de superfície.

Por outro lado, porém complementar, o Art. 20º, esclarece que a política ambiental, deverá estar direcionada a: promover e criar programas para a efetiva implantação das áreas verdes, previstas em conjuntos habitacionais e loteamentos; promover ações e programas de educação socioambiental, como instrumento para sustentação das políticas públicas ambientais; a articulação com as demais políticas setoriais e; a elboração e execução de programas de reabilitação das áreas de riscos.

O Art. 31º, ressalta que, a implementação da Política Municipal Territorial está prevista dentro da divisão do macrozoneamento, que definiu as áreas com potenciais para ocupação diferenciadas entre si, sobre as quais se aplicam parâmetros urbanísticos distintos, algumas com possibilidade de adensamento e outras com necessidade de controle da ocupação, de acordo com a capacidade da infraestrutura e da preservação ambiental.

Ainda, no PDDP de 2006, em seu Art. 57º, no instrumento de zoneamento, foi prevista as Zonas Especiais que, devidas as suas características diferenciadas são compreendidas como áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores do uso e ocupação do solo. Dentro das Zonas Especiais, foram definidas as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

De acordo com este Art., as ZEIS se caracterizavam como zonas sem delimitação de perímetro específico e constituído por porções do território destinado, prioritariamente, à regularização fundiária, urbanização e à produção e manutenção de Habitação de Interesse Social (HIS), bem como à produção de loteamentos de interesse social.

Ainda, o PDDP de 2006 esclarecia que, devidas as suas características diferenciadas, Zonas Especiais são compreendidas como áreas do território que exigem tratamento especial na definição de parâmetros reguladores do uso e ocupação do solo. O PDDP de 2006 destacava ainda, que planos de intervenções para essas áreas deveriam ser elaborados no prazo máximo de 03 anos, após a aprovada a Lei Complementar n. 222/08[32,] que fez algumas alterações no referido PDDP.

[31] Previsto pelo "Estatuto da Cidade" (Lei Federal n. 10.257/01)**,** o direito de preempção é um instrumento que confere em determinadas situações o direito de preferência para adquirir, mediante compra, um imóvel que esteja sendo vendido pelo proprietário a outra pessoa. O direito visa conferir ao poder público, a preferência para adquirir imóvel urbano em razão das diretrizes da política urbana.

[32] Esta lei, altera as Leis Complementares n. 186/06 e 207/07 que tratam, respectivamente, do PDDP e, da Lei de parcelamento do solo do município de Piracicaba. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225248 >. Acesso em: 17 dez. 2019.

Outras zonas especiais, definidas no PDDP de 2006, foram as Zonas Especiais de Urbanização Específica (ZEUE) constituída por porções do território, localizadas na Macrozona Rural, destinadas à regularização fundiária, urbanização dos loteamentos clandestinos e implantação de distritos industriais, os quais, a partir de sua delimitação e aprovação por Lei Complementar, se enquadrarão nas diretrizes do Art. 3º da Lei Federal n. 6.766/79[33].

A ZEUE apresentava uma subclassificação em ZEUE 1 e ZEUE 2. No que tange a sua relevância para a implementação da Política Habitacional Municipal, a ZEUE 1 refere-se as áreas localizadas na Macrozona Rural, ocupadas por loteamentos clandestinos, implantados até o ano de 2000, tendo como objetivo a regularização fundiária e urbanística desses empreendimentos nos órgãos competentes.

No âmbito da Política Ambiental, as características ambientais que já vinham norteando o planejamento urbano do Município determinaram a definição e delimitação do macrozoneamento e zoneamento urbano. As diretrizes de adensamento e sua restrição, correlatas às zonas, apoiaram-se nesse preceito e apareceram sintetizadas no PDDP de 2006.

I.V.II.II. O Atual Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP)

Conforme preconiza o Estatuto da Cidade, em seu Art. 40º (§3º), o Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) de um Município deve ser revisado, no mínimo, a cada 10 anos. Neste sentido, a partir de 2013, sob coordenação dos Técnicos do IPPLAP, foram realizadas diversas reuniões com a participação popular (urbana e rural).

Neste processo de revisão do PDDP de 2006, foram mantidos os princípios: de um desenvolvimento sustentável: da gestão democrática da cidade; do planejamento com vistas a aliar o crescimento econômico à inclusão social e; do combate à especulação imobiliária e, à proteção e preservação do meio ambiente, natural e construído. Embasada nestes princípios, a revisão do PDDP de 2006 teve como objetivo os seguintes aspectos:

- normalizar os termos e definições no texto Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicava (PDDP) de 2006 e seus anexos;
- redefinir o zoneamento no perímetro urbano devido suas alterações;
- redefinir os núcleos urbanos no rural;
- delimitar e definir objetivos em áreas de riscos: inundação, deslizamento e solapamento;

[33] 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 dez. 2019.

- promover a revisão da legislação de edificação, uso e ocupação e parcelamento do solo;
- induzir a urbanização dos vazios urbanos e integrar os territórios da cidade;
- induzir a utilização de imóveis não edificados;
- capturar parte da mais valia fundiária;
- regularizar os assentamentos precário e clandestinos no rural e urbano, desde que não estejam em áreas de riscos;
- implementar as áreas de lazer públicas;
- implantar parques lineares;
- preservar os recursos naturais;
- zelar o patrimônio e a paisagem cultural;
- promover o saneamento ambiental.

Após ampla discussão com participação popular e, com os diversos segmentos da sociedade, o novo PDDP, sob a forma de Projeto de Lei Complementar (PLC) n. 012/19, foi aprovado, tornando-se a Lei Complementar (LC) n. 405/19[34].

Os princípios norteadores para a elaboração do atual PDDP foram:

- função social da cidade;
- função social da propriedade;
- direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e à cultura;
- desenvolvimento sustentável;
- justiça social;
- equidade;
- redução das desigualdades de gênero;
- sustentabilidade ambiental;
- universalização da mobilidade e acessibilidade;
- gestão democrática e participativa;
- fortalecimento do setor público e das suas funções de planejamento e fiscalização.

[34] Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP), revoga as Leis Complementares nº 186/06, nº 201/07, nº 213/07, nº 220/08, nº 222/08, nº 247/09, nº 249/09, nº 255/10, nº 257/10, nº 261/10, nº 287/11, nº 293/12, nº 295/12, nº 323/14, nº 346/15, nº 354/15, nº 367/16 e nº 394/18 e dá outras providências. Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

Na LC n. 405/19[35], o seu Art. 5º destaca que, a função social da cidade se constitui no direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida e, ainda, que a propriedade cumpre sua função social quando, respeitada a função social da cidade. Assim, propriedade deverá ser utilizada de forma compatível com:

- a capacidade da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;
- o combate à ociosidade, à subutilização ou a não utilização de imóveis, edifícios, terrenos e glebas;
- a preservação da qualidade do meio ambiente e a preservação do patrimônio cultural e urbano;
- as necessidades dos cidadãos no que diz respeito à implantação de equipamentos sociais e áreas verdes;
- a segurança, bem-estar e saúde de seus usuários e vizinhos;
- as necessidades de implantação de empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS).

Dentre os diversos objetivos gerais da Política de Desenvolvimento e Gestão Territorial de Piracicaba, apontados no Art. 6º da referida Lei Complementar (LC), destacam-se:

- promover o desenvolvimento do município de maneira inclusiva e protegendo as áreas de preservação e relevância ao meio ambiente;
- preservar as áreas de proteção dos mananciais, os corpos d'água e as áreas verdes significativas e assegurar o uso sustentável do meio ambiente, em benefício às gerações presente e futura;
- assegurar o acesso à terra e o direito à moradia;
- definir as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, que condicionam as funções sociais da propriedade urbana;
- garantir a gestão democrática e participativa da cidade;
- atuar de forma cooperada com os órgãos estaduais e federais que possuem interface com as políticas de desenvolvimento urbano e de gestão territorial;
- Promover o fomento da inovação e tecnologia na criação e melhorias de serviços públicos;

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

- estimular o desenvolvimento do Município considerando os conceitos das Cidades Inteligentes e do Governo Digital.

O atual PDDP, destaca que estes objetivos somente serão alcançados se o Município praticar as seguintes diretrizes:

- induzir o crescimento da cidade nas áreas mais propícias à ocupação urbana, promovendo a distribuição de usos e a intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à capacidade, existente ou prevista, da infraestrutura, da mobilidade e do atendimento à rede pública de serviços;
- combater o uso especulativo da terra e imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização ou não utilização, assegurando o cumprimento da função social da propriedade;
- compatibilizar o desenvolvimento econômico, urbano e rural e a sustentabilidade ambiental e social e do patrimônio cultural;
- proteger o meio ambiente e o patrimônio cultural em todas as suas vertentes;
- fomentar à inclusão socioterritorial, inibindo a formação de ocupações segregadas, evitando que a população de baixa renda seja excluída dos benefícios gerados pelo desenvolvimento urbano;
- estabelecer metas, ações e formas de financiamento para o desenvolvimento urbano e gestão territorial no curto, médio e longo prazos;
- instituir, regulamentar e aplicar instrumentos jurídicos e urbanísticos;
- integrar e articular as políticas setoriais no território;
- universalizar o acesso ao saneamento básico e garantia do direito à habitação digna;
- reconhecer os Núcleos Urbanos Informais de Interesse Social (NIIS) já consolidados, buscando sua regularização urbanística, jurídica e ambiental de forma sustentável;
- criar instrumentos de gestão democrática e controle social, ampliando o acesso à informação e à participação da população no planejamento urbano;
- orientar e controlar o processo de ocupação do solo, por meio de monitoramento e fiscalização.

Neste cenário, cabe ressaltar que as ações e os programas que serão apontadas neste Produto, virão ao encontro dos objetivos e diretrizes do atual PDDP.

I.V.II.II.I. Ordenamento Territorial de Piracicaba

Em relação ao novo ordenamento territorial, o Município de Piracicaba, na área urbana, passou a apresentar as seguintes Macrozonas (Anexo 08): Macrozona de Restrição Urbana (MRU); Macrozona de Contenção Urbana (MCU) e; Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC).

A Macrozona de Restrição Urbana (MRU) está situada na área com maior fragilidade ambiental do perímetro urbano, apresentando as maiores declividades, suscetibilidade à erosão, concentração de recursos hídricos, com presença de bacias hidrográficas com potencial de produção de água para abastecimento público. Dentre os diversos objetivos apontados no novo PDDP, para a MRU, em relação a Habitação ou Núcleos de Interesse Social (NIS), destacam-se: restringir a ocupação e o adensamento construtivo e populacional da área; requalificar as áreas de baixa qualidade urbanística e; promover a regularização urbanística e fundiária dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) consolidados.

A MRU divide-se nas seguintes zonas: Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH); Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) e; Zona Urbana de Recuperação Ambiental (ZURA) (Anexo 09).

A Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH) é composta por áreas do território urbano pertencentes à bacia hidrográfica do Ribeirão dos Marins, apresenta potencial de produção de água para abastecimento público, alta declividade e suscetibilidade a erosão do solo, estando delimitada da seguinte forma: Zona Urbana de Proteção Hídrica-1 (ZUPH-1) e; Zona Urbana de Proteção Hídrica-2 (ZUPH-2) (Anexo 09).

Os Arts. 41º e 42º da LC n. 405/19[36] apresentam os parâmetros urbanísticos para a ZUPH-1 e ZUPH-2, respectivamente.

A Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) é composta por áreas do território, com acentuada declividade, suscetibilidade de erosão do solo e concentração de recursos hídricos. Os parâmetros urbanísticos para a ZUOR estão apresentados no Art. 45º da LC n. 405/19[37].

A Zona Urbana de Recuperação Ambiental (ZURA) é delimitada pelo perímetro do antigo Aterro Sanitário do Pau Queimado. Um dos principais objetivos da ZURA é o encerramento do aterro, concomitante com sua recuperação ambiental e com o monitoramento de suas áreas, em atendimento ao Plano de Encerramento estabelecido (Anexo 09).

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

A Macrozona de Contenção Urbana (MCU) situa-se na área não consolidada da cidade, localizada próxima da linha de divisa entre a Área Urbana e Área Rural. A MCU é caracterizada, predominantemente, por grandes vazios urbanos, áreas com insuficiência de infraestrutura e áreas com solo sujeito a erosão.

Com estas características, a MCU apresenta como objetivos: conter a ocupação urbana; promover a ocupação nos vazios urbanos concomitante com a implantação da infraestrutura; estimular a implantação ou ampliação de equipamentos públicos e otimizar seu uso; incentivar atividades não residenciais capazes de gerar emprego e renda; combater a especulação imobiliária; implantar os Parques Lineares.

A MCU está subdividida em: Zona Urbana de Contenção 1 (ZUCO 1); Zona Urbana de Contenção 2 (ZUCO 2) e; Zona Urbana de Contenção 3 (ZUCO 3). Os Arts. 49º, 50º e 51º da LC n. 405/19 apresentam as os parâmetros urbanísticos a serem respeitados nestas zonas (Anexo 09).

A Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC) é a região consolidada da cidade que possui as melhores condições de infraestrutura e destina-se prioritariamente à ocupação adequada do território no tocante ao uso, ocupação, adensamento, verticalização e demais parâmetros urbanísticos. Dentre os diversos objetivos que a MUC apresenta, em relação a Habitação de Interesse social (HIS), destacam-se:

- garantir a utilização dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados;
- combater a especulação imobiliária;
- preservar patrimônio cultural e ambiental;
- possibilitar atividades não residenciais capazes de gerar emprego e renda;
- potencializar a atividade de geração de energias alternativas, com incentivo à geração coletiva de energia elétrica;
- estimular a implantação ou ampliação de equipamentos públicos e otimizar seu uso;
- redefinir os parâmetros de uso e ocupação do solo para qualificação dos espaços públicos e da paisagem urbana;
- promover a preservação, recuperação e conservação dos recursos de interesse ambiental;
- incrementar a acessibilidade e;
- incrementar e qualificar oferta de diferentes sistemas de transporte coletivo, articulando-os com o sistema cicloviário.

A Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC) divide-se em: Zona Urbana de Reabilitação Central (ZURC); Zona Urbana de Requalificação de Bairros (ZURB); Zona Urbana de

Proteção Beira Rio (ZUBR); Zona Urbana de Proteção da Paisagem (ZUPA); Zona Urbana Institucional (ZUIT); Zona Urbana Industrial (ZUIN) e; Zona Urbana de Proteção e Interesse Ambiental (ZUPIA). Os Arts. 49º, 50º e 51º da LC n. 405/19[38] apresentam as os parâmetros urbanísticos a serem respeitados nestas zonas. Cada uma destas zonas que compõem a MUC, apresentam-se, ainda, subdivididas. Estas subdivisões e seus respectivos parâmetros urbanísticos são apresentados na LC n. 405/19 (Arts. 54º ao 76º) (Anexo 09).

Por outro lado, na área rural, o Município passou a apresentar as seguintes Macrozonas (Anexo 10): Macrozona de Proteção Hídrica e Ambiental (MAPH); Macrozona de Desenvolvimento Rural (MADE); Macrozona de Núcleos Urbanos Isolados (MANI).

A Macrozona de Proteção Hídrica e Ambiental (MAPH) é composta por áreas destinadas a atividades rurais, com presença de bacias hidrográficas com potencial de produção de água para abastecimento público e de áreas de proteção e de recuperação ambiental.

Ainda, a MAPH foi subdividida nas seguintes zonas: Zona Rural de Proteção Hídrica (ZORPH); Zona Rural de Proteção Ambiental (ZORPA); Zona Rural de Recuperação Ambiental (ZORRA) (Anexo 11). Suas delimitações urbanísticas estão caracterizadas nos Arts. 22º, 23º e, 24º da LC n. 405/19[39] (Anexo 11).

A Macrozona de Desenvolvimento Rural (MADE) se apresenta composta por áreas destinadas a atividades rurais, com foco na promoção do desenvolvimento rural com sustentabilidade ambiental, econômica, cultural e social e estímulo à agricultura “tecnificada” (Anexo 10).

Por sua vez, a Macrozona de Núcleos Urbanos Isolados (MANI) é composta por áreas com uso e ocupação urbana inseridas na área rural, com núcleos formais e informais, inscritos ou não no Cadastro Mobiliário do Município (CMM). A MANI apresenta 14 Núcleos Urbanos Isolados (NUIs) (Anexo 11).

As definições e parâmetros urbanísticos de cada Núcleo Urbano Isolado (NUI) estão apresentados nos Arts. 28º ao 37º da LC n. 405/19.

I.V.II.II.II. Zonas Especiais no Território de Piracicaba

O atual PDDP (LC n. 405/19) destaca, no território do Município de Piracicaba, 07 Zonas Especiais, são elas: Zona Especial Aeroportuária (ZEA); Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); Zona Especial de Risco (ZER); Zona Especial de Parques Lineares (ZEPAL); Zona Especial de

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

Interesse Histórico Cultural (ZEIHC); Zona Especial de Reurb-S (ZEURB) e; Zona Especial de Interesse de Desenvolvimento Sócio Econômico (ZEIDSE).

Neste Produto, serão destacadas, apenas, as Zonas Especiais que, diretamente, afetam/afetarão os empreendimentos, loteamentos e/ou políticas públicas relacionadas a Habitação de Interesse Social (HIS), estas Zonas são: a Zona Especial de Interesse Social (ZEIS); a Zona Especial de Risco (ZER) e; a Zona Especial de Reurb-S[40] (ZEURB).

A Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) é constituída por porções do território destinadas a empreendimentos habitacionais de interesse social. Portanto, é um instrumento de política urbana e habitacional, que consiste na delimitação de porções do território urbano destinadas às "famílias de baixa renda"[41]. O Anexo 12 mostra a localização das atuais ZEIS no território de Piracicaba.

De acordo com o PDDP (LC n. 405/19) os objetivos das ZEIS são:

- aumentar a oferta de Habitações de Interesse Social (HIS) em locais dotados de infraestrutura e inseridos na malha urbana;
- possibilitar a melhoria das condições de habitabilidade para famílias de baixa renda inscrita no cadastro da EMDHAP[42];
- incentivar a inclusão de novas áreas para programas habitacionais de interesse social;
- incentivar a implantação consorciada de programas habitacionais por associações, cooperativas habitacionais e, pela iniciativa privada;
- garantir áreas para reassentamento dos famílias moradoras em áreas de risco, quando necessário, dando preferência, quando possível, para áreas próximas ao local de origem;
- garantir o estímulo às atividades culturais, de lazer e geração de trabalho e renda e aos usos mistos nos empreendimentos de HIS;

[40] De acordo com o Art. 28 da Lei Federal n. 13.465/17 a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A Lei supracitada define com uma das formas regularização fundiária, a Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (REURB-S) – que é aplicável aos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) ocupados predominantemente, por "famílias de baixa renda", assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal. Lei Federal n. 13.465/17 - Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 20 set. 2019.

[41] Após ampla discussão e consenso com a Equipe Técnica da EMDHAP, durante a elaboração deste Produto, ficou acordado que, se enquadrarão como "famílias de baixa renda", aquelas que apresentarem renda mensal de até 03 Salários Mínimos (S.M.), ou, as que se enquadrarem até a Faixa 1,5 de atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Neste aspecto, a EMDHAP deverá focar suas futuras ações (políticas públicas da Habitação) a atender exclusivamente as famílias com renda mensal de até 03 S.M. (as de "baixa renda"). Ressalta-se que, este tópico deverá, ainda, ser regulamentado por Lei Específica.

[42] Ressalta-se que, o atual cadastro de "famílias de baixa renda" da EMDHAP encontra-se em atualização / revisão.

- garantir requisitos de acessibilidade e desenho universal nos empreendimentos HIS;
- inibir a especulação imobiliária e comercial sobre os imóveis situados nessas áreas.

O Art. 85º da LC 405/19[43] esclarece que, nas ZEIS os empreendimentos habitacionais de interesse social poderão ser: unidades habitacionais (UHs) provenientes de parcelamento do solo urbano com edificação (tipo: casas) e; UHs provenientes da aprovação de condomínios (tipo: prédio com mais de 02 pavimentos e, ou, casas superpostas).

As ZEIS poderão ser enquadradas[44] e delimitadas de 03 formas:

- ZEIS 1;
- ZEIS 2 e;
- ZEIS 3.

Serão declaradas como ZEIS 1, as áreas que apresentam/apresentarem apenas empreendimentos habitacionais de interesse social que possuam como promotores a EMDHAP ou Órgãos/Instituições públicas Estadual ou Federal que atendam famílias de baixa renda cadastradas[45] na EMDHAP (Anexo 12).

Para serem enquadradas e declaradas como ZEIS 2, os empreendimentos habitacionais de interesse social devem/deverão ser aqueles promovidos e implantados, exclusivamente, pela iniciativa privada (Anexo 12).

Para serem declaradas como ZEIS 3, as áreas deverão apresentar empreendimentos habitacionais de interesse social que foram ou sejam promovidos e implantados pela iniciativa privada, na forma de parcelamento do solo urbano com edificação (casas) ou condomínio de casas sobrepostas (Anexo 12).

O do Art. 86º, em seu §1º, (LC n. 405/19[46]) esclarece que não serão declarados de interesse social as unidades habitacionais, parcelamentos do solo e, ou, condomínios fora das ZEIS.

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

[44] Os Núcleos Habitacionais de Interesse Social já consolidados no Município deverão ser declarados como ZEIS, através de regulamentação legal.

[45] Ressalta-se que, o atual cadastro de "famílias de baixa renda" da EMDHAP encontra-se em atualização / revisão.

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

Cabe ressaltar que, as ZEIS estarão sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo[47]. Os parâmetros urbanísticos a serem seguidos para as ZEIS 1 e ZEIS 3 estão apresentados no Art. 91º, os parâmetros para as ZEIS 2, estão no Art. 92º da LC n. 405/19.

Ainda, o PDDP, ressalta que será permitida a sobreposição das ZEIS nas seguintes Zonas:

- **ZEIS 1:** ZURC, ZURB e, ZUCO;
- **ZEIS 2:** ZURC e, ZURB;
- **ZEIS 3:** ZUCO, NUI 2-A e, NUI 5.

De acordo com o Art. 168º da LC 405/19, as ZEIS instituídas anteriormente e, não implantadas, situadas em zonas não permitidas no PDDP, terão prazo, máximo, de 01 ano, a partir da sua regulamentação, para obter o licenciamento do empreendimento junto aos órgãos municipais competentes.

Os Empreendedores da iniciativa privada, com objetivo de produzirem empreendimentos de habitação de interesse social (HIS), deverão requisitar junto ao poder público municipal uma Certidão de Demanda (CD). A responsabilidade pela emissão desta CD será da EMDHAP, observadas as normas do PDDP vigente e, os vários aparatos legais (Federal, Estadual e Municipal[48]) aplicáveis, priorizando, obrigatoriamente, o atendimento às "famílias de baixa renda"[49] cadastradas na EMDHAP.

No que diz respeito a Zona Especial de Risco (ZER), esta, se constitui por áreas públicas ou privadas suscetíveis às ocorrências de inundações, solapamentos[50] ou deslizamentos. No processo de revisão do PDDP de 2006, a Equipe Técnica do IPPLAP mapeou, no território, os diversos tipos de riscos (Anexo 13) e, qualificou esta Zona em 03 tipos de áreas, são elas:

- Área de Risco a Inundação (ARI);
- Área de Risco a Solapamento (ARS) e;
- Área de Risco a Deslizamento (ARD) (Anexo 13).

Posteriormente, no tópico "Caracterização Ambiental do Município de Piracicaba", a ZER e, suas áreas de riscos, serão apresentadas e caracterizadas.

[47] O Munícipio deverá elaborar Leis especificas para esta temática.

[48] O Munícipio deverá elaborar uma Lei especifica para este tema.

[49] Após ampla discussão e consenso com a Equipe Técnica da EMDHAP, durante a elaboração deste Produto, ficou acordado que, se enquadrarão como "famílias de baixa renda", aquelas que apresentarem renda mensal de até 03 Salários Mínimos (S.M.), ou, as que se enquadrarem até a Faixa 1,5 de atendimento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Neste aspecto, a EMDHAP deverá focar suas futuras ações (políticas públicas da Habitação) a atender, exclusivamente, as famílias de "baixa renda". Ressalta-se que, este tópico deverá, ainda, ser regulamentado por Lei Municipal Específica.

[50] Queda das encostas dos cursos d'água provocadas pelo aprofundamento das calhas fluviais e, ou, erosões das margens destes mananciais.

Por sua vez, a Zona Especial de REURB-S (ZEURB) é constituída por porções do território a serem delimitadas, após a regularização dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) consolidados, na modalidade de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S[51]), situados na Área Urbana.

Dos 76 NIIS apurados pela EMDHAP (Anexo 14), até o mês de outubro de 2019, 08 NIIS já se encontram urbanizados e regularizados na modalidade REURB-S, os outros 68 NIIS, encontram-se em processo de regularização fundiária pela REURB-S. Dentre estes últimos, 45 NIIS já foram urbanizados, 08 NIIS estão em processo de urbanização e, em 15 NIIS, segundo a SEMOB, SEMAE e, a CPFL, as obras de infraestrutura (para a urbanização), em breve serão iniciadas. De acordo com o atual Diretor Presidente da EMDHAP, estas ações de regularização fundiária e de urbanização beneficiarão 8.222 famílias, o equivalente a 26.158 pessoas.

Ressalte-se que a Lei Municipal n. 9.203/19[52] atribuiu à EMDHAP as responsabilidades no que diz respeito ao processo de REURB-S no Município.

De acordo com as diretrizes do atual PDDP, os Núcleos de Interesse Social que passarem do *status* de informais para regularizados[53] serão decretados, pelo poder público local (executivo), como sendo uma Zona Especial de REURB-S (ZEURB) (Anexo 15).

Os levantamentos e estudos realizados neste processo de revisão do PDDP de 2006 evidenciaram que a expansão urbana prosseguiu mais significativa nos vetores norte e sul, seguida pela região oeste e leste, respectivamente. Constatou-se, também, que a concentração de produção de empreendimentos de interesse social (ZEIS-2) se deu na região norte, no vetor oeste e, em menor número, na região sul - também próxima à região oeste. Ressalta-se que, muitos destes empreendimentos estão distantes da área urbana consolidada.

A maior concentração de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), denominados, até então, de "favelas", encontra-se a sudoeste no território de Piracicaba (Anexo 14). De outo lado, os parcelamentos de solo urbano para a população com maior renda estão concentrados na região oeste e nordeste, todos em forma de loteamentos com concessão de fechamento,

[51] De acordo com o Art. 28 da Lei Federal nº 13.465/17 a Regularização Fundiária Urbana (REURB) é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e, sociais com a finalidade de incorporar os núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes. A Lei supracitada define com uma das formas regularização fundiária, a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) – que é aplicável aos Núcleos Informais ocupados predominantemente, por "famílias de baixa renda" (Interesse Social), assim declarados em ato do Poder Executivo Municipal. Lei Federal nº 13.465/17 – Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm >. Acesso em: 20 set. 2019.

[52] 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 EMDHAP, no que tange à regularização fundiária municipal. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=425772 >. Acesso em: 20 set. 2019.

[53] Ressalta-se que dos 76 NIIS apurados, 08 já se encontram regularizados na modalidade REURB-S.

conhecidos como "condomínios", aumentando a segregação, impedindo as relações sociais e a integridade do tecido urbano.

Este padrão de destinação de empreendimentos de interesse social, para "famílias de baixa renda" em áreas distantes e menos valorizadas, instaura a separação entre o direito à moradia e direito à cidade. Neste sentido, verifica-se que Piracicaba, bem como as cidades brasileiras, apresentam esvaziamento nas áreas centrais mais consolidadas, com disponibilidade de infraestrutura e oportunidade de empego e renda.

Por essa forma de regulação do solo urbano, é possível dizer que a produção habitacional de grande vulto experimentada no início deste século, reforçou os vetores de expansão urbana presentes no Município e, se fez presente, sobretudo, em áreas periféricas da cidade, procurando combinar preços mais baratos da terra com aspectos físicos-territoriais que agregassem facilidades de implantação dos empreendimentos.

Neste cenário, os Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) estabelecidos anteriormente e, já consolidados, em sua maioria, continuam a vivenciar as piores localizações, no que diz respeito à inserção urbana, ou seja, ao acesso à infraestrutura e serviços públicos e, também, a determinados riscos ambientais.

Por se referirem às irregularidades, demandas e ofertas habitacionais recentes, estas questões serão aprofundadas, neste Produto, em tópicos posteriores.

I.V.III. A EMDHAP, o Conselho Municipal de Habitação e, o Fundo Municipal de Habitação

Com o objetivo de executar a política habitacional no município, foi criada, no ano de 1990, através da Lei Municipal n. 3.238/90[54], a Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP). As finalidades e obrigações da EMDHAP estão descritas no Art. 13º da Lei Municipal n. 6.246/08[55]. São elas:

- executar a política habitacional do município em conformidade com os planos, programas e projetos do Governo municipal, visando minimizar os problemas de habitações populares e contribuir para o "desfavelamento" do Município;

[54] Autoriza o poder executivo a promover as medidas e atos necessários à instituição da Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=215165 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

[55] Dispõe sobre a consolidação das leis que disciplinam as atividades, os programas e as iniciativas na área de interesse social do município de Piracicaba. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=219631 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

- adquirir, mediante autorização do legislativo, imóvel para fins de urbanização, reurbanização, planejamento, construção, administração e venda com fins exclusivamente habitacionais;
- fabricar e comercializar artefatos de cimento;
- explorar usina de asfalto, comercializando seus produtos.

A Lei Municipal n. 7.674/13[56] acrescentou dois incisos ao Art. 13º da Lei Municipal n. 6.246/08, incorporando às responsabilidades da EMDHAP, a regularização fundiária de interesse social e/ou específico e a seleção dos beneficiários de empreendimentos de interesse social a serem implantados no município, cuja aprovação deve se dar através da Comissão de Análise e Parecer (CAP).

Para a execução de tais finalidades previstas, o Art. 14 da Lei Municipal n. 6.246/08, determina as atividades a serem desempenhadas pela EMDHAP, quais sejam:

- estudar, planejar e executar, direta ou indiretamente, projetos relativos à habitação popular, observada a legislação pertinente;
- contratar e obter financiamento, dentro do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), para a execução de planos, programas e projetos, relacionados com a construção de unidades habitacionais (UHs) populares;
- onerar os bens imóveis de seu patrimônio, para as finalidades previstas no inciso anterior, excluídos aqueles que integrem o seu capital social;
- construir ou administrar obras, serviços e outras atividades de urbanização direta ou indiretamente, bem como comercializar e transacionar as unidades construídas; celebrar convênios, acordos, contratos, ou consorciar-se com entidades públicas, privadas ou ainda, com pessoas físicas, visando realização de seus objetivos;
- contratar e obter financiamento, bem como realizar operações de crédito para a realização de seus projetos, segundo as normas vigentes, e;
- realizar todos os demais atos compatíveis com suas finalidades.

[56] Acresce dispositivos à lei no. 6.246/2008 - Consolidação das leis de interesse social, a fim de delegar competências de regularização fundiária à Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP) e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=223536 >. Acesso em: 20 jun. 2019.

No ano de 2019, a Lei Municipal n. 9.203/19[57] alterou a Lei Municipal n. 6.246/08 e, acrescentou dispositivo à Lei Municipal n. 3.339/91, a fim de reorganizar as atribuições da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) e da EMDHAP. A partir desta regulamentação, a EMDHAP passou a ter responsabilidades no que diz respeito, apenas, ao processo de REURB-S, ficando a responsabilidade pelos processos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (REURB-E), exclusivamente, para a Secretaria Municipal de Obras (SEMOB).

Quanto ao corpo diretivo da EMDHAP, a Lei Municipal n. 6.246/08, criou setores da Diretoria Executiva, composta por um Diretor Presidente e Diretor Administrativo, da Diretoria Técnica e, do Conselho Fiscal. Ressalta-se que, os Membros que ocuparão os cargos da Diretoria Executiva, serão indicados pelo Prefeito Municipal.

O Conselho Fiscal tem por competência examinar e emitir pareceres sobre balancetes, prestação de contas da Diretoria, assim como exercer as demais atribuições inerentes ao controle de contas da EMDHAP. Este Conselho deve ser formado por um Membro indicado pela Câmara dos Vereadores e, por um indicado pela Associação dos Contabilistas de Piracicaba.

Como providência para participação do Município no SNHIS, de que trata a Lei Federal n. 11.124/05[58], o Município, através da Lei Municipal n. 6.381/08[59], criou o Conselho Municipal de Habitação (CMH) e institui Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS).

De acordo com a Lei Municipal n. 6.381/08, o CMH deve atuar de maneira a assegurar a participação de entidades públicas e privadas, bem como segmentos da sociedade ligados à área de habitação, com destaque para as organizações populares de representação municipal, com atuação comprovada na área da moradia popular. Neste aspecto, são atribuições do CMH:

- propor programas e ações para o desenvolvimento da política municipal para a habitação de interesse social, em parceria com a EMDHAP;

[57] 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 EMDHAP, no que tange à regularização fundiária municipal. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=425772 >. Acesso em: 20 set. 2019.
[58] Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.
[59] Altera o Capítulo II, do Título II, da lei nº 6.246/2008 para autorizar o poder executivo a adotar medidas visando à participação do município no Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social - SNHIS, criar o Conselho Municipal da Habitação - CNH, instituir o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social - FUMHIS e das providências correlatas. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=219913 >. Acesso em: 17 jan. 2017.

- acompanhar e avaliar a implementação dos programas e ações relativos à habitação de interesse social e à regularização fundiária de áreas habitacionais ocupadas por populações de baixo poder aquisitivo;
- promover a cooperação dos governos federal e estadual com a sociedade civil organizada na formulação e execução da política municipal da habitação de interesse social (HIS);
- promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores para monitorar as atividades relacionadas com o desenvolvimento habitacional;
- estimular ações que visem propiciar a geração, apropriação e utilização de conhecimentos científicos, tecnológicos, gerenciais e organizativos, voltados para a solução dos problemas habitacionais das "famílias de baixa reanda";
- promover a realização de estudos, pesquisas, seminários e debates, sobre o desenvolvimento habitacional no município e, disseminar os resultados alcançados pelos programas e ações desenvolvidos;
- estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social exercido pelos órgãos colegiados, regionais e municipais, visando fortalecer o desenvolvimento habitacional sustentável;
- dar publicidade e divulgar seus trabalhos e decisões;
- aprovar seu regimento interno e decidir sobre as alterações propostas por seus membros;
- assessorar o Poder Executivo Municipal em matérias relacionadas à habitação e outras atividades pertinentes à área.

Ressalta-se que, no ano de 2011, o CMH foi regulamentado pelo Decreto Municipal n. 14.221/11[60].

Com a finalidade de fomentar a implementação de políticas habitacionais direcionadas à população de baixo poder aquisitivo, com renda familiar de, até, 3 salários mínimos, foi

[60] Dispõe sobre regulamento do Conselho Municipal de Habitação (CMH). Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=234990 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

instituído, também, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS) e seu respectivo Conselho Gestor (Art. 25º da Lei 6.381/08[61]).

As funções do FUMHIS e sua unidade e dotação orçamentária na estrutura geral do Poder Executivo, são definidas pela referida lei. Ressalta-se que o Conselho Gestor do FUMHIS é um órgão de caráter deliberativo, composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e Representantes da Sociedade Civil, sendo presidido pelo Diretor Presidente da EMDHAP. As principais funções do Conselho Gestor do FMHIS deveriam ser voltadas para o estabelecimento de diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FMHIS e, à aprovação de orçamentos e planos de aplicação e de metas, anuais e plurianuais.

Cabe destacar que, a aplicação dos recursos do FUMHIS deve estar voltada para às diretrizes relacionadas à política de desenvolvimento urbano, expressas PDDP e, às ações de programas habitacionais de interesse social que contemplem a:

- aquisição, locação, arrendamento, construção, conclusão, ampliação, melhoria, reforma de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- aquisição de terrenos destinados à implantação de intervenções habitacionais;
- produção e financiamento de lotes urbanizados;
- produção e financiamento de empreendimentos habitacionais dotados de infraestrutura urbana básica e equipamentos comunitários;
- regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- urbanização ou reurbanização de áreas degradadas ou assentamentos informais;
- produção de equipamentos comunitários;
- investimento em obras e serviços de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos atendimentos habitacionais de interesse social;
- aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias em processos de regularização;
- recuperação ou construção de imóveis em áreas encortiçadas ou deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

[61] Altera o Capítulo II, do Título II, da lei nº 6.246/2008 para autorizar o poder executivo a adotar medidas visando à participação do município no Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social - SNHIS, criar o Conselho Municipal da Habitação - CNH, instituir o Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social - FUMHIS e das providências correlatas. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=219913 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

- constituição de contrapartidas, para viabilizar a completa realização dos programas implementados com recursos do FUMHIS.

Ainda, contribuindo para a regulamentação e ampliação da efetividade das ações de políticas habitacional de interesse social, ressalta-se que o Município conta, também, com outros dispositivos legais, São eles:

- Decretos Municipal n. 14.372/11[62], n. 14.664/12[63] e, n. 16.046/15[64] – que nomearam Membros para compor o CMH;
- Decreto Municipal n. 16.071/15[65], que ratifica a aprovação, pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), dos critérios adicionais de priorização para seleção dos beneficiários do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).
- Decreto Municipal N. 17.467/18[66], que ratifica a aprovação, CMH, da complementação dos critérios estabelecidos no Decreto Municipal n. 16.366/15, relativamente aos empreendimentos habitacionais de interesse social: Vida Nova (I, II, III e, IV) e Ipês (Branco, Amarelo e Roxo) do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
- Decreto Municipal n. 18.163/20[67], que substitui Membro do CMH, nomeado pelo Decreto n. 17.435/18

Da perspectiva do arranjo institucional exposto, voltado à implementação da política habitacional municipal, apresentando uma Empresa Municipal (a EMDHAP), um Conselho Municipal de Habitação (CMH) e, um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS), Piracicaba se apresenta com grande potencial administrativo para desenvolver ações e programas voltados às questões da habitacional de interesse social. Posteriormente, neste Produto, será apresentado um tópico específico abordando esta capacidade organizacional e administrativa do Município.

[62] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=235294 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[63] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=235787 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[64] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=257313 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[65] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=257374 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[66] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=373769 >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[67] Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?Id=440047 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

I.VI. Expansão Urbana e Vazios Urbanos no Município

Os primeiros 40 anos de crescimento urbano, do século XX, em Piracicaba, se deram de forma contínua e ponderada, em resposta ao ciclo do café e, já se evidenciava em forma de vetores de expansão em direção sudeste e sul.

A maioria da população residia na área rural, revelando uma cidade eminentemente agrícola. O censo demográfico do IBGE, de 1940, apontava para um total de 15.320 domicílios, onde residiam pouco mais de 76 mil habitantes. As divisões de propriedades eram feitas no Cartório entre proprietários e sem registro na Prefeitura.

No segundo período do século XX, entre as décadas de 1940 e 1960, houve um processo de preenchimento de vazios urbanos, com uma estagnação na urbanização nas direções preponderantes de crescimento do período anterior (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006)[68].

A indústria começava a surgir como um segmento importante na década de 1940 e a destacar a região do interior paulista frente a produção industrial do Estado de São Paulo. Em 1949, Campinas liderava os municípios desta região em termos de produção industrial, representando 21,6% do valor acumulado pelo setor, seguido por Jundiaí, com 12,2%, e Piracicaba com 9,5%.

É importante lembrar que, neste período, mais especificamente na década de 1950, a população urbana de Piracicaba supera a rural, e o Município, que já registrava seus loteamentos desde 1944 (DUARTE, 2003), tem demarcado seu primeiro perímetro urbano, através da Lei Municipal n. 614/56[69]. Até 1950, foram registrados seis loteamentos na Prefeitura, perfazendo 755.063 m^2 de área loteada – o equivalente a, aproximadamente, 1.475 lotes novos.

Essa década foi marcada por grandes feitos e realizações tanto públicas quanto privadas, como a construção de novas ruas e avenidas, obras de saneamento básico, abastecimento de água e esgoto e a construção de “arranha-céus”, que conferia a Piracicaba o título de “Cidade mais progressista do Brasil” (BILAC *et al*, 2001).

A mudança do panorama urbano foi rápida. Em 1956, a cidade tinha 13 mil prédios, em 1962, já apresentava 17 mil. Os largos, as praças e jardins passaram de 24 para 43, e em apenas 12 meses, entre 1956 e 1957, a cidade teve mais 1.650 m de ruas recebendo iluminação pública

[68] Atlas Rural de Piracicaba. Disponível em < http://www.ipef.br/publicacoes/atlasrural/Atlas_Rural_de_Piracicaba_2006.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.
[69] Dispõe sobre a fixação de novos perímetros urbano e suburbano da cidade. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=212275 >. Acesso em 17 jun. 2019

e, mais de 50 quarteirões sendo asfaltados. O consumo de energia subiu de 7.023.965 kW/h em 1954 para 37.134.381 kW/h no ano seguinte. Piracicaba desenvolvia-se ao ritmo do Brasil grande, recebendo em 1957, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o título de "Município mais progressista do país" (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

Nesta época as obras de cunho viário, também, intensificam a desconexão no tecido urbano, favorecendo novos vazios urbanos (BILAC *et al*, 2001).

Em 1960, a taxa de urbanização era de 70,8% e a densidade demográfica de 81 hab./km^2. Entre 1950 e 1960 foram loteados 6.228.260 m^2 em 86 loteamentos, totalizando 12.033 lotes, em bora o censo demográfico de 1960 tenha registrado o acréscimo de apenas 6.162 domicílios, totalizando 23.220 domicílios à época.

A década de 1960 foi marcada por forte processo de urbanização, com a construção de obras importantes para o desenvolvimento urbano piracicabano: duas pontes que atravessavam o Rio Piracicaba, ligando suas margens; o Hotel Beira-Rio; a Pinacoteca; o Paço Municipal; a Estação de Ônibus Urbanos; o Teatro Municipal e; a Fundação Municipal de Ensino de Piracicaba (FUMEP). Além de várias avenidas que ainda hoje são importantes para a mobilidade urbana do Município.

Vale lembrar que, também, naquela década foi criado o Centro de Energia Nuclear na Agricultura (CENA), vinculado à Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ) da Universidade de São Paulo (USP).

O Anexo 16 evidencia o considerável crescimento da mancha de ocupação urbana em Piracicaba nas décadas de 1950 a 1990 e, nos anos 2000 e 2010, assim como, a alteração do perímetro urbano nestes períodos.

Este crescimento, primeiro em um vetor de ocupação no sentido norte/noroeste, e depois à sudeste e leste, efeito do "milagre econômico" (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006), com marcante contribuição de bairros afastados e "favelas"[70] para a áreas urbanizada.

Ainda, segundo Duarte (2003), entre 1971 e 1980, foram loteados mais de 19 km^2 de área na cidade, totalizando 22.904 lotes. Mas, a falta de emprego da população, os empregos sazonais e os baixos salários, combinados a dificuldade de acesso aos bens e serviços urbanos, como, por exemplo, o saneamento básico e condições dignas de moradia, fizeram aumentar o número de "favelas" no Município.

[70] Neste Produto, nos referiremos às "favelas" como sendo "Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS)".

Por outro lado, o Distrito Industrial foi implantado em terras do Grupo Silva Gordo, embora o Plano Diretor, vigente à época, indicasse que tais terras deveriam ser reservadas à agricultura (DUARTE, 2003).

Cabe destacar que, entre as décadas de 1960 e de 1980, o Governo Federal estruturou o Sistema Financeiro de Habitação (SFH)[71] e o Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 (extinto em 1986), que se tornou o principal instrumento da política urbana, promovendo a intensificação do processo de verticalização, o espraiamento e, a grande expansão da rede de infraestrutura urbana no país (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

A estruturação do SFH possibilitou a constituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)[72] e da poupança privada para promover, entre 1964 e 1985, a construção de mais de 4 milhões de moradias e implantar os principais sistemas de saneamento do país (ARRETCHE, 1990).

Esta Autora considera, ainda, que a política da "casa própria" representava, desde o período populista, uma importante estratégia de legitimação junto às classes trabalhadoras urbanas, seja através da criação de oportunidade de empregos na construção civil e mesmo de contenção das pressões sociais através do compromisso do financiamento, tornando-se a base da atuação e da propaganda durante a existência do BNH.

Nesse cenário, Piracicaba teve uma expansão urbana de cinco vezes a sua área, atingindo regiões distantes da ocupação original quando da formação do Município (Anexo 16). Essa dinâmica ocupacional foi motivada por mudanças conjunturais e estruturais que ocorreram no geral, sem um planejamento territorial adequado, muitas vezes estimulada por interesses difusos.

Assim, nessa época Piracicaba ultrapassa alguns limites tradicionais, atingindo, entre outros, pontos consideráveis, como o Ribeirão do Piracicamirim, o Rio Corumbataí, o Ribeirão Guamium. Este avanço de deu, em especial na região norte/nordeste do Município, com o considerável crescimento do Distrito de Santa Terezinha.

Os problemas decorrentes do modelo de desenvolvimento nacional e regional deste período se reproduziram em Piracicaba, como a concentração de terra e de renda, o êxodo rural,

[71] As fontes de recurso para o SFH eram: depósitos a prazo; financiamentos nacionais e internacionais; letras imobiliárias; depósitos compulsórios dos institutos de aposentadorias e pensões e; aquisição obrigatória de letras imobiliárias pelo Serviço Social da Indústria (SESI) e pelo Serviço Social do Comércio (SESC).

[72] Criado em 1966, é composto por contas vinculadas em nome dos trabalhadores, nas quais as empresas depositam mensalmente valor equivalente a 8,5% das remunerações que lhes são pagas ou devidas. O FGTS constitui-se em um pecúlio que é disponibilizado quando da aposentadoria, morte do trabalhador ou outras situações estabelecidas na Lei e, representa uma garantia para a indenização por tempo de serviço, nos casos de demissão imotivada.

assim como, as ocupações de áreas verdes e de risco, devido à falta de opções de moradias para os pobres. Neste momento, crescem as pressões populares, reivindicando infraestruturas de saneamento urbano, equipamentos de saúde, educação, melhorias nos transportes públicos e outros.

Durante as décadas de 1980 e 1990 houve uma desaceleração no ritmo de expansão urbana e a consolidação de vetores de crescimento principais (sudeste e noroeste) e secundários (sudoeste). Neste momento, destaca-se, ainda, outro vetor de expansão que coincide com a estrada de Rio Claro, à noroeste (ARRETCHE, 1990).

A partir dos anos 2000 é possível observar um novo período de crescimento ou evolução da mancha urbana, sobretudo, nas direções dos dois vetores principais de expansão (Anexo 16).

Segundo Costa (2016), o perímetro urbano foi alterado três vezes na década de 1970 (Lei Municipal n. 2.121/74[73]; Lei Municipal n. 2.183/75[74] e; Lei Municipal n. 2.352/78[75]), viabilizando a implantação do Distrito Industrial Unileste, do conjunto habitacional da Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP) e do Campus Taquaral da Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), cujos quais, também, contribuíram para intensificar a ocupação periférica da cidade, sobretudo por famílias que apresentavam baixa renda familiar e criou uma quantidade enorme de vazios urbanos que prevalecem ociosos, em parte, ainda hoje (Anexo 17).

Durante a década de 1980, o perímetro urbano sofre quatro alterações (Lei Municipal n. 2.485/82[76]; Lei Municipal n. 2.544/83[77]; Lei Municipal n. 2.641/85[78] e; Lei Municipal n. 3.108/89[79]), de modo a acomodar vários loteamentos que haviam se estabelecido na zona rural, aprofundando a problemática dos vazios urbanos (COSTA, 2016).

Na década seguinte foram implantados 19 loteamentos, totalizando 5.311 novos lotes. Já entre 2001 e 2010, Piracicaba experimentou um vertiginoso aquecimento do mercado

[73] Incorpora área na zona urbana da cidade. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=213857 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[74] Dispõe sobre a fixação de novos perímetros urbanos da cidade e dos Distritos de Piracicaba. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=213928 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[75] Dispõe sobre a fixação de novos perímetros urbanos da cidade e dos Distritos de Piracicaba. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=214115 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[76] Modifica linha do perímetro urbano. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=214256 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[77] Modifica linha do perímetro urbano. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=214327 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[78] Dispõe sobre o zoneamento do uso do solo urbano e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=214431 >. Acesso em 17 jan. 2020.
[79] Dispõe sobre a fixação de novos perímetros urbanos da cidade de Piracicaba e dos Distritos de Santa Terezinha e Ártemis e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=215017 >. Acesso em 17 jan. 2020.

imobiliário, com a implantação de 61 novos loteamentos, correspondentes à produção de 14.964 novos lotes (IPPLAP, 2010 *apud* OTERO, 2011).

Entretanto, em 2003, no processo de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) do Município, o diagnóstico da realidade urbana de Piracicaba apontou que "pouco menos de 50% da área compreendida pelo perímetro urbano compunha-se por vazios urbanos, grande parte deles dotado da mais completa infraestrutura". Em 2010, os vazios já somavam cerca de 52%, totalizando uma área desocupada de, aproximadamente, 11 mil ha (OTERO, 2011).

No ano 2010, outras três ocorrências de alteração do perímetro urbano foram implementadas: Lei Municipal Complementar n. 287/11[80], referente à criação do Bairro Água das Pedras, uma primeira etapa da Expansão Unisul e um acréscimo ao Bairro Vale do Sol; Lei Municipal Complementar n. 323/14[81], que delimita os Bairros Expansão Sul e Cidade Judiciária e; Lei Municipal Complementar n. 367/16[82], que aumenta a área do Bairro Corumbataí, somando novos vazios urbanos à cidade.

É importante dizer que, esta última década é marcada por forte atividade do setor da construção civil, sobretudo vinculada ao Programa habitacional Federal Minha Casa Minha Vida (PMCMV), cuja produção, em Piracicaba, será analisada posteriormente.

Costa (2016), em seus estudos, apresenta a dinâmica dos vazios urbanos no Município de Piracicaba entre as décadas de 1950 a 2000 e, também, nos anos de 2010 e 2016 (Tabela 01).

[80] Introduz alterações à Lei Complementar 186/2006 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010 e 261/2010. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225427 >. Acesso em 17 jan. 2020.

[81] Introduz alterações à Lei Complementar 186/2006 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 201/2007, 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010, 261/2010, 287/2011, 293/2012, 295/2012 e à Lei Complementar n. 292/2012 (ZEIS 2-U) e revoga a Lei Complementar n. 291/2012 (faixa *non aedificandi* Via Campestre). Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225535 >. Acesso em 17 jan. 2020.

[82] Introduz alterações à Lei Complementar 186/2006 – Plano diretor de Desenvolvimento, modificado pelas Leis Complementares de n. 201/2007, 213/2007, 220/2008, 222/2008, 247/2009, 249/2009, 255/2010, 257/2010, 261/2010, 287/2011, 293/2012, 295/2012, 323/2014, 346/2015, 354/2015 e à Lei Complementar n. 207/2007 – Parcelamento do solo. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=294243 >. Acesso em 17 jan. 2020.

TABELA 01 - Dinâmica dos Vazios Urbanos em Piracicaba.

Período	Área Urbana (km²)	Áreas Ocupadas (km²)	Área dos Vazios Urbanos (km²)
Década de 1950	8,31	8,04	0,27
Década de 1960	81,35	32,85	48,50
Década de 1970	133,71	53,68	80,03
Década de 1980	146,41	61,55	84,86
Década de 1990	155,67	67,80	87,87
Década de 2000	163,46	68,70	94,76
Ano de 2010	187,83	85,22	102,61
Ano de 2016	227,82	127,14	100,68

Fonte: Adaptado de Costa (2016).

Destaca-se que, no ano de 2016, segundo Costa (2006), a área total de vazios urbanos no Município representava, aproximadamente, 44,2% do território urbano.

No ano de 2019, o Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP), contabilizou, no território urbano de Piracicaba, 25.166 lotes vazios, o que equivale a uma área de, aproximadamente, 874 ha (ou 8,74 km²) (Anexo 17).

Ainda, foi apurado, a existência de 530 glebas vazias cadastradas, o que corresponde a uma área de, aproximadamente, de 3.460 ha (ou 34,60 km²). Estas áreas, quando somadas, correspondem a 25.696 unidades vazias, o que corresponde a uma área de, aproximadamente, 4.334 ha (ou 43,34 km²) (Anexo 17).

Em relação as áreas vazias não cadastradas na Prefeitura somadas àquelas que foram cadastras após o ano de 2016, foram contabilizados 324 blocos, o que correspondem a uma área de, aproximadamente 5.307 ha (ou 53,1 km²) (Anexo 17).

Assim, considerando que área urbana atual de Piracicaba perfaz um total de, aproximadamente, 22.782 ha (ou 227,82 km²) e, que a soma de áreas não ocupadas (vazios urbanos) é cerca de 9.642 ha (ou 96,42 km²), estes vazios urbanos representam, portanto, 42,32% do total da área urbana do Município (Anexo 17).

O Art. 139º da LC n. 405/19[83] orienta que imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Zona Urbana de Reabilitação Central (ZURC), na Zona Urbana de Requalificação de Bairros (ZURB) e, na Zona Urbana de Proteção da Paisagem (ZUPA) poderão ser considerados passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, quais sejam: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, que dependerão, ainda, de regulamentação através de lei específica.

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

Cabe destacar, neste ponto, que o aumento do perímetro urbano, sem que este esteja acompanhado de políticas de controle a especulação fundiária, encarece o solo na medida em que os proprietários de terras criam expectativas de valorizações sobre os espaços. O resultado disso é, a formação de vazios urbanos e a viabilização legal do espraiamento cada vez maior da cidade.

Na maioria das vezes, esses vazios urbanos permanecem sem uso, ou são utilizados para o plantio da cana-de-açúcar ou para o cultivo de vegetação para pastagem de gado – incidindo a cobrança de Imposto Territorial Rural (ITR). A valorização das áreas vai se tornando realidade na medida em que a administração local passa a provisionar melhor infraestrutura urbana, como: redes de água e de esgoto; iluminação pública; equipamentos públicos de lazer, de saúde, de educação; sistema viário; transporte público e; etc.

De acordo com Leonelli, Moreira e Duarte (2008), o ganho com a valorização, devido às benfeitorias executadas pelo poder público é absorvido, apenas, pelo proprietário da terra. Consequentemente, ocorre o encarecimento dos terrenos, induzindo as "famílias de baixa renda" ocuparem espaços cada vez mais distantes, na periferia, da malha urbana, com todas as implicações que esta dinâmica pode gerar, como: deficiências de provisão de equipamentos públicos; aumento das distâncias em relação aos locais de trabalho; encarecimento do transporte devido às distâncias; segregação espacial com a criação de "guetos de pobreza"; segregação social; implicações na formação do capital social e; etc.

Para Goulart, Terci e Otero (2014), a despeito da redução do crescimento populacional ocorrida entre os anos de 1991 e 2010, não se verificou a redução dos processos de expansão urbana, ao contrário, verificou-se o aumento, ainda mais acelerado, no número de loteamentos e da área urbanizada.

Assim, por esta lógica, para produzir moradias com menores custos, promove-se o "espraiamento da cidade" para tornar possível a aquisição de terrenos em áreas de baixo valor, o que viabiliza a construção de projetos de habitação popular, mas ocasionam a periferização das camadas mais pobres da população.

II. CARACTERIZAÇÃO AMBIENTAL DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

A caracterização ambiental de um Município é de extrema importância para se determinar e indicar áreas para as quais deve haver planejamento específico no território, uma vez que a compreensão das relações entre relevo, hidrografia, vegetação e solo pode sinalizar ou restringir

as áreas que se pretende implantar ações da política habitacional de interesse social, seja na construção de unidades habitacionais (UHs), na remoção de moradias em áreas de risco ou de preservação/proteção ambiental e, na regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S) ou de interesse específico (REUR-E).

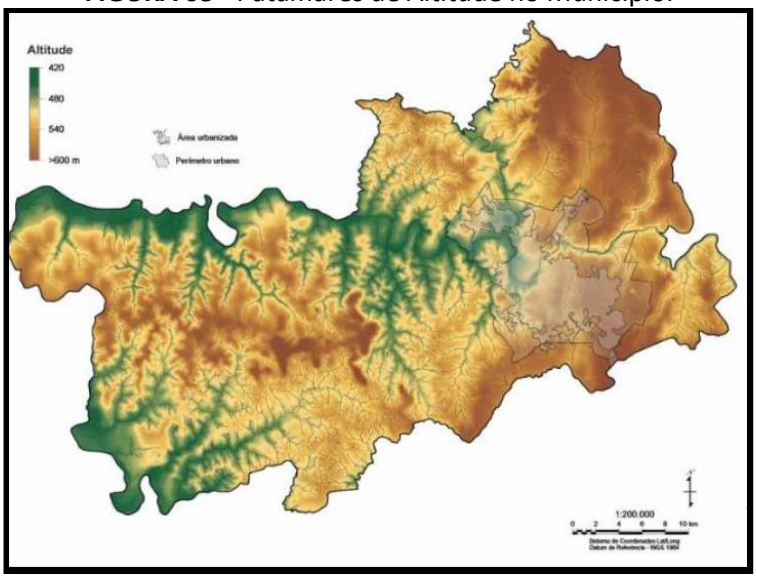
II.I. Solo e Relevo

Em 2006, o Instituto de Pesquisa e Estudos Florestais (IPEF) desenvolveu um diagnóstico ambiental do Município de Piracicaba, que até hoje se configura como um dos principais documentos para qualquer análise sob diversos aspectos ambientais. Somado às diretrizes ambientais que, desde o Plano Diretor de 1995 ganharam força nas atividades de planejamento envolvendo o município, o "Atlas Rural de Piracicaba" aborda questões que sinalizam as formas mais adequadas de ocupação do solo de Piracicaba (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006).

O Município de Piracicaba apresenta uma depressão maior na parte central de seu território. Essa depressão segue o sentido Leste-Oeste do curso do Rio Piracicaba, ficando mais acentuada dentro dos limites da área urbana a partir do salto do Rio Piracicaba. Uma região mais elevada, ficando em evidência na parte central do Município. Esta depressão, divide as Bacias dos Rios Piracicaba e Tietê (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006).

Ainda, estes Autores, ressaltam que, os vales que convergem para o Rio Tietê, na região sudoeste e, para o Rio Piracicaba, na região central, indo para o noroeste, provocam depressões relativamente acentuadas ou regiões de encaixe maior da rede de drenagem dependendo das características do material geológico. A amplitude da altitude é de 360 m, com as regiões mais baixas com cerca de 420 m e as mais elevadas com 780 m. A altitude média é de 528 m. (Figura 03).

FIGURA 03 - Patamares de Altitude no Município.

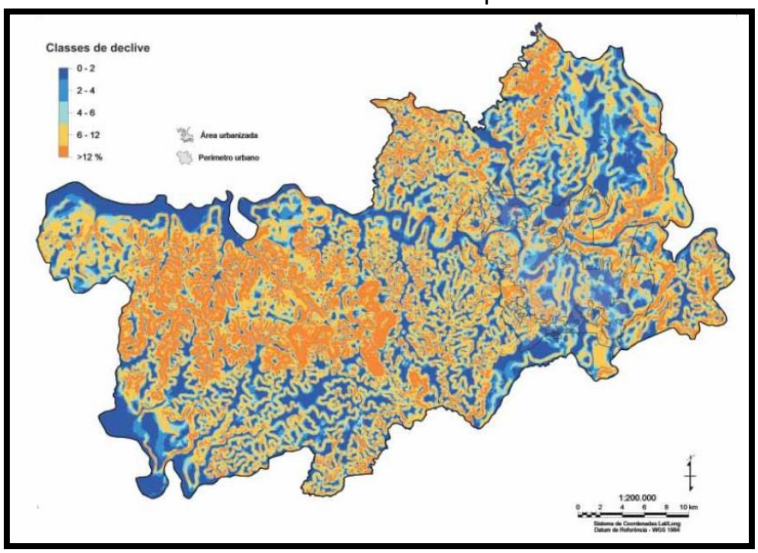


Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

A declividade média do Município foi calculada em 7,8% com uma mediana de 6,3%, indicando a assimetria negativa da distribuição de frequência, ou seja, os valores menores predominam sobre os maiores. Os declives menores que 5% ocorrem em 42% da área. As terras com mais de 12% de declividade ocupam 20% da área (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006).

Geograficamente, a porção leste do Município e a região sudoeste apresentam os menores valores de declividade. A porção central e norte apresentam situação intermediária e a região oeste apresenta os valores mais elevados, predominando ali, as classes acima de 12% (Figura 04).

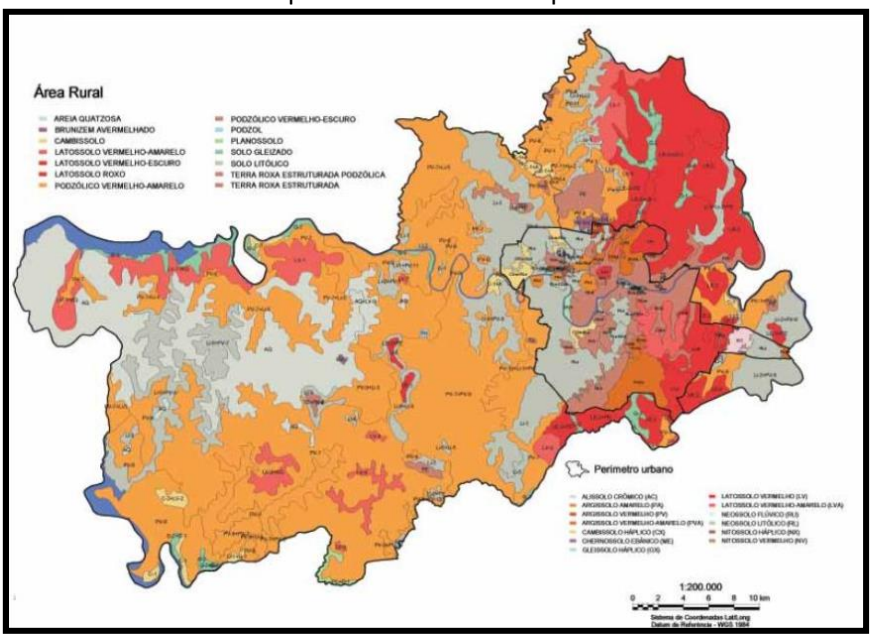
FIGURA 04 - Declividade no Município de Piracicaba.



Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

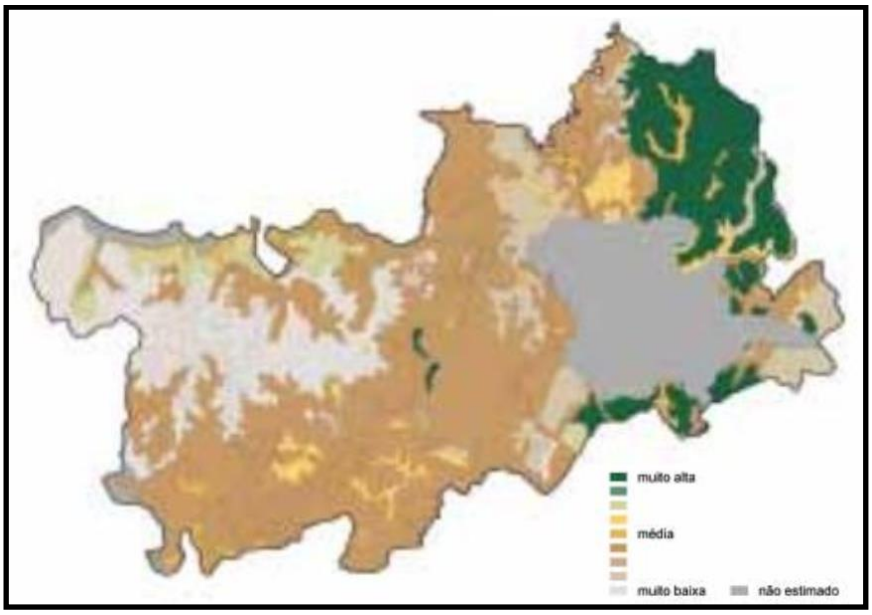
O Município de Piracicaba é constituído por solos geralmente de boa resistência à erosão, sendo formado por em sua grande parte por latosolos[84]. A área de menor declividade, ao norte, é a que apresenta o solo mais frágil (arenoso), sujeito a processos erosivos ligados à retirada da cobertura vegetal (Figuras 05 e 06).

FIGURA 05 - Tipos de Solo no Município de Piracicaba.



Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

FIGURA 06 - Suscetibilidade à Erosão.



Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

[84] A Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) apresenta as características físico-químicas deste tipo de solo. Disponível em: < http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/Agencia16/AG01/arvore/AG01_96_10112005101956.html >. Acesso em: 17 jan. 2017.

Cabe lembrar, conforme apresentado o Tópico I.V.II.II.I deste Produto, que o atual PDDP, apresenta um novo ordenamento territorial (Anexo 08), com destaque para a Macrozona de Restrição Urbana (MRU), onde está situada na área com maior fragilidade ambiental do perímetro urbano. Estas áreas apresentam as maiores declividades, suscetibilidade à erosão, concentração de recursos hídricos, com presença de bacias hidrográficas com potencial de produção de água para abastecimento público.

II.II. Hidrografia

Para se compreender a importância e a complexidade dos recursos hídricos que se encontram no Município de Piracicaba, é importante caracterizar a Bacia do rio Piracicaba, que, juntamente com as bacias dos Rios Capivari e Jundiaí, forma o conjunto hidrográfico conhecido como Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (Bacia PCJ) (GIULIANI e PIZZINATTO, 2015)

A Bacia PCJ possui uma área total de 15.304 km^2. Encontra-se localizada, em sua maior parte, no Estado de São Paulo (92,6%) e, o restante (7,4%), no Estado de Minas Gerais. Sendo composta por 76 municípios, desses, 57 se encontram no Estado de São Paulo e, 4 em no Estado de Minas Gerais (Figura 07).

FIGURA 07 – A Bacia PCJ.



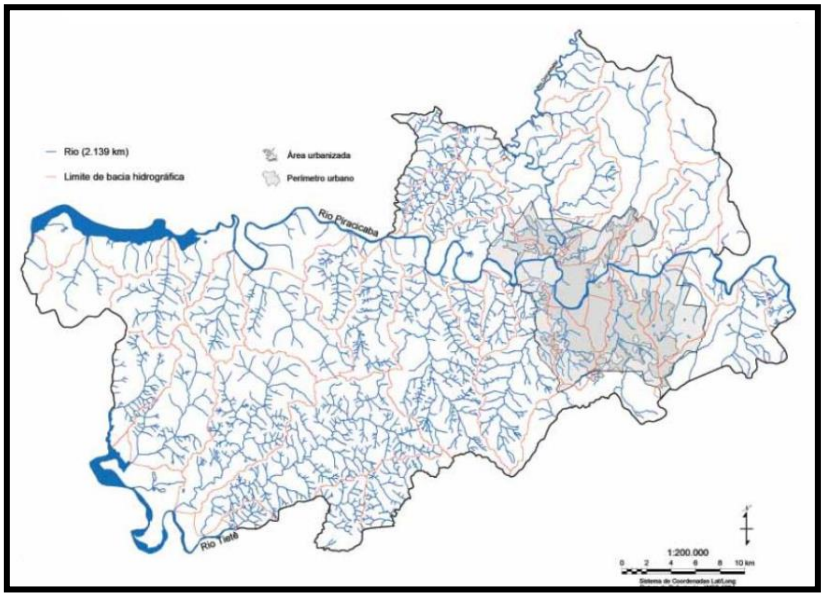
Fonte: Adaptado de John e Marcondes (2010).

A relevância dos corpos hídricos da Bacia PCJ tem motivado, ao longo dos anos, as diversas ações e posicionamentos da sociedade civil organizada, da iniciativa privada e, do poder público, a fim de reduzir as atividades ambientalmente impactantes, como: a elevada captação de água; o excesso de lançamento de esgotos sem tratamento; o desmatamento,

principalmente às margens do manancial e; as ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APPs).

A rede hidrográfica no Município de Piracicaba se estende por 2.139 km, tendo como principais mananciais o Rio Piracicaba e o Rio Corumbataí (sendo, este último, afluente[85] do primeiro). A densidade da rede de drenagem acompanha o relevo, sendo mais ramificada nas terras mais movimentadas da porção central e norte do Município (Figura 08).

FIGURA 08 - Rede Hidrográfica de Piracicaba.

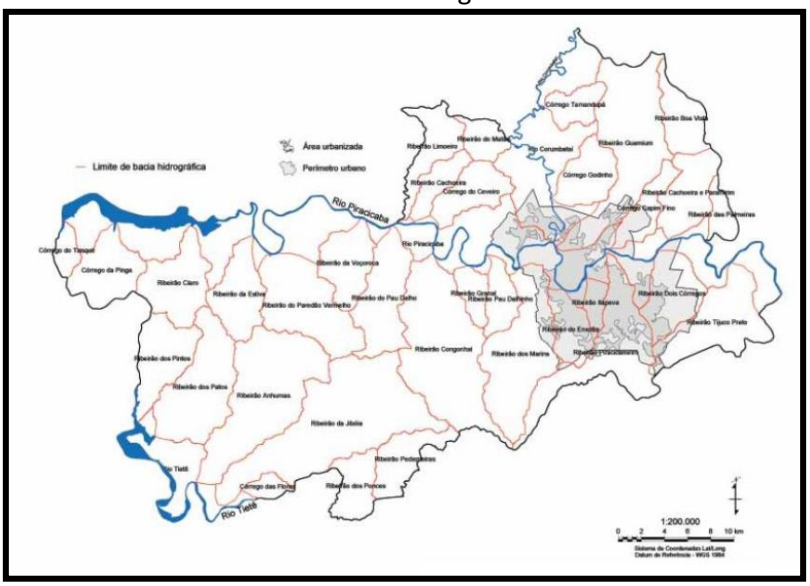


Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

Percebe-se, na Figura 09, que boa parte da área urbana do Município de Piracicaba está sob influência direta do Rio Piracicaba e, suas várzeas. Na porção sul, encontram-se 05 Microbacias: a do Ribeirão do Enxofre; a do Ribeirão Piracicamirim; a do Ribeirão Itapeva; a do Ribeirão Dois Córregos e; a do Ribeirão Tijuco Preto. Na área urbana (ao norte) temos as Microbacias do Rio Corumbataí, do Ribeirão Guamium e, do Córrego Capim Fino, sendo a Bacia do Guamium a mais sujeita a processos erosivos.

[85] Afluente ou tributário é o nome dado aos rios ou cursos d'água menores que desaguam em rios principais.

FIGURA 09 - Microbacias Hidrográficas de Piracicaba.



Fonte: Adaptado de Barretto, Sparovek e Giannotti (2006).

O Serviço Municipal de Água e Esgoto de Piracicaba (SEMAE), disponibiliza, em sua *home page,* um mapa interativo das Microbacias Hidrográficas do Município[86]. Este Mapa permite acessar diversas informações de cada Microbacia, entre elas: o grau de fragilidade ambiental e; o tipo de uso e ocupação do solo nas Microbacias.

Com vistas a contribuir com a proteção/preservação de mananciais, cabe destacar, novamente, que dentre os diversos objetivos apontados no novo PDDP, para a Macro Zona de Restrição Urbana (MRU) (Anexos 08 e 09), destacam-se: restringir a ocupação e o adensamento construtivo e populacional da área; requalificar as áreas de baixa qualidade urbanística e; promover a regularização urbanística e fundiária dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) consolidados.

O PDDP aponta, ainda no aspecto de proteção/preservação de mananciais, que a MRU foi dividida em três Zonas: Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH); Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) e; Zona Urbana de Recuperação Ambiental (ZURA) (Anexo 09).

A Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH), com já apresentado, é composta por áreas do território urbano pertencentes à Bacia do Ribeirão dos Marins, apresenta potencial de produção de água para abastecimento público, alta declividade e suscetibilidade a erosão do solo, estando delimitada da seguinte forma: Zona Urbana de Proteção Hídrica-1 (ZUPH-1) e; Zona Urbana de Proteção Hídrica-2 (ZUPH-2) (Anexo 09). O Art. 41º da LC n. 405/19[87] (PDDP) apresenta os parâmetros urbanísticos a serem respeitados na ZUPH.

86 Mapa de Microbacias Hidrográficas. Disponível em: < https://www.semaepiracicaba.sp.gov.br/hidrografia/ >. Acesso em: 15 mar. 2020.

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

Ainda com vistas a preservação/proteção de mananciais, o atual PDDP, criou a Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR). Destaca-se que esta Zona é composta por áreas do território, com acentuada declividade, suscetibilidade de erosão do solo e concentração de mananciais (Anexo 09). O Art. 45º da LC n. 405/19[88] apresenta os parâmetros urbanísticos a serem respeitados na ZUOR.

O PDDP atual, define, ainda, uma zona específica com vistas a preservação/proteção de mananciais, esta Zona é a Macrozona de Proteção Hídrica e Ambiental (MAPH) que, conforme apresentada anteriormente, esta Macrozona é composta por áreas destinadas a atividades rurais, com presença de bacias hidrográficas com potencial de produção de água para abastecimento público e de áreas de proteção e de recuperação ambiental (Anexo 11).

Dentre os diversos objetivos da MAPH, destacam-se:

- conter a expansão urbana; promover a regularização urbanística e fundiária dos núcleos urbanos informais consolidados (NUIC);
- fiscalizar e coibir a ocupação urbana irregular; proteger a paisagem rural, considerando seu valor ambiental, histórico e cultural;
- proteger os recursos naturais e recursos hídricos superficiais e subterrâneos;
- preservar as áreas de interesse ambiental e hídrico;
- recuperar as áreas degradadas;
- manter as áreas de produção agrícola que contribuem para a conservação do solo e manutenção dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos e;
- conservar, preservar e recuperar os fragmentos de vegetação nativa e das Áreas de Preservação Permanente (APP), viabilizando a configuração de corredores ecológicos;

O PDDP subdivide a MAPH em 03 Zonas: Zona Rural de Proteção Hídrica (ZORPH); Zona Rural de Proteção Ambiental (ZORPA); Zona Rural de Recuperação Ambiental (ZORRA[89]) (Anexo 11).

O Art. 22º da LC n. 405/19[90] esclarece que a Zona de Proteção Hídrica (ZORPH) é composta por partes da área rural do Município pertencentes às Bacias Hidrográficas dos Ribeirões dos Marins, Congonhal, Paredão Vermelho, Tamandupá e do Rio Corumbataí,

[88] Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.
[89] A ZORRA está caracterizada no Art. 24º da LC n. 405/19, é delimitada pelo perímetro do Aterro Sanitário Palmeiras, tendo por objetivos: impedir núcleos habitacionais em seu entorno, numa distância mínima de 02 km de seu perímetro e; atender a todos os requisitos ambientais e sanitários inerentes às atividades desenvolvidas no local, promovendo a proteção ao meio ambiente e a saúde.
[90] Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

caracteriza-se pela relevância dos seus recursos hídricos como produtoras de água para abastecimento público. A ZORPH, portanto, tem como objetivos:

- manter e incentivar à ampliação da recomposição de APPs com cobertura vegetal;
- compatibilizar os usos com as condicionantes de Bacias de produção hídrica.

O SEMAE, recentemente, apresentou um estudo técnico hidrológico e ambiental para fins de preservação e aumento do potencial hídrico de Bacias Hidrográficas como alternativa futura de um novo sistema produtor de água bruta. Este estudo apontou a Bacia do Ribeirão dos Marins, como uma das Bacias Hidrográficas com grande potencial de produção de água, para abastecimento público (IPPLAP, 2019c)[91].

II.III. Saneamento Básico

Segundo o Ministério do Meio Ambiente (MMA) a Lei n 11.445/07[92] , apresenta o conceito de saneamento básico (MMA, 2020)[93], como o conjunto dos serviços, infraestrutura e Instalações operacionais de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana, drenagem urbana, manejos de resíduos sólidos e de águas pluviais.

De acordo como o Instituto Trata Brasil, saneamento é o conjunto de medidas que visa preservar ou modificar as condições do meio ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde, melhorar a qualidade de vida da população e à produtividade do indivíduo e facilitar a atividade econômica (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2020)[94]

A Constituição Federal (CF)[95], de 1988, orienta que o saneamento básico é um direito assegurado a todos. A Magna Carta ressalta, ainda, que, cabe ao Município prover e manter todos serviços de saneamento básico a sua população.

Embora atualmente se use no Brasil o conceito de Saneamento Ambiental como sendo os 04 serviços citados acima, o mais comum é o saneamento seja visto como sendo os serviços de acesso à água potável, à coleta e ao tratamento dos esgotos.

---

[91] Revisão Plano Diretor de Piracicaba: minuta do diagnóstico. Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Minuta-do-Diagn%C3%B3stico-do-Plano-Diretor.pdf >. >. Acesso em: 15 mar. 2020.

[92] Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766/79, 8.036/90, 8.666/93, 8.987/95; revoga a Lei n. 6.528/78; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm >. Acesso em: 20 jan. 2020.

[93] Disponível em: < https://www.mma.gov.br/informma/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico.html >. Acesso em: 17 mar. 2020.

[94] Disponível em: < http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento >. Acesso em: 20 jan. 2020.

[95] Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: < https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf >. Acesso em: 20 jan. 2020.

De acordo com as informações do "Perfil do Municípios Paulistas", apresentado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), em relação ao abastecimento público de água potável, o Município de Piracicaba, abastece atualmente, cerca de 100%[96] da população.

II.III.I. Água e Esgoto

Piracicaba, através do Serviço Municipal de Água e Esgoto (SEMAE), capta água nos Rios Piracicaba e Corumbataí, através de suas duas Estações de Tratamento de Água (ETA): a ETA 1 - Luiz de Queiroz (do Rio Piracicaba), com capacidade para até 500 L/seg. e; a ETA 3 - Capim Fino (do Rio Corumbataí), com capacidade para até 1.500 L/seg. (GIULIANI e PIZZINATTO, 2015).

De acordo com o Plano das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, de 2010 a 2020, elaborado pela Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos (COBRAPE), 90% das águas, que o Município capta prata tratamento e, posterior abastece a população, vem, atualmente, do Rio Corumbataí (COBRAPE, 2007).

De acordo com o Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba[97], houve, nos últimos anos, um aumento da captação de águas no Rio Corumbataí em virtude dos indicadores de qualidade pouco favoráveis do Rio Piracicaba e, dos odores emanados nos processos de tratamento da água, além da elevação dos custos dos serviços de tratamento de água (SEMAE, 2010).

Com a ampliação da captação no Rio Corumbataí, pela ETA 3 - Capim Fino, que terá vazão de 2.100 L/seg., a ETA 1 – Luiz de Queiroz, poderá ser desativada (GIULIANI E PIZZINATTO, 2015).

De acordo com o Sr. José Rubens Françoso, atual Presidente do SEMAE, Piracicaba tem a capacidade de produzir 2,2 m^3/seg. em suas Estações de Tratamento de Água (ETA). Onde, ETA Capim Fino é responsável por produzir cerca de 70% deste montante, a partir da captação de águas do Rio Corumbataí (FRANÇOSO, 2020)[98]

[96] Disponível em: < https://perfil.seade.gov.br/ >. Acesso em 17 mar. 2020.

[97] Disponível em: < https://www.semaepiracicaba.sp.gov.br/attachments/8084_135%20-%20Plano%20de%20Saneamento%20do%20SES%20de%20Piracicaba%20-%20Volume%20Unico.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

[98] FRANÇOSO, J.R. **SEMAE:** mais 25,7% de água em Piracicaba. Gazeta de Piracicaba. Piracicaba. 08, jan., 2020. Saneamento. Disponível em: < http://www.gazetadepiracicaba.com.br/_conteudo/2020/01/canais/piracicaba_e_regiao/892841-semae-mais-25-7-de-agua-em-piracicaba.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

O Presidente do SEMAE, destaca que, conforme informações do Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba, em 2010, a produção de água no Município era de 1,75 m3/seg., um volume 25,7% inferior à produção atual.

Cabe ressaltar, por outro lado, que as perdas de águas, em todo o processo, ainda são grandes, quando se compara o volume de água produzida (tratada) como volume de água consumida. Neste aspecto, o Munícipio tem apresentado uma média de (aproximadamente) de 45% de perdas (GIULIANI E PIZZINATTO, 2015).

Ao se avaliar a série histórica de anos anteriores, verifica-se que a produção de água tratada e o consumo cresceram nas mesmas proporções, cerca de 20%, fato que ressalta a necessidade de estudos e de implantação de medidas eficazes que possam melhorar a eficiência deste processo (GIULIANI E PIZZINATTO, 2015). Entretanto, o Presidente do SEMAE ressalta que existe água suficiente para toda a população (FRANÇOSO, 2020).

Em relação a coleta, ao afastamento e, ao tratamento do esgoto me Piracicaba, em 2010, com a instalação da Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) da Ponte do Caixão, o Município passou a coletar, afastar e, tratar, aproximadamente, 100%[99] de todo o esgoto gerado.

Para tratamento do lodo gerado no processo de tratamento de água, o Município conta com a Estação de Tratamento de Lodo (ETL) do Capim Fino, com capacidade de processar (tratar) até 3.800 m^3/dia. Ressalta-se que esta ETL tem capacidade para processar cerca 2,7 milhões de m^3/mês, o que equivale a 99,85% do total gerado no Município.

No aspecto proteção/preservação de mananciais no Município, o PDDP (Art. 78º da LC n. 405/19[100]) delimitou, dentre as Zonas caracterizadas com Especiais, a Zona Especial de Parques Lineares (ZEPAL). De acordo com o Art. 102º da LC supracitada, a ZEPAL é formada por áreas públicas ou privadas, ligadas aos cursos d'água e fundos de vale, delimitadas para desenvolvimento de programas e projetos de intervenção urbana, buscando conciliar aspectos urbano, paisagístico e ecológico e ambiental. Dentre os objetivos da ZUPAL, destaca-se:

- conservar, preservar e recuperar os recursos naturais e a paisagem;
- interligar os fragmentos de vegetação, recuperando a consciência do sítio natural;
- implementar e manter a natureza na cidade;
- estimular a implantação de Programas de Recuperação Ambiental de cursos d'água e

[99] Disponível em: < https://perfil.seade.gov.br/ >. Acesso em 17 mar. 2020.
[100] Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

fundos de vale;

- reduzir os processos erosivos;
- implementar o manejo das águas pluviais;
- estimular a conscientização da proteção do meio ambiente e o reuso d'água;
- promover a adequada gestão do território, prevenindo ocupações irregulares;

Retomando a questão dos serviços de distribuição de água tratada, coleta, afastamento e tratamento de esgotos que o Município executa, cabe ressaltar que, dos 76 Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) existentes no Município (apurados pela Equipe Técnica da EMDHAP [101]), a maior parte, 53 NIIS (70%), já possuem a rede de água e de esgoto instaladas. Outros 23 NIIS (30%) necessitam ainda ser contemplados com obras de infraestrutura para terem estes serviços de saneamento (EMDHAP, 2020b).

II.III.II. Resíduos Sólidos Urbanos

No que diz respeito aos resíduos sólidos urbanos (RSU) gerados no município, em 2010, de acordo com o Diretor do Departamento de Ecossistemas da Secretaria de Defesa do Meio Ambiente de Piracicaba (SEDEMA)[102], Piracicaba já coletava e dispunha 100%, de todo o RSU gerado, em aterro sanitário.

Este Diretor, ainda, ressalta que, de acordo com o as diretrizes e metas do Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos (PMGIRS) e, do contrato firmado com a Empresa, atualmente, responsável pela gestão dos RSU no Munícipio, se a demanda por coleta, transporte e encaminhamento adequado dos RSU no Município, aumentar, a Empresa contratada deverá atender esta nova demanda. Assim, em Piracicaba, a partir de então, sempre teve, e terá, 100% do RSU gerados, coletado, transportado e disposto de forma adequada.

Destaca-se que, em 2014, o PMGIRS foi revisado, ao final do processo de revisão, o documento (PMGIRS) apresentou 31 diretrizes, dentre elas destacam-se: a instalação de um novo aterro e central de tratamento de resíduos; a capacitação técnica dos funcionários públicos ou de empresas terceiras que atuam na área de resíduos sólidos; programa efetivo de educação

[101] *Status* dos Núcleos Informais – Interesse Social (NIIS) - Processos e Urbanização e Regularização Fundiária (REURB-S). Disponível em: < https://emdhap.sp.gov.br/noticias/wp-content/uploads/2020/03/Status-NIIS-27032020-atual-b.pdf >. Acesso em 28 mar. 2020

[102] Informações passadas (em reunião técnica) pelo Sr. Carlos Cesar Ambrozano - Diretor do Departamento de Ecossistemas da SEDEMA.

ambiental; instituir metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem; melhoria das condições atuais dos trabalhadores da Cooperativa Reciclador Solidário; identificação dos passivos relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas e respectivas medidas saneadoras.

Vindo ao encontro das diretrizes do PMGIRS, através de Parceria Público-Privada (PPP[103]), já se encontra em funcionamento o novo aterro sanitário de Piracicaba e a Central de Tratamento de Resíduos Palmeiras, instalados na área rural, próximo ao Município de Iracemápolis.

Esta Central abriga uma usina moderna para tratamento de resíduos domésticos e dos serviços de saúde, além da separação de recicláveis, ampliando e eficiência na gestão dos resíduos pelo Munícipio.

Em função da capacidade deste empreendimento, a nova Central poderá, também, tratar e dispor, de maneira adequada, os resíduos sólidos domiciliares gerados pelos Municípios da região (GIULIANI E PIZZINATTO, 2015).

O Município conta, ainda, com 08 Ecopontos[104], locais apropriados para descarte de pequenas quantidades de entulho (até 1 m^3), com o Programa Cata Cacareco[105], que coleta nas residências móveis e outros equipamentos domésticos, sem condições de uso e, encaminha para a recuperação, reciclagem ou, se for o caso, são descartados de maneira adequada/correta.

O Município apresenta, também, vários pontos de entrega voluntária de resíduos especiais como: pneus; lâmpadas fluorescentes; óleo e; embalagens de produtos fitossanitários (agrotóxicos)[106].

A coleta dos materiais recicláveis é realizada, em parte, pela Cooperativa do Reciclador Solidário, com o apoio da SEDEMA. Após triagem, a Cooperativa comercializa estes materiais e, após dividem a renda mensal (líquida) arrecada entre os seus Cooperados. A outra parte da coleta dos materiais recicláveis é realizada por inúmeros(as) Catadores(as) informais, que, diariamente, sem condições salubres de trabalho, ganham o sustento de suas famílias. Estes últimos Trabalhadores, agentes informais da política pública de saneamento do Município,

[103] De acordo com Brasil (2017), PPP é um contrato de prestação de obras ou serviços, firmado entre empresa privada e o governo (federal, estadual ou municipal), pelo qual o parceiro privado assume o compromisso de disponibilizar à administração pública ou à comunidade uma certa utilidade mensurável mediante a operação e manutenção de uma obra por ele previamente projetada, financiada e construída. Este contrato, firmado entre empresa privada e o governo federal, estadual ou municipal, não deve ser inferior a R$ 20 milhões, devendo, ainda, ter duração mínima de 5 e, no máximo 35 anos.

[104] Disponível em: < https://sedema.wixsite.com/sedema/ecopontos >. Acesso em 28 mar. 2020

[105] Disponível em: < https://sedema.wixsite.com/sedema/catacacareco-diskoleo >. Acesso em 28 mar. 2020.

[106] Disponível em: < https://sedema.wixsite.com/sedema/residuos >. Acesso em 28 mar. 2020.

necessitam ser “enxergados”, reconhecidos e inseridos em programas sociais de trabalho e renda devidamente regulamentados, como a Cooperativa citada.

Com vistas a orientar e estimular a população para a prática de um consumo mais consciente e, um descarte responsável dos resíduos sólidos gerados, o Município desenvolve, em parceria com diversas Instituições, Programas de Educação Socioambiental.

Em linhas gerais, o Município de Piracicaba possui indicadores satisfatórios na prestação de serviços de saneamento básico. Pelo terceiro ano consecutivo, Piracicaba é 1º lugar no Ranking[107] de saneamento básico da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (ABES), conforme divulgado na no 30º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental, realizado em 2019. Piracicaba, em 2029, obteve a pontuação máxima (500 pontos), nos quesitos: abastecimento d´água; coleta e tratamento de esgoto e; coleta e destinação do lixo doméstico.

O Instituto Trata Brasil, juntamente com a GO Associados, com base nos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), também elabora um ranking do Saneamento Básico para Municípios brasileiros. Os dados são divulgados[108], todo ano, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que reúne todas informações fornecidas pelas empresas prestadoras dos serviços de água e esgoto dos Municípios. Este ranking aborda informações, além daquelas consideradas pela ABES, sobre perdas de águas, investimentos, operadoras e, tarifa média. Neste ranking Piracicaba se apresentam, no, últimos anos, entre os 08 Municípios com melhor desempenho, se tornando referência (case de sucesso) para os Municípios do interior.

II.IV. Áreas Verdes

De acordo com Barretto, Sparovek e Giannotti (2006), a área com cobertura florestal no Município somava, em 2006, aproximadamente 27.600 ha. Desses, 22.100 ha estavam localizados fora de APP e 5.500 ha em APP.

O resultado do avanço urbano sobre a área rural gerou um passivo ambiental de no mínimo 11.000 ha, segundo o diagnóstico do Atlas Rural de Piracicaba, quando avaliado pela ausência de cobertura florestal em Áreas de Preservação Permanente (APP), que se estendem

[107] Disponível em: < http://abes-dn.org.br/pdf/Ranking_2019.pdf >. Acesso em 28 mar. 2020.
[108] Instituto Trata Brasil - Ranking do Saneamento Básico nos Municípios Brasileiros. Disponível em: < http://www.tratabrasil.org.br/images/estudos/Ranking_2019_-_Tabela_Final.pdf >. Acesso em 28 mar. 2020.

ao longo de 1.200 km de Rios e Reserva Legal (RL) potencial[109]. A distribuição desse passivo não é uniforme, havendo Bacias Hidrográficas com estágio de conservação excelente lado a lado com áreas bastante degradadas (GIULIANI E PIZZINATTO, 2015).

Segundo estes Autores, para proteção do meio ambiente, em especial, aos recursos hídricos e à cobertura florestal, Áreas de Proteção Ambiental (APAs), pertencentes aos Rios Piracicaba e Corumbataí, foram criadas.

A mais expressiva cobertura vegetal na mancha urbana localize-se no setor sudoeste, que concentra um grande número de nascentes e para onde se tem hoje um dos principais vetores de expansão do Município. Ressalta-se que, nesta região, predominam fragmentos maiores e mais contínuos, fatores importantes na sustentabilidade ecológica das florestas e na sua capacidade de servir de habitat para a vida silvestre.

Porém, na região próxima ao perímetro urbano e nas áreas de cultivo intensivo da cana-de-açúcar, as florestas aparecem em menor quantidade e mais isoladas, aumentando a dificuldade e o custo de sua reposição (BARRETTO, SPAROVEK e GIANNOTTI, 2006).

Por outro lado, o Município possui 04 Unidades de Conservação (UC[110]), sendo 03 Estaduais (Estação Ecológica de Ibicatu, APA Tanquã - Rio Piracicaba e, APA Barreiro Rico) e, 01 Municipal (Parque Natural Municipal de Santa Terezinha). Piracicaba apresenta, também, 01 Área Protegida[111] Estadual caracterizada como Estação Experimental, a Estação Experimental Tupi (Horto Florestal de Tupi). Segundo informações da SDEMA[112], a soma total destas 04 áreas totaliza, aproximadamente, 44.514,33 ha.

As 03 Unidades de Conservação integram o Índice de Espaços Livres Urbanos (IELU) de Piracicaba, que é de 131,31 m²/hab. Para o cálculo do IELU foram, também, considerados os sistemas de lazer e as áreas da ESALQ/USP, FUMEP e UNIMEP.

O atual PDDP, instituiu a Zona Rural de Proteção Ambiental (ZORPA) (Art. 23º da LC n. 405/19[113]), que engloba estas 03 áreas consideradas como Unidades de Conservação (UC). Para tanto, os objetivos da ZORPA são:

[109] Área com cobertura florestal fora de APP.

[110] Segundo a Lei Federal n. 9.985/2000 que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Unidade de Conservação (UC) é um espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm >. Acesso em 28 mar. 2020.

[111] Áreas Protegidas não pertencem as categorias de Unidades de Conservação (UC).

[112] Disponível em: < https://sedema.wixsite.com/sedema/unidadesdeconservacao >. Acesso em 28 mar. 2020.

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

- preservar a natureza e incentivar a realização de pesquisas científicas na Estação Ecológica de Ibicatu;
- incentivar a preservação e uso sustentável da Estação Experimental de Tupi;
- conservar e proteger a qualidade ambiental e uso racional dos recursos naturais das APAs.

Sobre a vegetação urbana, a SEDEMA criou, em 2005, o Programa Piracicaba Mais Verde, através do qual se multiplicou o número de árvores no Município, saltando de, cerca de, 92 mil em 2005, para mais de 280 mil até 2011, com o plantio de quase 600 mil árvores em todo o Município (SEDEMA, 2020)[114]. No ano de 2007, a SEDEMA, através da equipe do Núcleo de Educação Ambiental (NEA) e, em parceria com os Hospitais Fornecedores de Cana, Santa Casa De Misericórdia e Unimed, lançou o Programa Plante Vida "Nascemos Juntos Para Viver!". Ligado ao Programa Piracicaba Mais Verde, a SEDEMA prevê que, para cada criança que nasce na cidade seja plantada uma árvore. Em 2011, o "PLANTE VIDA" já tinha plantado 24.000 árvores e, continua com a adesão voluntária de quase 100 % dos Pais de bebê recém-nascidos.

Em relação ao termo para designar a vegetação intraurbana, Giuliani e Pizzinatto (2015) afirmam que, ainda, falta consenso em se designar como verde urbano, áreas livres, áreas verdes e, a arborização urbana.

Nucci (2001) evidencia a dificuldade de mapear, classificar ou categorizar essas áreas, bem como tentar estabelecer comparações entre os Índices de Áreas Verdes (IAV) apresentados, uma vez que são obtidos segundo o emprego de metodologias diversas, que retratam as especificidades de cada localidade.

De acordo com a Lei Orgânica Municipal[115] cabe ao Município a criação e, a manutenção de áreas verdes, na proporção mínima de 10 m² de área verde por habitante. Entretanto, esta Lei não define o que deve ser considerado como área verde para efeito de cálculo dessa proporção. Em estudo realizado, no ano de 2006, pela SEDEMA em parceria com o IPPLAP, esta meta mínima foi superada na ocasião. Meta que, posteriormente foi confirmada por Peritos do Ministério Público do Estado de são Paulo (MP/SP). O índice registrado, na ocasião, foi de 11,2 m² de área verde por habitante. Ressalte-se que, neste levantamento constaram como áreas verdes os sistemas de lazer, as praças e os parques públicos.

Em seus estudos, os Autores Cavalheiro e Nucci (1998) mostram que o cálculo do IAV se limita à ao resultado obtido pela divisão da área das áreas verdes existentes na zona urbana pelo

[114] Disponível em: <http://www.sedema.piracicaba.sp.gov.br/?pag=texto&id=1 >. Acesso em: 17 jan. 2020.
[115] Lei orgânica do município de Piracicaba. Disponível em: < http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/legmun/Lei_Organica.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

número total de habitantes.

Nesse aspecto, muitos Municípios consideram no cálculo do IAV todo espaço público não construído como área verde, além de considerar a projeção das copas das árvores sobre as calçadas. A Sociedade Brasileira de Arborização Urbana (SBAU) propôs o valor mínimo para o IVA, 15 m^2 de área verde pública por habitante.

Dessa forma, apesar do IAV de Piracicaba ter superado o que preconiza a Lei Orgânica Municipal, este índice, ainda, se encontra, abaixo da recomendação mínima sugerida pela SBAU aos municípios brasileiros.

Cabe ressaltar que, o Município, ainda carece de uma sistematização para o cálculo do IAV. Além disso, é importante ressaltar, também, que o município não dispõe de estudo recente para levantamento das áreas verdes totais e da cobertura florestal.

Apesar do esforço da SEDEMA para ampliar a arborização na área urbana, segundo estudo conduzido pela ESALQ/USP (2014), sob a coordenação do Prof. Dr. Demóstenes Ferreira Silva Filho, foi apurado a existência de, aproximadamente, 80 mil árvores em Piracicaba. A Lei Complementar n. 199/07[116] regulamenta que o Município deve apresentar 1 árvore a cada 10 m de testada. Este estudo mostrou a necessidade de informar a população sobre os benefícios que as árvores trazem para as cidades.

Em relação às áreas verdes institucionais, Piracicaba conta com diversas áreas públicas, somando uma área total de, aproximadamente 1.000 ha, o equivalente a 1.500 campos de futebol. Ressalta-se que, estas áreas necessitam de manutenção periódica (SEDEMA, 2014 apud Giuliani e Pizzinatto, 2015).

Essas áreas estão localizadas em rotários e canteiros de vias públicas e, ainda incluem centros de lazer, locais para atividades esportivas, praças e o Zoológico (Figura 10)

FIGURA 10 – Áreas Verdes Institucionais.

Equipamentos e Locais	Unidades
Centros de lazer	124
Campos de futebol oficial	30
Campos de areia (74 estão localizados em Centros de Lazer)	96
Praças	113
Academias ao ar livre (01 para cadeirante)	31
Parques	16
Ecopontos	9

Fonte: SEDEMA (2014) *apud* Giuliani e Pizzinatto (2015).

[116] Dispõe sobre a arborização urbana no Município de Piracicaba, revoga o art. 63 da Lei Complementar n. 163/04, as Leis n. 4.214/96, 4.477/98, 4.610/99 e a Lei Complementar n. 22/94 e dá outras providências. Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=225193 >. Acesso em: 17 jan. 2017.

Ainda, nas regiões periféricas do Município, encontram-se áreas institucionais que demandam por manutenção (podas, capinas, reformas, ...). Muitas delas situam-se às margens de Rios e Ribeirões que, além de já se encontrarem desprotegidos de vegetação nativa (mata ciliar), também, apresentavam alto índice de degradação provocado pela deposição de resíduos sólidos, entulhos e pela ocupação irregular.

Ressalta-se que, ainda, se faz necessário, estudos mais detalhados para se identificar as áreas urbanas com remanescentes de vegetação e APPs, onde a expansão da ocupação possa ocorrer concomitantemente à preservação ambiental. Neste aspecto, a SEDEMA[117] anunciou, no final de 2019, que está sendo elaborado um Plano de Arborização Urbana e que, o objetivo maior deste Plano será otimizar e modernizar as atividades de planejamento, gestão e expansão do patrimônio arbóreo do Município.

Com vistas a proteção/preservação das áreas verdes no Município, o PDDP (LC n. 405/19[118]) delimitou diversas zonas com estes objetivos. Dentro da Macrozona de Urbanização Consolidada (MUC), no Art. 74º da referida LC, encontra-se delimitada a Zona Urbana de Proteção e Interesse Ambiental (ZUPIA) (Anexo 09). Este Art. esclarece que a ZUPIA é constituída por um conjunto de áreas de proteção da paisagem e do meio ambiente, constituídos pelos Jardins Botânicos e maciços florestais de interesse ambiental no perímetro urbano.

Ainda, no aspecto de proteção/preservação das áreas verdes no Município, o PDDP (LC n. 405/19) delimitou a Zona Especial de Parques Lineares (ZEPAL). O Art. 78º da LC supracitada, destaca que a ZEPAL é formada por áreas públicas ou privadas, ligadas aos cursos d'água e fundos de vale, delimitadas para desenvolvimento de programas e projetos de intervenção urbana, buscando conciliar aspectos urbano, paisagístico e ecológico e ambiental. O Art. 102º da LC 405/19 destaca os objetivos da ZUPAL, são eles:

- conservar, preservar e recuperar os recursos naturais e a paisagem;
- interligar os fragmentos de vegetação, recuperando a consciência do sítio natural;
- reaproximação da população dos cursos d'água e de territórios;
- interligar os bens imóveis públicos, principalmente os sistemas de lazer e as áreas de preservação permanente e aumentar disponibilidade de equipamentos públicos e

[117] Disponível em: < http://www.piracicaba.sp.gov.br/piracicaba+investe+em+plano+de+arborizacao.aspx >. Acesso em: 17 jan. 2017.

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

comunitários;

- implementar e manter a natureza na cidade;
- estimular a implantação de Programas de Recuperação Ambiental de cursos d'água e fundos de vale;
- estimular a conscientização da proteção do meio ambiente e o reuso d'água;
- promover a adequada gestão do território, prevenindo ocupações irregulares;
- estimular e promover o lazer, esporte, cultura, educação e turismo;
- implantar rotas de locomoção não motorizada (ciclovias, ciclofaixas e pedestres) com acessibilidade.

A ocupação do solo há muito tempo tem sido feita de maneira desordenada, como ressalta Carrara (1992), relatando que existe a necessidade de se revisar os padrões de ocupação do solo urbano, levando-se em consideração o desequilíbrio entre os elementos formadores do sistema urbano que podem comprometer a qualidade de vida de seus habitantes.

A vegetação representa papel fundamental neste sistema, desempenhando funções associadas a aspectos sociais, estéticos psicológicos e ecológicos, diminuindo, desta forma, os efeitos negativos do processo de urbanização (FORESTI *et al*., 1987).

Neste aspecto destaca-se que, moradores de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), antigamente denominados de "favelas", localizados em áreas verdes ou Áreas de Preservação Permanente (APPs), descartam resíduos sólidos, entulhos e esgotos as margens de mananciais e, em áreas verdes, ou mesmo, diretamente nos cursos d'água, o que contribui, consideravelmente, com ou aumento da poluição e degradação ambiental (MAIA, 2015).

Essa realidade, de acordo com a SEDEMA (2014), já começou a ser mudada com a remoção de famílias (pela EMDHAP) de áreas verdes invadidas, com o plantio de árvores em APPs, com a instalação de 08 Ecopontos[119], com a intensificação do Programa Cata Cacareco[120] e, com a construção de diversos Parques Lineares no Município.

II.V. Drenagem Urbana

O principal curso de água no município é o Rio Piracicaba, que atravessa integralmente

[119] Programa desenvolvido e mantido pela SEDEMA. São locais (pontos) apropriados para o descarte de pequenas quantidades de entulho.
[120] Programa desenvolvido e mantido pela SEDEMA, onde móveis e outros equipamentos domésticos, sem condições de uso, são recolhidos e encaminhados para a recuperação, reciclagem ou, se for o caso, são descartados de maneira adequada/correta.

a mancha urbana do município. O rio Corumbataí, seu maior afluente, dentre os principais afluentes menores, dentro da área urbana, pode-se citar, os seguintes córregos: Cachoeira; Capim Fino; Córrego das Ondas; Enxofre; Guamium; Itapeva; Marins e; Piracicamirim. Sendo os receptores das águas pluviais dentro da área urbana, estes mananciais carecem de atenção contínua com vistas à preservação de suas matas ciliares e, de ações preventivas para que assoreamento de seus leitos não ocorra. Assim, se garantirá a função de drenagem das águas pluviais destes mananciais.

O Plano de Saneamento Básico do Município de Piracicaba[121] (SEMAE, 2010), aponta que as áreas mais profundas dos cursos d'água apresentavam-se em estado de boa conservação e, em, apenas, poucos locais, foi constatada a presença de invasões da APP, fator de degradação das áreas lindeiras aos córregos.

Este Plano destacou, ainda, que, o sistema de drenagem existente, à semelhança de outros Municípios, foi sendo construído à medida que as necessidades foram surgindo. Desta forma, não foi desenvolvido, previamente, um planejamento global (SEMAE, 2010)

A Tabela 02 mostra os principais problemas que o Município enfrente em relação a drenagem urbana.

[121] Disponível em: < https://www.semaepiracicaba.sp.gov.br/attachments/8084_135%20-%20Plano%20de%20Saneamento%20do%20SES%20de%20Piracicaba%20-%20Volume%20Unico.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

TABELA 02- Dificuldades e Desafios no Processo de Drenagem de Águas Pluviais em Piracicaba.

(continua)

Local / Processo	Descrição das Dificuldades / Desafios
Galerias Fluviais	Diversas de galerias de águas pluviais apresentam diâmetro insuficiente para as vazões de águas de chuvas atuais. O motivo principal que levou a esta condição é que, com o avanço do adensamento demográfico da área em estudo, ocorre a impermeabilização da superfície da bacia de contribuição, propiciando condições para o abaixamento do tempo de concentração nos pontos de reunião das águas e a composição de vazões acima da capacidade destas galerias. Este caso é típico para a Bacia do Córrego Itapeva, que atualmente se encontra com infraestrutura de drenagem defasada em relação às condições de ocupação da sua bacia nas galerias de águas pluviais, situadas ao longo do talvegue do Córrego Itapeva. Neste sentido, foi desenvolvido projeto para solução do problema, que consistia na implantação de uma bacia de amortecimento na região central, bem como o reforço das galerias existentes mediante a construção de novas galerias em paralelo às existentes. No entanto, no local da área destinada à bacia de amortecimento foi construído um hipermercado de forma que a solução deverá recair somente na implantação de novas galerias com seções compatíveis com as vazões esperadas.
Drenagem sob residências	Em alguns locais, principalmente nos loteamentos mais antigos, foram implantadas galerias em fundos de vale ocupados por residências. As galerias nestas condições podem causar danos às residências por ocasião de chuvas intensas.
Microdrenagem	Em muitos locais da cidade não existem absolutamente obras de microdrenagem ou a infraestrutura existente se mostra totalmente inoperante.
Pontos de estrangulamento das calhas dos córregos	Existem pontos de estrangulamento à passagem das vazões de águas pluviais devido à seção insuficiente de galerias existentes e que, em alguns casos, trazem sérios transtornos à população residente. Com a implantação de novos loteamentos junto à calha dos córregos, o problema se agrava.
Assoreamento dos canais	A rede de canais de macrodrenagem necessita ser desassoreada periodicamente, tendo em vista o carreamento de material granular. Neste sentido a Prefeitura procede anualmente ao desassoreamento de cerca de 12 a 15 km de calhas dos principais córregos.
Invasão de APPs	Embora este não seja ainda um grave problema, é necessário que a municipalidade tome providências no sentido de evitar estas invasões para coibir a proliferação destas ocorrências. Com o crescimento da cidade, a pressão das ocupações clandestinas deverá crescer exigindo maior rigor por parte do município na sua proibição.

TABELA 02- Dificuldades e Desafios no Processo de Drenagem de Águas Pluviais em Piracicaba.

(conclusão)

Local / Processo	Descrição das Dificuldades / Desafios
Malha viária junto aos córregos	A definição da malha viária junto aos córregos já se encontra definida para algumas bacias como, por exemplo, a do Piracicamirim, fato que cria condições limitantes à construção dos canais que deverão veicular no futuro as vazões majoradas pela intensificação da ocupação urbana das bacias.
Cadastro da rede de galerias de águas pluviais	O município não dispõe de cadastro das galerias de águas pluviais mais antigas. Para as novas galerias mais recentemente projetadas, bem como as que se encontram em fase de projeto, são disponíveis informações cadastrais em meio eletrônico.

Fonte: Adaptado de Giuliani e Pizzinatto (2015).

Este cenário não é diferente ao apresentado pela Agenda 21 do Piracicaba, em 2006 que indicava níveis insatisfatórios em vários locais da cidade e problemas graves de inundação em época de chuvas. O Ribeirão Itapeva, canalizado sob a Avenida Armando de Salles de Oliveira, era apontado com um desses pontos críticos (PIRACICABA 2010 – REALIZANDO O FUTURO, 2007).

Com base nas informações apresentadas na Tabela 02, o SEMAE desenvolveu um amplo plano que contempla ações de curto, médio e longo prazo, cujas obras prioritárias já estão sendo executadas.

Sobre o processo de inundação em áreas urbanas, Tucci (2020)[122] explica que, a inundação ocorre quando as águas dos rios, riachos, galerias pluviais saem do leito de escoamento, devido à falta de capacidade de transporte de um destes sistemas, ocupando as áreas onde a população utiliza para moradia, transporte (ruas, rodovias e passeios), recreação, comércio, indústria, entre outros.

Neste aspecto, o atual PDDP (LC n. 405/19) [123] delimita (Art. 93º), no território do Município, a Zona Especial de Risco (ZER). Esta Zona é constituída por áreas públicas ou privadas suscetíveis à ocorrência de inundações, solapamentos ou deslizamentos, identificadas através de pontos de referência (Anexo 13). A ZER foi dividida em 03 Áreas, dentre elas, destaca-se aqui, a Área de Risco a Inundação (ARI).

[122] TUCCI, C.E.M. **Inundações e drenagem urbana**. Disponível em: < https://pt.scribd.com/document/266798091/Carlos-Tucci-Inundaciones-y-Drenajes-Urbanos >. Acesso em: 20 mar. 2020.

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

O Art. 94º, da referida LC, relata que a Área de Risco a Inundação (ARI) é composta por áreas públicas ou privadas, compreendendo áreas marginais a cursos d'água sujeitas a enchentes e inundações periódicas, áreas de fundo de vale e áreas isoladas na cidade. Relata, ainda, que os objetivos da ARI são:

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

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

- **Área de Passagem de Enchente**: compreende as áreas de preservação permanente e áreas sujeitas a enchentes e inundações periódicas, que possuem função hidráulica e possibilitam o escoamento da enchente, não podendo ser ocupadas, permitindo apenas paisagismo e proteção ambiental;
- **Área de Baixo Risco:** compreende as áreas com pequena probabilidade de inundar, com recorrência de 100 anos, podendo ser ocupadas por parques e atividades de lazer, esporte, estacionamento e medidas de orientação sobre riscos de possíveis danos em eventos críticos;
- **Área de Risco Isolada:** compreende áreas inundáveis em pontos urbanizados do Município.

O PDDP orienta que os licenciamentos de novos empreendimentos, usos e atividades identificados nos pontos de referência de ARI deverão ser precedidos de uma análise do Grupo

Interdisciplinar de Análise de Impacto de Vizinhança e da Equipe de Drenagem Municipal[124], que poderá restringir, ou, até mesmo, impedir a ocupação, apontando a necessidade de: realização de estudos técnicos mais aprofundados; orientação sobre riscos de possíveis danos em eventos críticos; informação acerca da necessidade de adoção de medidas mitigadoras e; coleta da ciência dos responsáveis legais.

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

Cabe destacar que, as Micro Bacias urbanizadas ou que circundam a área urbana, atualmente são consideradas como áreas degradadas, necessitando elevados investimentos para sua recuperação.

A configuração da evolução urbana no Município, ao longo do tempo, em vetores de expansão, tem forte ligação com a produção pública habitacional de interesse social e outras ações de investimento público no território, com o comportamento ou dinamismo do mercado imobiliário e o preço da terra no Município e, com aspectos ambientais que caracterizam o perfil de uso do solo no mesmo. Neste aspecto, recomenda-se que, o crescimento da mancha urbana evite degradar as Micro Bacias existentes na zona urbana.

II.VI. Riscos Ambientais

Risco pode ser definido como a possibilidade de ocorrência de um acidente com consequências (perdas e danos) sociais, materiais e econômicas (CASTRO, PEIXOTO e PIRES DO RIO, 2015). No caso dos riscos ambientais, se esquadram os seguintes eventos: as enchentes; o desmoronamento de encostas e barrancos; a erosão de solos; o assoreamento de corpos hídricos e; as quedas de galhos ou mesmo de árvores inteiras; chuvas de granizo; raios.

Com vistas ao uso e ocupação do solo, o IPLLAP aponta algumas áreas do Município que apresentam limitações ambientais para este fim. Ressalta-se que, as principais regiões que se apresentam com limitadas sob o aspecto ambiental, são: a Norte (noroeste); a Sul (Sudoeste) que se encontram adensadas e; a Oeste.

[124] Este Equipe deverá ser composta por Profissionais do IPPLAP, da SEMOB, do SEMAE e, da Defesa Civil.

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

As áreas do Município susceptíveis a riscos ambientais[125] que, as quais devem ser dadas a máxima atenção quando a temática for o uso e ocupação do solo, a formação ou regularização de núcleos de interesse social e, ou, à expansão urbana.

A definição, classificação e delimitações das áreas de riscos ambientais existentes no Município, somente foi possível após ampla pesquisa e análise de documentos por parte das Equipes Técnicas do IPPLAP, da SEMOB, do SEMAE e, da Defesa Civil, durante o processo de Revisão do PDDP de 2006. Estes Técnicos tomaram como uma importante referência neste assunto, o Relatório Técnico n. 137.717-205[126], intitulado "Mapeamento de Áreas de alto e muito alto Risco a Deslizamentos e Inundações no Município de Piracicaba", elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).

Estas áreas de riscos ambientais foram, enfim, caracterizadas, delimitadas a apresentadas no atual PDDP (Art. 93º - LC n. 405/19 [127]) compondo a Zona Especial de Risco (ZER). O referido Art. explica que, a ZER é constituída por áreas públicas ou privadas suscetíveis à ocorrência de inundações, solapamentos ou deslizamentos, identificadas através de pontos de referência (Anexo 13). A ZER foi dividida em 03 Áreas, que são:

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

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

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

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

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

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

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

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

- **Área de Passagem de Enchente**: compreende as áreas de preservação permanente e áreas sujeitas a enchentes e inundações periódicas, que possuem função hidráulica e possibilitam o escoamento da enchente, não podendo ser ocupadas, permitindo apenas paisagismo e proteção ambiental;
- **Área de Baixo Risco:** compreende as áreas com pequena probabilidade de inundar, com recorrência de 100 anos, podendo ser ocupadas por parques e atividades de lazer, esporte, estacionamento e medidas de orientação sobre riscos de possíveis danos em eventos críticos;
- **Área de Risco Isolada:** compreende áreas inundáveis em pontos urbanizados do Município. Esta Área, conforme destacado no Anexo 13[128], é subdividida em graduação de risco: Baixo Risco; Médio Risco e; Alto Risco.

O PDDP orienta, que para estas áreas, os licenciamentos de novos empreendimentos, usos e atividades identificados nos pontos de referência de ARI deverão ser precedidos de uma análise do Grupo Interdisciplinar de Análise de Impacto de Vizinhança e da Equipe de Drenagem Municipal[129], que poderá restringir, ou, até mesmo, impedir a ocupação, apontando a necessidade de: realização de estudos técnicos mais aprofundados; orientação sobre riscos de

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

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

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

Para evitar a formação e o crescimento de novas áreas de riscos, quando do licenciamento de novos empreendimentos em Áreas de Passagem de Enchente ou de Baixo Risco, inclusive parcelamentos do solo urbano e condomínios, o PDDP orienta, ainda, que os Órgãos Técnicos Municipais poderão exigir a reserva de áreas livres, não permitindo qualquer obstrução que impeça o perfeito escoamento das águas ou seu estrangulamento (§3, Art.195º, LC 405/19[130]).

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

Os objetivos da Área de Risco a Solapamento (ARS), estão apresentados no Art. 97º da LC n. 405/19[132], são eles:

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

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

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

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

A Área de Risco a Deslizamento (ARD) é apresentada pelo Art. 99º da LC n. 405/19. Ela, a ARD, se caracteriza por apresentar áreas sujeitas a movimento de massa de solos, rochas ou detritos, gerados pela ação da gravidade, em terrenos inclinados, tendo como fator deflagrador principal a infiltração de água, principalmente das chuvas. Ressalta-se aqui, para se definir e caracterizar a ARD, tomou-se como relevante referência neste tema, o Relatório Técnico n. 137.717-205[133], intitulado "Mapeamento de Áreas de alto e muito alto Risco a Deslizamentos e Inundações no Município de Piracicaba", elaborado pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). O PDDP orienta que a ARD será atualizada e, ou, ampliada, por Decreto do Executivo, sempre que Órgãos competentes promoverem estudos técnicos que indiquem novas áreas com características de deslizamento.

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

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

O uso e ocupação nos pontos de referência em ARD ficam sujeitos à análise técnica da Defesa Civil Municipal e da Secretaria Municipal de Obras (SEMOB), os quais indicarão as medidas mitigadoras a serem implementadas pelos responsáveis técnicos ou pelo Poder Público, conforme o caso, podendo, inclusive, restringir ou, impedir seu uso e ocupação conforme os riscos existentes (Art. 101º da LC n. 405/19 [134]).

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

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

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

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

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

- A região Oeste abrange áreas com uma quantidade considerável de mananciais (Córregos e Rios) e, diversas nascentes (Figura 08). É nessa Região que, também, estão localizados: a maioria dos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), até então denominadas de "favelas[135]" (Anexo 14); a maior partes loteamentos clandestinos (ou irregulares) (Anexos 19a e 19b) e; Vários condomínios fechados com áreas de 30 mil m^2 a 100 mil m² - ou mais (Anexo 20). Ressalta-se que, o atual PDDP inseriu a maior parte da Região Oeste na Zona Urbana de Ocupação Restrita (ZUOR) e, na Zona Urbana de Proteção Hídrica (ZUPH) (Anexo 09).

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

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

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

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

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

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

De acordo com o Art. 120º do atual PDDP (LC n. 405/19[136]) as áreas onde estes NIIS se localizam (Anexo 14), poderão ser declaradas, como sendo Áreas de Intervenção Prioritária de Vulnerabilidade Social (Anexo 21), pois, estas, necessitam de ações e projetos estratégicos intersetoriais urgentes.

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

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

III. CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA DO MUNICÍPIO DE PIRACICABA

III.I. Estrutura e Dinâmica Populacional

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

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

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

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

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

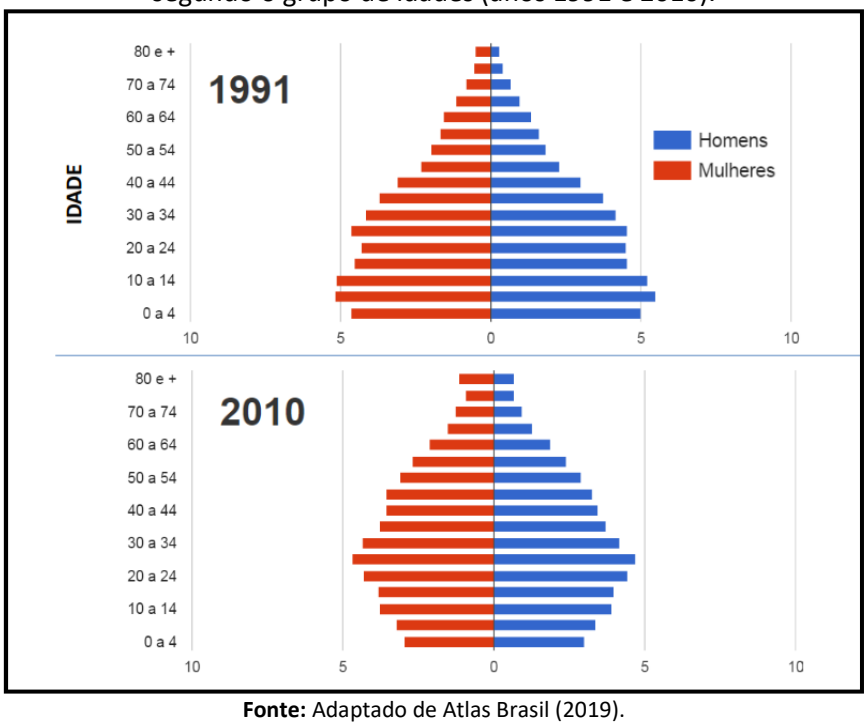
Local	Período			
	1980-1991	1991-2000	2000-2010	2010-2020
Estado de São Paulo	2,12	1,82	1,09	0,80
Piracicaba	2,58	1,90	1,03	0,68
São Paulo	1,15	0,91	1,03	0,54

Fonte: Adaptado de SEADE (2020a).

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

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

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



Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2019).

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

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

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

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

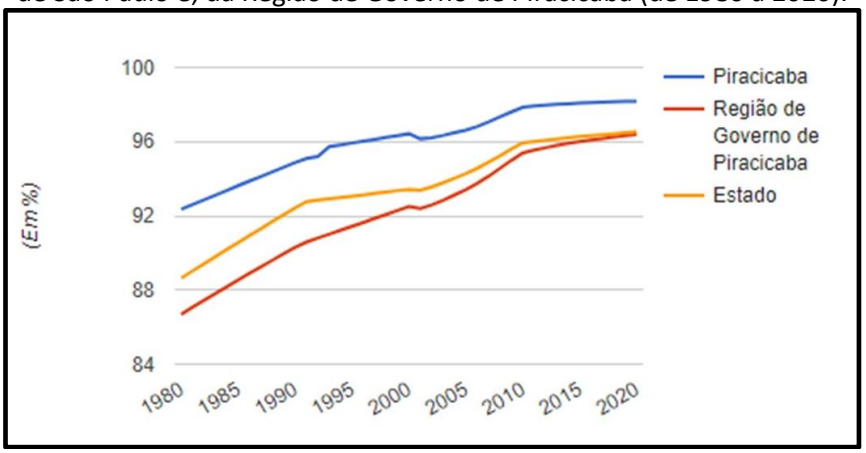
Fonte: Adaptado de SEADE (2020).

De acordo com as projeções do IBGE, no ano de 2020, o Município de Piracicaba apresentará uma população de 404.142 habitantes (IBGE, 2019[138]).

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

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

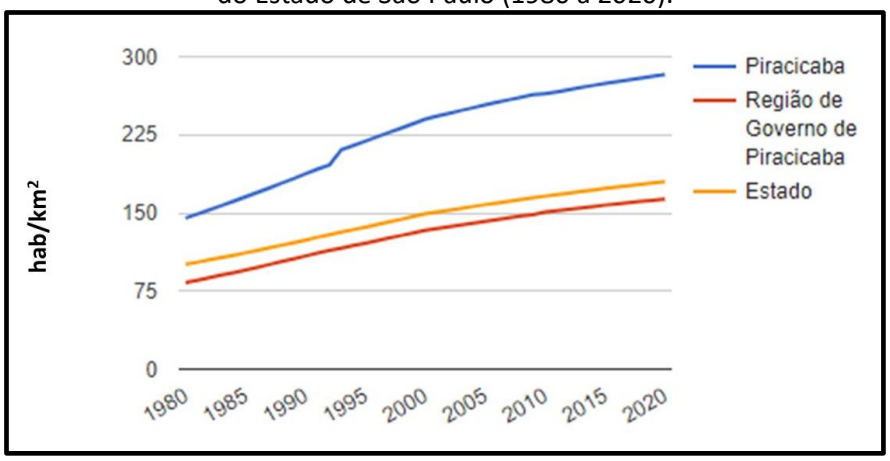
FIGURA 12 – Evolução do Grau (%) de Urbanização em Piracicaba, do Estado de São Paulo e, da Região de Governo de Piracicaba (de 1980 a 2020).



Fonte: Adaptado de SEADE (2020b).

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

FIGURA 13 – Comparação entre as Densidades Demográficas (hab/km^2) do Município de Piracicaba, da Região de Governo de Piracicaba e, do Estado de São Paulo (1980 a 2020).



Fonte: Adaptado de SEADE (2020b).

A variação de densidade demográfica (hab/km^2) das diversas regiões do Município, apresentada, entre os anos de 2000 e 2010 (Tabela 05), demonstra que, a Região Centro ainda é aquela com maior densidade, seguida da Região Sul, Oeste, Norte e Leste.

TABELA 05 - Densidade Demográfica (hab/km^2) de Piracicaba - por Regiões (2000 e 2010).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os dados do saldo migratório[139], demostram que houve uma variação significativa entre os anos de 1991, 2000 e 2010. Entre 1991 e 2000 ocorreu um aumento de 8,8% da população migratória no Município. Por outro lado, entre os anos de 2000 e 2010, houve uma redução significativa de 65,5% (Tabela 07). Estes dados demostram que o Município veio perdendo a referência como polo atrativo para os imigrantes que optam por instalar-se em outros Municípios da Região.

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

ANO	PESSOAS
1991	2.026
2000	2.205
2010	760

Fonte: Adaptado de IPPLAP (2019g).

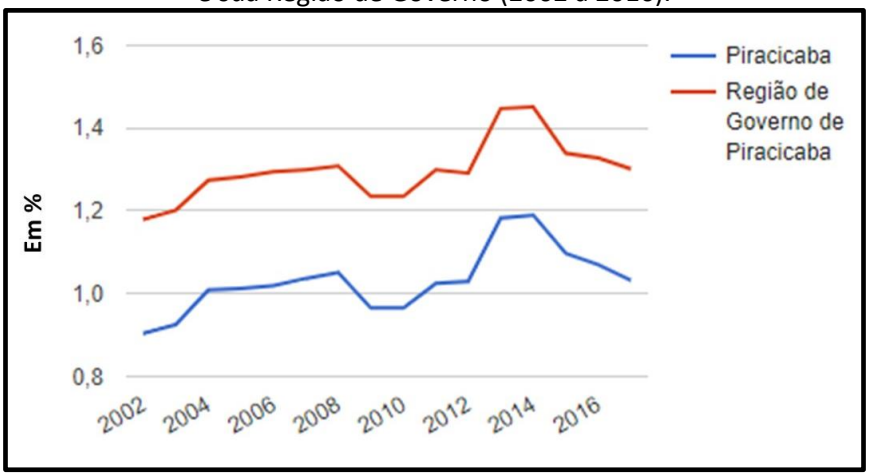
[139] Diferença entre o número de imigrantes e de emigrantes em determinado local e período.

III.II. Aspectos Socioeconômicos

Como abordado no Produto 2 - Diagnóstico Habitacional, Capítulo 3 (Condições Socioeconômicas do Município), a Aglomeração Urbana de Piracicaba (AUP) localiza-se em uma das regiões mais industrializadas e produtivas de todo o Estado de São Paulo, com grande destaque para a contribuição do Piracicaba (G&A e EMDHAP, 2015).

De acordo com os dados do IBGE e SEADE, o Produto Interno Bruto (PIB[140]) do Município de Piracicaba representa 1,03% do Estado Paulista. Quando o PIB de Piracicaba é comparado ao PIB (total) de todos os Municípios que compõem a Região de Governo de Piracicaba[141], o resultado é 1,30%. Isto significa que, Piracicaba se configura com um Município de considerável importância econômica para o Estado de são Paulo e, para o Brasil (Figura 14)

FIGURA 14 – Comparação do PIB (%) entre o Município de Piracicaba e sua Região de Governo (2002 a 2016).



Fonte: Adaptado de SEADE (2020b).

Ressalta-se ainda, que, Piracicaba apresenta um PIB per capita maior que o do Estado de São Paulo, conforme dados do IBGE. No ano de 2017, o Município ocupou a 60ª posição no

[140] Representa a soma (em valores monetários) de todos os bens e serviços finais produzidos numa determinada região, durante um período determinado. O PIB é um dos indicadores mais utilizados na macroeconomia com o objetivo de quantificar a atividade econômica de uma região.

[141] Incluindo Piracicaba, 11 Municípios compõem a sua Região de Governo, são eles: Águas de São Pedro, Capivari, Charqueada, Elias Fausto, Mombuca, Piracicaba, Rafard, Rio das Pedras, Saltinho, Santa Maria da Serra, São Pedro. Disponível em: < http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/index.php?page=tabela&action=load&nivel=20 >. Acesso em: 17 jun. 2919.

Ranking Paulista dos Municípios[142] com maior PIB per capita[143]. No cenário nacional (5.570 Municípios) se destaca, ocupando a 243ª posição (IBGE, 2019b).

Estes, são fatores que podem traduzir os diferentes índices de condições de vida da população do Município, pois possuem como base as dimensões de riqueza, longevidade e escolaridade. No Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS) [144], em 2018, o Município de Piracicaba foi classificado como sendo do Grupo Dinâmico. Neste Grupo, se encontram os Municípios que se caracterizam por um nível elevado de riqueza com bons níveis nos indicadores sociais[145] (SEADE, 2020b).

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

A Tabela 08 referente à evolução do IDHM de Piracicaba, evidencia que, o IDHM no munícipio de 19991 a 2010 se elevou em todos os seus componentes. Em relação ao ano de 2010, a dimensão Longevidade é a que apresenta índice mais alto (0,848), seguida da dimensão Renda, com índice de 0,797 e da dimensão Educação, com índice de 0,717 (ATLAS BRASIL, 2017b).

[142] De um total de 645 Municípios.
[143] O PIB per capita de Piracicaba, no ano de 2017, foi de R$ 55.111,15. Disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piracicaba/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47001 >. Acesso em: 19 jun. 2019.
[144] Os indicadores do IPRS sintetizam a situação de cada Município no que diz respeito a riqueza, longevidade e, escolaridade, que, quando combinados geram uma tipologia que classifica os municípios do Estado de São Paulo em cinco Grupos: Dinâmicos, Desiguais, Equitativos, Em transição e, Vulneráveis. Disponível em: < http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas >. Acesso em: 17 mar. 2020.
[145] São considerados os critérios de riqueza, longevidade e escolaridade.
[146] De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. O índice varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o IDHM. Disponível em: < https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html >. Acesso em: 17 mar. 2020.

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

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

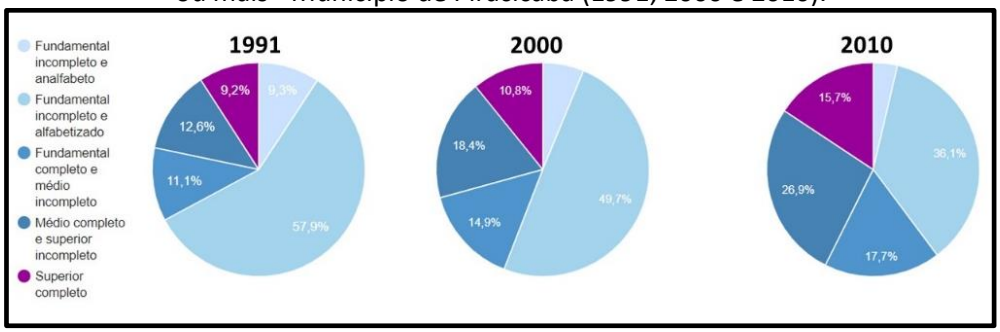
Fonte: Adaptado Atlas Brasil (2017b).

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

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

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

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



Fonte: Adaptado de Atlas Brasil (2019b).

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

Apesar de, menos significativa, houve uma redução na porcentagem das famílias em extrema pobreza. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini[147] (ATLAS BRASIL, 2016d).

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

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

Fonte: Adaptado Atlas Brasil (2016d).

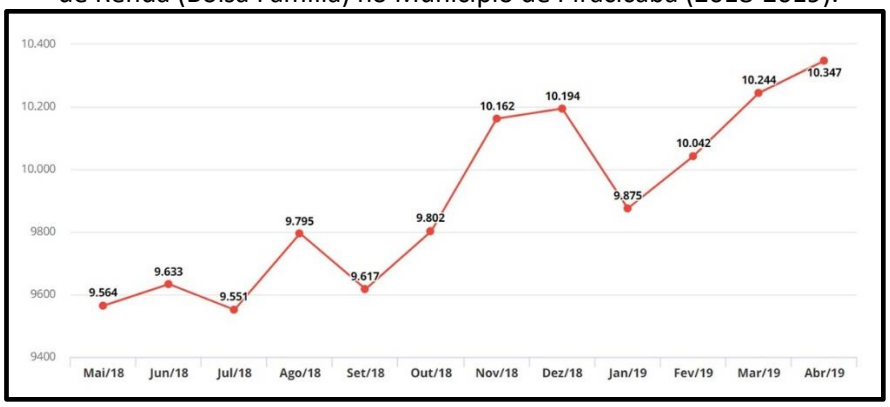
A redução no índice de extrema pobreza no Município, pode ser associada ao advento do Programa de Transferência de Renda, o Programa Bolsa Família[148] do Governo Federal. De

[147] Criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. O Índice Gini ponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

[148] O Programa Bolsa Família foi desenvolvido pelo Governo Federal, em 2003. O Bolsa Família foi criado para apoiar as famílias em situação de pobreza, garantindo a estas famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde por meio de transferência direta de verba à família, sob a condição de que estas famílias mantenham seus filhos na escola e vacinados. Este Programa associa à transferência de renda ao acesso aos direitos sociais (saúde, alimentação, educação, e assistência social). Disponível em: < http://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx >. Acesso em: 17 jun. 2019.

acordo com informações da SMADS[149], o número de famílias beneficiárias passou de 9.564, no mês de abril de 2018, para 10.349 famílias, no mês de abril de 2019. Salto que representa um acréscimo, no repasse deste benefício, de 8,1% em, apenas, um ano (Figura 16). O Governo Federal transferiu R$ 1.892.924,00, no mês de abril de 2019, valor equivale a um benefício médio de R$ 182,90 por família.

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



Fonte: SMADS (2019b).

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

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

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

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

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

Legenda: s.m. = Salário Mínimo.

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

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

O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social[150] (IPVS), permite os gestores públicos e a sociedade e ter uma visão mais detalhada das condições de vida do Município, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza (SEADE, 2019).

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

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

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

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

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

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

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

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

Dentro destes Grupos, ressalta-se que, mais da metade da população do Município encontra-se no Grupo 2 e, 7,1% de população no Grupo 1. A menor parte da população (1,7%) encontra-se formando os aglomerados subnormais[151], classificada no Grupo 6, de Vulnerabilidade Muito Alta (Tabela 11).

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

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

Fonte: Adaptado IPPLAP (2019h).

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

[151] Denominado como Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) – Antigamente chamados de “favelas”.

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

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

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

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

Apesar dos avanços proferidos pelo advento da prática do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico)[152] nos Municípios, o qual tem como objetivo identificar e reconhecer as famílias de baixa renda[153], para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias, observa-se que, apesar deste amplo banco de dados, o desafio de articular as políticas sociais e proporcionar um atendimento as famílias para além da transferência de renda e dos benefícios, ainda não foi superado pela gestão pública.

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

[152] Instrumento de seleção das famílias para o atendimento por diversos programas sociais, entre eles, a destacar o Programa Bolsa Família e, do Programa Minha Casa Minha (PMCMV), integrantes de políticas sociais distintas, porém complementares, como: assistência social, habitação e urbanismos.
[153] Famílias que ganham até 0,5 S.M. (Salário Mínimo) per capita, ou que ganham até 03 S.M. de renda total por mês.

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

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

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

IV. CONTEXTO HABITACIONAL NO BRASIL

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

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

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

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

Neste cenário,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Após muitos anos de tramitação legislativa e, diversos embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino de nossas cidades, o "Estatuto da Cidade", que regulamenta os Arts. 182º e 183º da CF, foi elaborado e, instituído pela Lei Federal n. 10.257/01[157], passou a garantir princípios, há muito, desejados.

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

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

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

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

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

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

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

O Município deve, conforme o "Estatuto da Cidade", também buscar reverter o quadro encontrado com frequência[158], onde o comportamento, histórico e habitual, dos proprietários de imóveis urbanos ou de empresários imobiliários causa nocivos rebatimentos no tecido urbano e oneram a administração pública.

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

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

[158] Em, praticamente, todas as cidades brasileiras.

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

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

Neste aspecto, se evidencia a obrigatoriedade de ajuste de todos os instrumentos de gestão financeira da administração Municipal aos objetivos do desenvolvimento urbano construídos, coletivamente, pelo poder público e pelos diferentes setores sociais. Cabe lembrar que este princípio se integra aos artigos da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal[159].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- a Lei 10.257/01 ("Estatuto da Cidade") – já destacada;
- a criação do Ministério das Cidades (MCidades)[160] em 2003;
- a realização das Conferências Nacionais das Cidades; um Programa de Regularização Fundiária inédito em nível Federal em 2003;
- o Conselho das Cidades em 2004 que, inclusive, aprovou no mesmo ano a Política Nacional de Habitação;
- a Lei Federal 11.107/05[161] que instrui sobre a contratação dos Consórcios Públicos;
- a Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo, em 2006;

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

[161] Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

- a Lei Federal 11.445/07[162] que instituiu o Código de Saneamento Ambiental;
- A Lei Federal 11.481/07[163] que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União;
- A Lei Federal 11.977/09[164] que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- a Lei Federal 12.587/12[165] que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- a Lei Federal 13.465/17[166] que orienta sobre os processos de regularização fundiária rural e urbana e; entre outros.

Outro importante destaque é a Lei da Assistência Técnica, a Lei Federal n. 11.888/08[167], que assegura às famílias com renda até 3 salários mínimos (S.M.) a assistência técnica pública e gratuita para o projeto e construção de moradia de interesse social. Ressalta-se que, este serviço deve ser disponibilizado, de forma permanente e gratuita, com apoio de recursos federais aos Estados e Municípios por meio de convênios com entidades promotoras de programas de capacitação profissional, residência ou extensão universitária nas áreas de arquitetura, urbanismo ou engenharia. Embora em vigência desde o final de 2008, em muitos Municípios brasileiros, ainda não há estruturação institucional para a sua implementação, requerendo ações específicas dos Estados e Municípios para esse fim.

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

[162] Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766/79, 8.036/90, 8.666/93, 8.987/95; revoga a Lei n. 6.528/78; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

[163] Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm>. Acesso em: 17 jun. 2019.

[164] Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ... e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L11977compilado.htm>. Acesso em: 17 jun. 2019.

[165] Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis n. 3.326/41 e, 5.405/43, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei n. 5.452/43 e, das Leis n. 5.917/73 e, 6.261/75 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

[166] Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, ... Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm#art77>. Acesso em: 17 jun. 2019.

[167] Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) e, altera a Lei n. 11.124/05. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm >. Acesso em: 17 jun. 2019.

Programa, foi responsável por tornar realidade o sonho da moradia própria para 1.614 famílias no Município[168]. O Promore foi criado em 1988 pelo SEESP, com o objetivo central de prestar assistência técnica às famílias de baixa renda que querem construir, reformar e, ou regularizar suas moradias.

Com a criação do MCidades[169], em 2003, um novo marco político-institucional foi instituído para o setor habitacional de forma a articular a área de habitação de interesse social (HIS) e o setor habitacional de mercado, eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país, a Política Nacional de Habitação (PNH).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

No que se refere às reivindicações postuladas pelos movimentos sociais urbanos acerca do tema da habitação, após cerca de 15 anos de tramitação no Congresso Nacional, o SNHIS foi instituído pela Lei Federal n. 11.124/05[170], que, também, culminou na criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), a partir do primeiro Projeto de Lei de Iniciativa Popular entregue à mesma casa, em novembro de 1991, quando da ocasião da quarta caravana à Brasília-DF, que reuniu cerca de 5 mil pessoas (BONIN & SILVA e EMDHAP, 2009).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Com a aprovação da Lei Federal 11.977/09[171], as ações do PAC voltadas à problemática habitacional dividiram-se em dois eixos: o de Provisão Habitacional, concentrado no Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e, no Programa de Urbanização de Assentamentos Precários (Figura 17), que mantinha os conceitos de urbanização integrada e de regularização fundiária. Ressalta-se que neste último, nas ações desempenhadas havia a possibilidade de reassentamento das famílias moradoras de área de risco e, em áreas de preservação permanente (APPs) nos empreendimentos associados ao PMCMV.

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



Fonte: Viera (2015).

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

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

[171] Dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas ... e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.

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

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

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

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

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

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

Com uma política anticíclica de emprego[173], de perfil distributivista, o Governo Federal pretendia direcionar, pela concentração de recursos e mecanismos de proteção ao

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

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

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

De acordo com Santo Amore, Shimbo e Rufino (2015), o MCidades teve, nesse momento, um papel bastante importante. Pois, tratava de implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, também, conduzia um processo participativo de elaboração de um Plano Nacional de Habitação (PlanHab), apoiado pelo Conselho das Cidades[174], criado em 2003.

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

A Fase 1 do PMCMV, compreendeu os anos de 2009 e 2010, e foi instituída pela Medida Provisória n. 459/09 que, posteriormente, foi convertida na Lei Federal n. 11.977/09[175]. As metas estabelecidas ao para esta Fase do Programa, se apoiaram nos dados quantitativos do déficit habitacional, de 7,2 milhões de moradias em 2009, concentrado na faixa de rendas inferiores a 3 salários mínimos (S.M.) e, territorialmente, nas regiões metropolitanas do Sudeste e Nordeste (70%). No entanto, a leitura do "problema habitacional" se fazia bastante simplificada em relação ao PlanHab, que pretendia atacar por meio de uma grande diversidade de programas e produtos habitacionais, adequados para onze tipologias de Municípios, organizados em função das características demográficas e das dinâmicas econômicas (SANTO AMORE, SHIMBO e RUFINO, 2015).

Cumprida a meta de 1 milhão de moradias previstas para esta Fase 1 do Programa, em 2011 o Governo Federal anunciou a Fase 2, regulamentada pela Lei Federal n. 12.424/11[176], com o objetivo de contratação de mais 2 milhões de Unidades Habitacionais (UHs), incluindo revisão dos limites de cada faixa de renda, aumento dos custos máximos das UHs e incorporação de

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

[175] Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.

[176] Altera a Lei n. 11.977/09, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis n. 10.188/01, 6.015/73, 6.766/79, 4.591/64, 8.212/91 e, 10.406/02 (Código Civil). Revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.197/01 e, dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12424.htm >. Acesso em: 20 dez. 2016.

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. 698/15[177], 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 mil[178].

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.

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

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 reais[179] .

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.

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 priorizadas 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. 146/16[182], 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-empreendimentos-destinados-u-aquisiuuo-e-alienauuo-com-recursos-advindos-da-integralizauuo-de-cotas-no-fundo-de-arrendamento-residencial-far-e-contratauuo-de-operaues-com-recursos-transfe.html >. Acesso em: 20 dez. 2019.

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

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. 163/16[183], 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.

- 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 vigorar[184], porém, a maioria deles dizem respeito às questões de aquisição, financiamento e, ou, fontes de recursos.

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

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

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

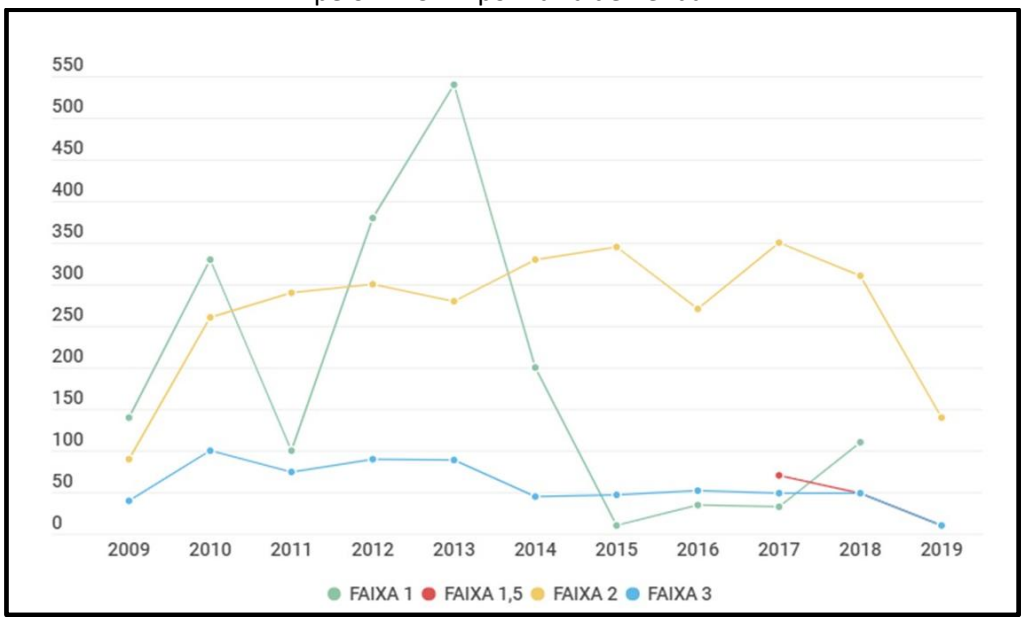
Faixas	Limite de renda (R$)	Valor do imóvel (em R$ mil)	Subsídio
1	1.800	96	até 90%
1,5	2.600	144	R$ 47,5 mil para comprador com renda de até R$ 1.200; redução progressiva do subsídio para rendas mais altas
2	4.000	240	R$ 29 mil para comprador com renda de até R$ 1.800; redução progressiva do subsídio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

Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

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

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.

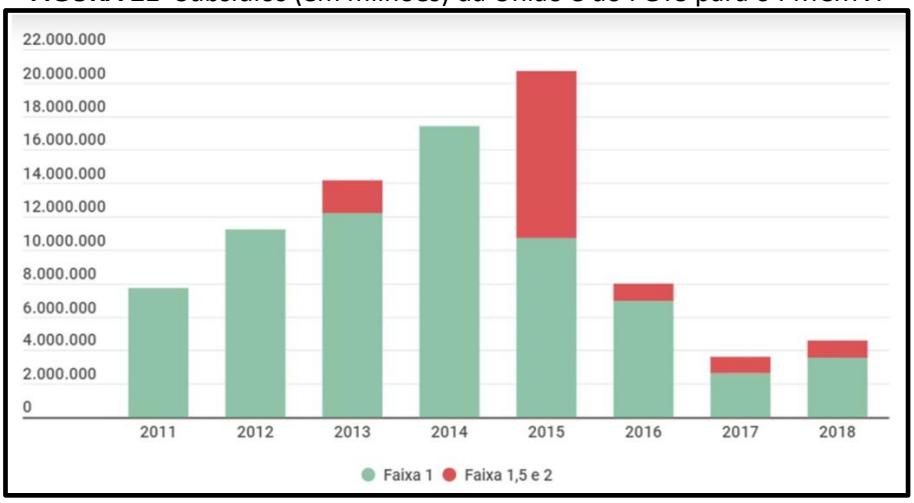


Fonte: Adaptado de Cerione (2020).

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).

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 Favelas[185]: 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".

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

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

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

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

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

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 devolutas[186];
- áreas recebidas em doação por entes públicos, pessoas físicas ou jurídicas, nesse caso, com apresentação de promessa formal de doação irretratável e irrevogável;
- áreas que estejam inseridas em Zona Especial de Interesse Social (ZEIS);
- áreas objeto de sentença favorável aos ocupantes, transitada em julgado, proferida em ação judicial e usucapião ou concessão de uso especial para fins de moradia.

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

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

[186] De acordo com o Jurista Messias Junqueire, 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.

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;

- 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. 21/14[187], 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.

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 Federal[188], 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.

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.

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 Regional[189], na qualidade de Gestor;
- a CAIXA e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), na qualidade de agente operador e financeiro;
- a Administração Pública dos Estados, do Distrito Federal ou, dos Municípios, na qualidade de proponentes e agentes executores, e;
- as Famílias Beneficiárias.

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

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

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

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

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

- 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 Moradia[190].

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. 12/09[191].

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

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.13.971/19[193], 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/AnexoI.pdf >. Acesso em: 20 mar. 2020.

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.

IV.II.II.I. Regularização Fundiária - Contribuições das Leis Federal n. 11.977/09 e n. 13.465/17[195]

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

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.

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. 6.766/79[206].

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.

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

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

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

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

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

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

Além desses elementos previstos na Lei Federal n. 11.977/09, outros, também, podem ser adicionados por Leis Municipal. 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 Lei[207].

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.

- 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. 10.257/01[208] ("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.

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,

não impedia a aplicação dos dispositivos da Lei Federal n. 11.977/09[209] 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.

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. 44/15[210], 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. 10.406/02[211] (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. 759/16[212], 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.

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 Media 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;

- 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. 5.868/72[213].

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 edilícios.

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

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

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

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

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

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, foreiro[214] 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.

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 concedia 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

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. 6.766/79[215], 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. 8.666/93[216].

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. 13.465/17[217]. 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 apresente Lei, no que diz respeito a REUURB-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 ficalizar o território do Mnunicípio, 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.

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. 9.310/18[218].

Ressalta-se que, a partir do mês de julho de 2019, a Lei Municipal n. 9.203/19[219] 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. 404/19[220].

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.

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.

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

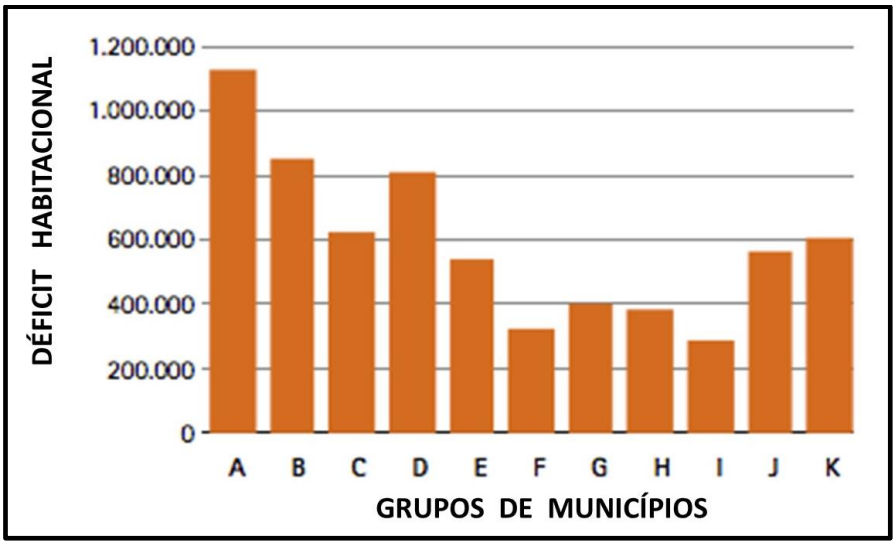
A	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (somente RMSP e RMRJ)
B	Tipo 1	Espaços urbanos aglomerados mais prósperos do centro sul (exceto RMSP e RMRJ)
C	Tipo 2	Espaços urbanos aglomerados e capitais mais prósperas do norte e nordeste
D	Tipo 3	Espaços urbanos aglomerados e centros 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 social
	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 Metropolitano 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.



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

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 2006[221].

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

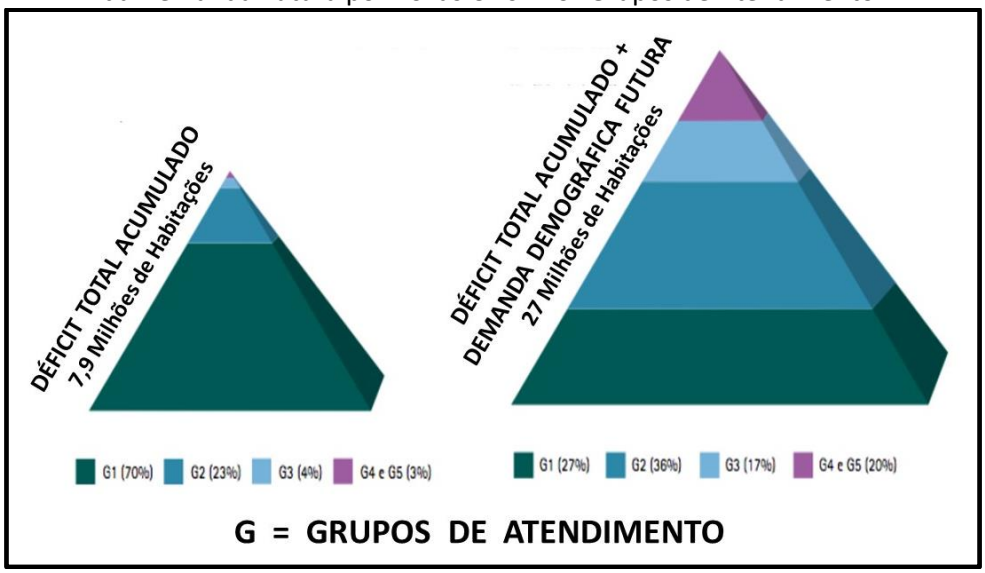
[221] Também compõem o déficit acumulado moradias em situação de inadequação, tais como os domicílios em assentamentos precários, calculados em 3,26 milhões, e os domicílios com necessidade de complementação de infraestrutura, calculados em 9,83 milhões (MCIDADES, 2009).

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 porcentual 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

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 DE ATENDIMENTO					
GRUPOS do PlanHab	GI	G2	G3	G4	G5	TOTAL
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).

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).

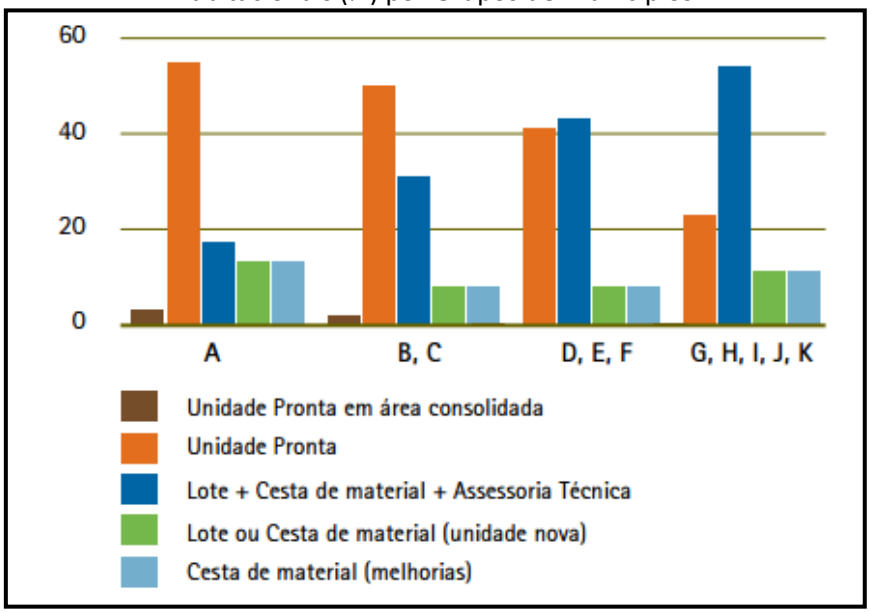
FIGURA 26 – Tipologias Habitacionais (Apontadas pelo PlanHab) e, Respectivas Regiões.

	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 m². 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 m²
	LOTE DE 125 M² + CESTA DE MATERIAIS PARA CONSTRUÇÃO DE UNIDADE DE 32 M²	adequado para regiões com maior disponibilidade de terra e frentes de expansão. Representa uma solução mais acessível em termos financeiros e que possibilita a produção de unidades maiores. Inclui custos de assessoria técnica.
	LOTE URBANIZADO	adequado para regiões de maior disponibilidade de terra. Lote situado em área urbanizada, dotado de infraestrutura, representa uma solução mais acessível em termos financeiros – área de 125 m².
	CESTA DE MATERIAIS	adequado para famílias que já dispõem de lotes ou mesmo de unidades construídas, mas que precisam ser acabadas, ampliadas ou melhoradas. Precificação para área construída de 32 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
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 m² e inclusão de custos de assessoria técnica.
	CESTA DE MATERIAIS (com mão-de-obra contratada)	este produto assemelha-se ao produto anterior (área construída de 45,6 m², inclusão de custos de assessoria técnica), diferenciando somente pela utilização de mão-de-obra contratada.

Fonte: Adaptado de MCidades (2009).

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)	Casa (40 m²)		■	■	■	■
	Apartamento (51 m²)	■	■			
Unidade em Área Consolidada e/ou central	Retrofit	■	■			
	Vazios Urbanos	■	■			

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:

- 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 ISteresse 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;

- 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.

Antes da apresentar o PEH, cabe ressaltar que, em resposta ao PlanHab e para a adesão ao SNHIS, o Governo do Estado de São Paulo, através da Lei Estadual n. 12.801/08[222] e, do Decreto Estadual n. 53.823/08[223], 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. 57.370/11[224], 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.

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

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".

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".

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

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

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

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

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

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

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

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

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

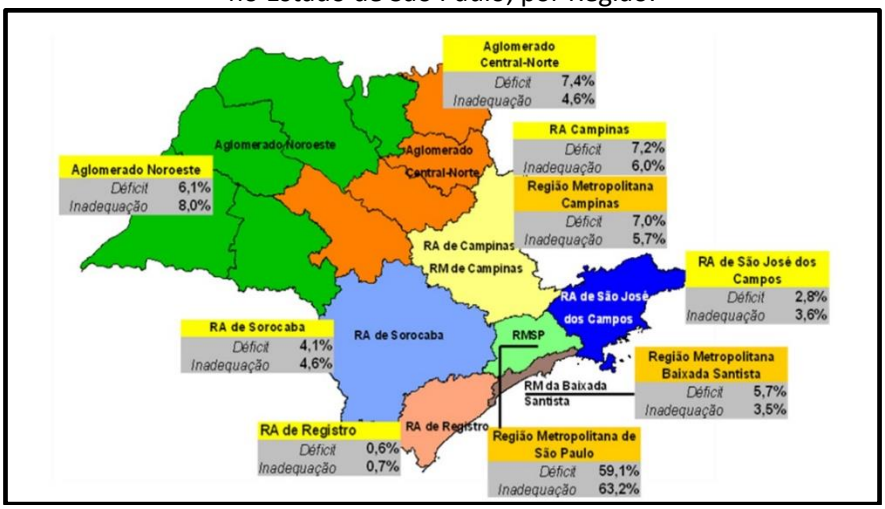
Sob este aspecto, concluiu-se que, as necessidades habitacionais se distribuem de maneira desigual no território paulista, mas se concentram no chamado Complexo Metropolitano, sobretudo na RMSP. Nesta Região, as carências se manifestam de maneira mais grave, ampliando o número do déficit e das inadequações,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

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

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

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

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.

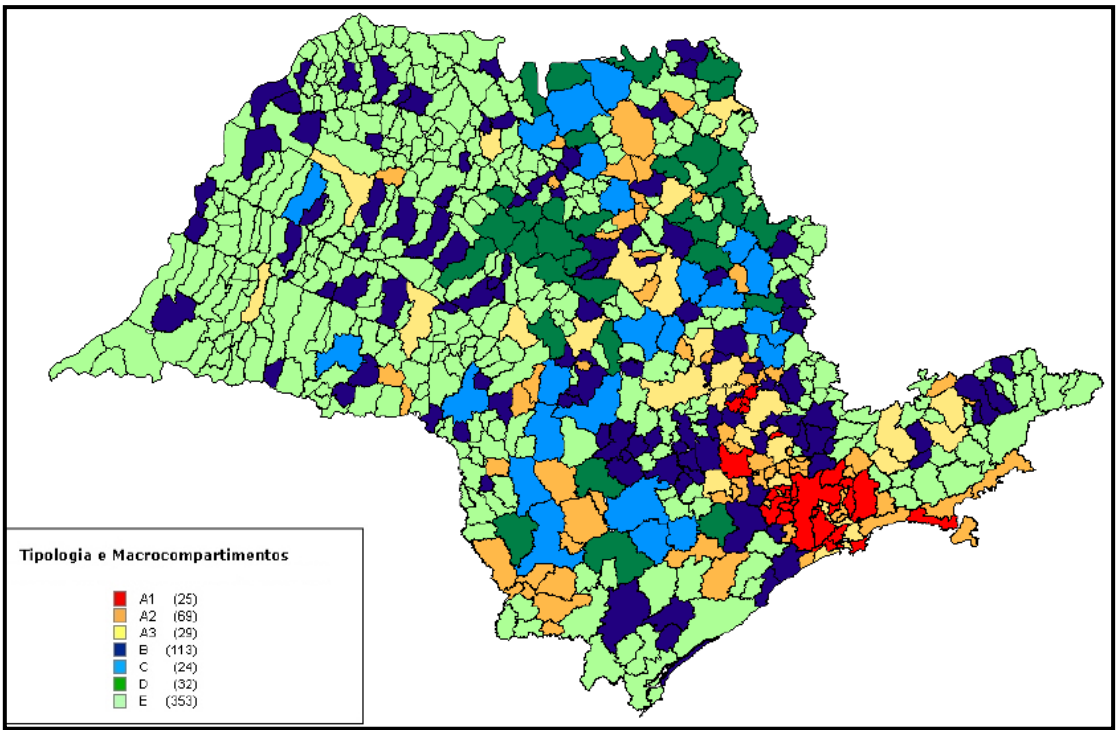
	Grupo	Descrição	Nº de municípios	População (IBGE 2010)	
ATENÇÃO	A.1	precariedade habitacional grave intensa atividade econômica crescimento populacional Concentração dos grandes municípios incluindo a capital	25	18.845.774	75% população do ESP 19% Municípios do ESP
	A.2	precariedade habitacional grave 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	25% população do ESP 81% Municípios do ESP
	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).

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
ATENÇÃO	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).

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

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

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

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

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

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

[229] Disponível em: < http://www.planejamento.sp.gov.br/conteudo/apresentacaoTipoVinteQuatroConteudo.aspx?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.

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.

- 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).

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 Favelas[232] 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”.

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".

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.

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. 924/19[235], 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.

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 Pinheiro[236] (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.

- 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

(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 domicílio[237] 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, consequentemente, 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.

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 aluguel[238].

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 parcos 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 moradores[240] 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.

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 contagem[241]. 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.

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 cômodos[242] 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.

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 reposto, 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.

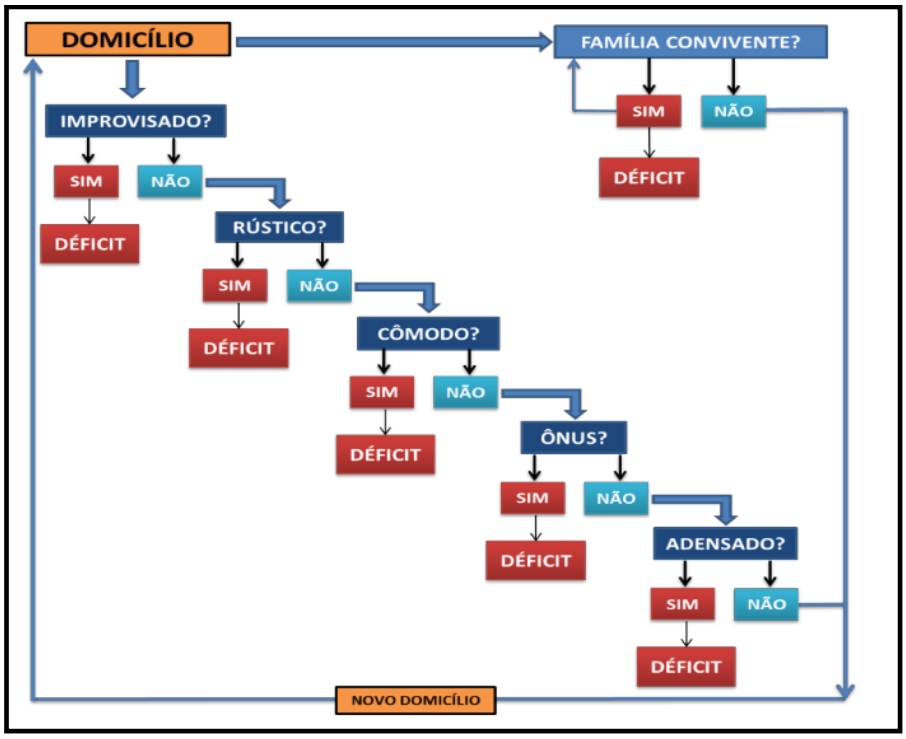
Se o domicílio se enquadra em um critério (seguindo a hierarquia), é contado como uma unidade habitacional (UH) de déficit e, não se investiga os critérios seguintes. Se o domicílio não se enquadra no critério investigado, passa-se para o critério seguinte e, assim, sucessivamente até o último critério,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



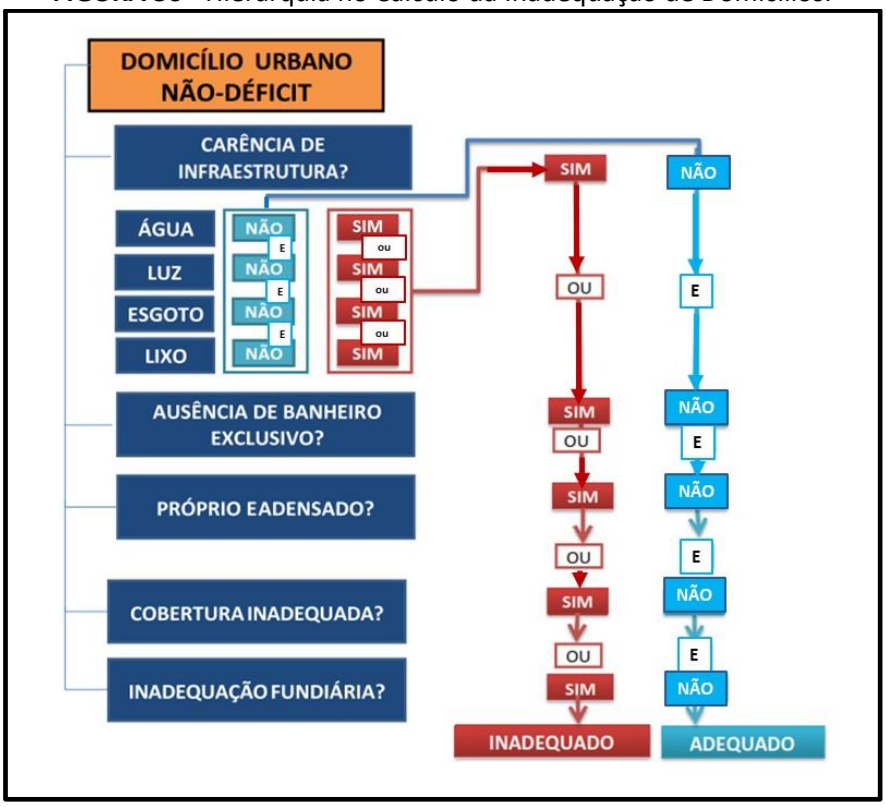
Fonte: Adaptado de FJP (2018).

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).

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 FJP[244].

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.

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	--
* O 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.

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.

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.

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 componentes[247], 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.

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.

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).

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.

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.

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 reanda mensal de até 3 S.M. Mas, o Município deverá, também, planejar e desenvolver ações que regulamente 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.

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. 7.674/13[250] 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.

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.

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 cômodos[253] 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).

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).

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 e 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-Habitat[254], 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.

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 Álcool (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.

No final da década de 1960, surgiu, em Piracicaba, os primeiros NIIS ("favelas") denominada "Jardim Algodoal", 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

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 eléctrica, 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.

Quanto à população moradora dos NIIS, estudos e dados oficiais mostram que houve um aumento durante as últimas décadas. Dados da SMADS demostram 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 pessoas[257]. 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.

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.

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. 6.766/79[258] 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 Lei[259] define lote como terreno servido de infraestrutura básica[260] 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.

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 demostraram 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,

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. 9.203/19[262] 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. 404/19[263].

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.

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. 369/06[264], permiti 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. 251/10[265].

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.

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 1988[267], 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. 3.238/90[268].

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.

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 deste 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

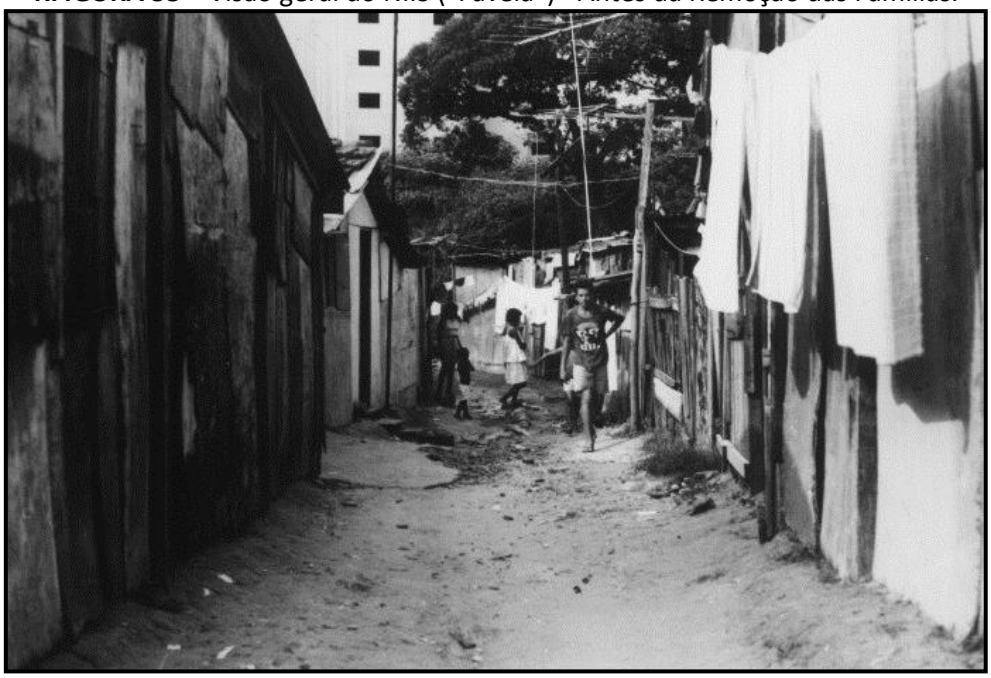
de alguns critérios sociais, que também se beneficia por isenções de taxas municipais referentes aos projetos[269].

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 global[270]. 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 mutirão[271], 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.

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.

(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 alvenaria[274]. 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 (PROPEPI[275]) 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 especifico (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.

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-BRASIL[276], 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.

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).

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 famílias[277] 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).

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 civil[278].

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).

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 forma 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 solar[280] 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).

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 Algodoal 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.

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.

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: [1]Considerando uma taxa anual de crescimento de 0,87% (IPPLAP, 2019i);
[2]Considerando que 2,83% da população necessitam de novas UHs[281].
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 PMCMV[282], que à época era de até R$ 1.600,00 (Figura 47).

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

Faixa 1	Grupo Geral		Deficientes		Idosos		TOTAL	
renda de R$ 0,00 a R$ 1.600,00	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.

- 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. 7.853/89[283] e, pelo Decreto Federal n. 5.296/04[284].

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 (FAR[285]) - Faixa 1[286], 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.

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 m^2) 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 m^2) (Figura 50).

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



Fonte: EMDHAP (2020).

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).

Além destes 3 empreendimentos, com 3.056 UHs (apartamentos) entregues no Município, de acordo com a CAIXA[287], a iniciativa privada entregou, ainda, através do PMCMV Faixa 1,5[288], 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-ocupação[290] e pós-ocupação[291]. 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.

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 MCidades[292], 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.

	FASES			
INSTRUMENTOS e/ou ATIVIDADES	**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.

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 e 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).

A partir de 2009, a regularização fundiária é regulamentada pela Lei Federal n. 11.977/09[293] 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 vidente.

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.

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 planeamento urbano nacional, como a década dos planos. Nesse momento histórico foi adoptado pelo Governo Federal a política desenvolvimentista, em que o planeamento 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).

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 estatual 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 filhos[295]. 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.

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, acorre 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 Município[296], 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.

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 desafetação[297] 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 Algodoal.

A administração pública também desenvolveu, neste período, algumas atividades como a realização de levantamento planialtimétrico[298] 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.

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

FIGURA 51 - Vista Aérea do Jardim Algodoal.



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).

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 construírem novas práticas de planeamento 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:

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 desencontradas 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 Algodoal e Tatuapé (Figuras 52 e 53) que já apresentavam outros serviços e equipamentos de infraestrutura.

FIGURA 52 – Vistas do Jardim Algodoal – 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.

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-Município[302] foram beneficiadas as famílias moradoras de 5 NIIS: Jardim Algodoal 5º 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.

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. 10.257/01[303] ("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.

No ano de 2007 e 2008, para a regularização fundiária dos NIIS do Algodoal 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”.

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 Legal[304]. Posteriormente, outros NIIS, também, foram incluídos neste Programa (Anexos 23 e 24).

No âmbito nacional, a Lei Federal n. 11.977/09[305] 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 categorias[306]: 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/ >.

TABELA 40 – 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).

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 (ARRETCHE *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.

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.

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

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.

população. Entre as dez primeiras colocadas no *ranking* geral do DGM 2020, destacaram-se 8 Municípios do Estado de São Paulo e, 2 do Paraná.

Cabe destacar aqui que, o Munícipio de Piracicaba foi o 1º Colocado no *ranking* geral, apresentando um IDGM de 0,757.

Por outro lado, é certo que, o Município apresenta, ainda, limitações na área de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social, como por exemplo para coibir e retomar áreas invadidas, quer seja por ausência de procedimentos delineados, aparato fiscalizador (recursos humanos e equipamentos) ou, mesmo, por aparatos legais mais restritivos. Desta maneira, para que as ações e programas da política municipal de habitação sejam elaborados e implementados com a máxima qualidade e eficiência, se faz necessária a articulação entre os diversos Órgãos Municipais (EMDHAP, IPPLAP, SEDEMA, SEMAE, SEMOB, SMADS, Defesa Civil) e as Organizações da Sociedade Civil relacionadas a temática habitacional (Conselhos Municipais e Ongs).

Além da integração entre os diversos Órgãos Municipais, sugere-se, também, que um sistema unificado de alimentação e manutenção de informações socioeconômicas da população, seja implantado no Município, o que, contribuirá para que as ações e programas sociais no Município sejam mais eficazes, principalmente os relacionados à política de habitação de interesse social.

Cabe ressalta-se que, o atual estatuto da EMDHAP, regulamentado pelo Decreto Municipal n. 5342/90[308], se encontra em fase de revisão e aprovação, assim como o seu Quadro Técnico e, o seu Organograma Hierárquico / Funcional. O que evidencia grande empenho, por parte da EMDHAP, para ampliar e adequar sua capacidade de atender as demandas habitacionais do município.

Com este arranjo institucional apresentado e, o atendimento de várias demandas relacionadas à habitação de interesse social do Município, apresentadas anteriormente (Anexo 14b), a administração pública local, tem apresentado boa capacidade técnica e administrativa. Podendo, ser considerada capaz de executar as futuras ações e programas, que serão apontados neste documento (PARTE II).

[308] Decreto Municipal n. 5.346/1990, que aprova os estatutos sociais da Empresa Municipal de desenvolvimento Habitacional de Piracicaba (EMDHAP). Disponível em: < http://siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=226143 >. Acesso em: 17 Jan. 2017

PARTE II | ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

A **PARTE I – PONTO DE PARTIDA**, estruturada em 10 tópicos, apresentou informações e uma análise do quadro habitacional do Município de Piracicaba. Para a elaboração da PARTE I, os documentos PMHIS de 2009, objeto desta revisão, e, o Produto 2 – Diagnóstico Habitacional, elaborado nesta 1ª Revisão, pela Empresa G&A - Assessoria, Consultoria e Projetos Ltda, foram os referenciais iniciais.

Com o objetivo de ampliar e atualizar estas informações tomou-se, também, como referências relevantes, Instituições como: Ministério do Desenvolvimento Regional[309]; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; Secretaria Estadual de Habitação (SEH); Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA); Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE); Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fundação João Pinheiro (FJP) e; Secretarias / Autarquias Municipais de Piracicaba, entre outras.

Entretanto, cabe ressaltar, novamente, que, algumas informações, ainda, carecem de um aprofundamento mais detalhado, a partir do levantamento de dados primários, pelo qual, naquilo que cumpre este Produto, recomendamos que se proceda com o desenvolvimento deste tipo de atividade/diagnóstico no prazo máximo de 2 anos.

Dessa maneira, entendemos que maiores e mais adequados subsídios serão agregados ao conjunto de informações aqui sistematizadas para as devidas correções de rumos, definição mais precisa dos cenários, consolidação dos programas propostos e, os seus monitoramentos.

Após a apresentação e análise destas informações, realizada na **PARTE I** deste documento, foi possível a elaboração da **PARTE II – ESTRATÉGIAS DE AÇÕES.**

Esta segunda parte (**PARTE II**), apresenta, portanto, Programa e Ações, Metas, fontes de possíveis financiamentos, os diversos Atores responsáveis, Indicadores para avalição dos processos, entre outros.

[309] Derivado do extinto Ministério das Cidades (MCidades).

Enfim, nesta parte (**PARTE II**) são apresentados diversos caminhos e suas estratégias para que o Município de Piracicaba possa atender as diversas demandas habitacionais de interesse social.

Para tanto, esta parte, **PARTE II**, se encontra estruturada em 11 tópicos. São eles:

- **I. Princípios, Objetivos e Diretrizes orientadoras do PMHIS de Piracicaba**, neste tópico, os princípios, objetivos e diretrizes previstos no PMHIS de 2009 são revisados e atualizados;
- **II. Eixos Temáticos do PMHIS**, neste tópico as Diretrizes do PMHIS, que são os elementos norteadores para a construção dos Programas e Ações, que foram divididas em Eixos Estratégicos definidos com base nos principais aspectos do diagnóstico pré-existente;
- **III. Cenários possíveis sobre a temática habitacional de Interesse social no Município**, neste tópico, é apresentado o cenário atual e outras informações que auxiliarão a Gestão Pública Municipal no gerenciamento de riscos futuros, na efetivação das escolhas, o que resulta em indicativos das ações necessárias ao enfrentamento do problema habitacional no Município, com vistas a um cenário desejável. Dentre estas informações, destacam-se: déficit atual e acumulado, demanda demográfica e déficit projetado no Município e, disponibilidade de terra para Habitação de Interesse Social (HIS);
- **IV. Programas e Ações**, este tópico, tem como objetivo, para atender as demandas habitacionais (interesse social) no Município, estruturar as ações da Política Habitacional Municipal, a partir das especificidades das demandas apontadas no diagnóstico habitacional. Assim, apresenta diversos Programas e suas Metas, indicando, ainda, linhas de financiamentos disponíveis nas diversas esferas;
- **V. Planos de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental e Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais,** neste tópico, devido à necessidade emergencial de atender a demanda exposta no diagnóstico pré-elaborado, são propostas a execução de ações prioritárias;
- **VI. Adequação dos Instrumentos Normativos**, neste tópico são apresentados quadros contendo as metas relacionadas a revisão e/ou elaboração de aparatos legais municipal e, de ações relacionadas ao funcionamento institucional do órgão

público municipal, com vistas a eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos de alta qualidade, relacionados à temática habitação;

- **VII. Mecanismos de Institucionalização**, neste tópico são apresentadas as diretrizes e ações para que o Poder Executivo Municipal propicie a participação eficaz e, integrada, das diversas Instituições e Atores do Município, relacionados à temática habitacional de interesse social;
- **VIII. Prestações de Contas e Relatórios de Gestão**, neste tópico são apresentadas as diretrizes, os Atores e as suas responsabilidades, para que a prestação de contas e a apresentação de relatórios sejam práticas constantes no Município;
- **IX. Gestão da Informação**, este tópico apresenta as orientações para o Município estruturar e manter um Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) eficiente que envolva os dados cadastrais unificado das famílias e do território em relação a questão habitacional, voltadas à famílias de baixa renda;
- **X. Participação e Controle Social**, este tópico esclarece e orienta para a importância de o Município propiciar e fortalecer as instâncias de representação e participação da Sociedade Civil organizada, através do rebatimento efetivo das decisões destas instâncias nas políticas locais, do desenvolvimento institucional dos conselhos envolvidos na questão habitação de interesse social;
- **XI. Monitoramento, Avaliação e Revisão do PMHIS,** neste tópico são apresentados os indicadores, os Atores e, a periodicidade do monitoramento, avaliação e, revisão do PMHIS.

Dessa forma, a **PARTE II**, se apresenta em consonância com os termos definidos no Guia de Adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), trazendo estratégias possíveis para que a prática de ações de Políticas Habitacionais de Interesse Social em Piracicaba, seja eficaz e sustentável, com a máxima qualidade.

I. PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PMHIS) DE PIRACICABA

O conjunto de Princípios e Diretrizes que orientam o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) de Piracicaba obedece aos direcionamentos da Constituição Federal

(CF) [310], da Lei Federal n. 10.257/01[311] ("Estatuto da Cidade"), da Lei Federal n. 11.124/05[312], Política Nacional de Habitação (PNH), e; da Política Municipal de Habitação proposta no atual Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) de Piracicaba, Lei Complementar (LC) n. 405/19[313].

Neste sentido as ações e programas aqui apontados estarão embasados em:

- Fazer valer a função social da cidade e da propriedade;
- Oferta de Unidades Habitacionais (UHs) dignas e adequadas em quantidade necessária para atendimento da demanda local;
- Prática da sustentabilidade em todas as ações e programas;
- Defesa dos direitos e, da a dignidade do Cidadão;
- Gestão democrática e participativa da Política Habitacional;
- Sinergia e integração entre as diversas esferas e Órgãos do Governo;

A função social da cidade e da propriedade, conforme o Art. 182º da Constituição Federal (CF), regulamentado pelo Estatuto da Cidade e ratificada pela Lei Federal n. 11.124/05, é prevista no PMHIS de Piracicaba.

O Art. 4º, da referida Lei, relaciona aos direitos à terra urbanizada, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer, à memória e ao meio ambiente preservado e sustentável, através da promoção da justiça social, da redução da pobreza, da erradicação da exclusão social e redução das desigualdades sociais e da segregação sócio espacial.

O Art. 5º refere-se ao bem coletivo, à segurança e ao bem-estar dos cidadãos, bem como ao equilíbrio ambiental. A partir do qual, objetiva-se atender às exigências fundamentais do PDD; e assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas.

[310] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.
[311] 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%20Calizaya,>. Acesso em: 17 jan. 2020.
[312] Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm >. Acesso em: 20 dez. 2019.
[313] Disponível em:< http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em 20 abr. 2020.

Estas diretrizes, trazidas por estes dois Arts., também, vem ao encontro das diretrizes do PMHIS de Piracicaba.

Segundo SDH/PR (2013), a moradia digna é um direito universal e fator de inclusão social afirmado no Pacto do Comitê das Nações Unidas de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Comentário Geral n. 4,) ratificado pelo Brasil em 1992 e, incluído na Constituição Federal (CF), em 2000.

Uma moradia pode ser considerada digna, quando:

- Os Moradores possuem proteção legal contra despejos forçados, ou seja, a segurança da posse;
- serviços, materiais, instalações e infraestrutura estejam disponíveis;
- for economicamente acessível não comprometendo os outros direitos sociais de seus ocupantes;
- possuir segurança física e estrutural, ou seja, espaço adequado, proteção contra interpéries (chuva, frio, calor, umidade, e outros);
- for acessível aos grupos desfavorecidos tais como idosos, pessoas deficientes, crianças, mulheres e outros;
- sua localização for próxima às oportunidades de empregos, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais, e;
- for adequada culturalmente, respeitando as expressões e identidade culturais. (SDH/PR, 2013).

O atual Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD) de Piracicaba ressalta que, o Município deve assegurar a todos, moradia digna e, condições de vida adequada (LC n. 405/19[314], Art. 13º).

O Art. 4º, da LC n. 405/19, destaca, ainda, que os princípios fundamentais e norteadores do Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP), são: função social da cidade; direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer e à cultura; desenvolvimento sustentável; justiça social; equidade; gestão democrática e participativa; fortalecimento do setor público e, das suas funções de planejamento e fiscalização.

A LC n. 405/19, ressalta que a função social da cidade constitui-se no direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida. Destacando que a propriedade cumpre sua função

[314] Disponível em:< http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em 20 abr. 2020.

social quando respeitada a função social da cidade e, for utilizada de acordo com o estabelecido no PDDP.

O Art. 6º da LC 405/19, apresenta os objetivos gerais da Política de Desenvolvimento e Gestão Territorial de Piracicaba, dentre estes objetivos, destacam-se: garantir a qualidade de vida e o bem-estar da população; promover o desenvolvimento do Município de maneira inclusiva, protegendo o meio ambiente; preservar os corpos d'água e as áreas verdes, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais, em benefício às gerações presentes e futuras; assegurar o acesso à terra e o direito à moradia; garantir a gestão democrática e participativa da cidade; atuar de forma cooperativa com os Órgãos Estaduais e Federais que possuem interface com as políticas de desenvolvimento urbano e de gestão territorial; estimular o desenvolvimento do município considerando os conceitos das Cidades Inteligentes e do Governo Digital.

De acordo com SDH/PR (2013), a defesa da dignidade da pessoa humana abrange a valorização e respeito à vida e à cidadania, reconhecendo e assegurando o atendimento humanizado a todas as pessoas, com respeito às diversas identidades religiosas, culturais, étnico-raciais, geracionais, de gênero, de orientação sexual e das pessoas com deficiência.

O Art. 4º da Lei Federal n. 11.124/05, ressalta que, a gestão democrática e participativa da política habitacional, deve apontar para a necessidade de se incorporar a participação dos diferentes segmentos da sociedade em sua formulação, execução e acompanhamento. Diretrizes que vem ao encontro do que preconiza a LC n. 405/19 (PDDP).

A compatibilidade e integração com as políticas habitacionais Federal e Estadual, bem como com as demais políticas setoriais do Município, em particular com as políticas de desenvolvimento urbano, ambiental, de mobilidade urbana e, de inclusão social, conforme o estabelecido no Art. 4º da Lei Federal n. 11.124/05, deve ser estabelecida por meio da coerência entre tais políticas, bem como com o Plano Nacional, Estadual e, Municipal de Habitação de Habitação de Interesse Social (PMHIS).

Em relação às políticas habitacionais de interesse social, cabe destacar que, o poder público é um agente indispensável para promover a regulação urbana, a viabilização da produção habitacional, a melhorias das condições de habitabilidade e, a regularização fundiária.

Desta forma, o PMHIS de Piracicaba propõe uma política habitacional que dependerá da realização de interações, principalmente, com as políticas urbana e social, notadamente, o uso do solo, o acesso aos equipamentos e serviços públicos qualificados e, a inclusão social.

Assim sendo, os principais objetivos do PMHIS de Piracicaba, são:

- Articular a Política Habitacional do Município à estrutura proposta pelo Sistema Nacional de Habitação (SNH) e, com os Planos Nacional e Estadual de Habitação, PlanHab e PEH, respectivamente;
- Atender o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, priorizando as famílias de baixa renda, de zero a 3 salários mínimos (S.M.) e, a regularização fundiária de interesse social que garanta o direito universal à moradia digna;
- Estruturar e ampliar a capacidade institucional voltada à Habitação de Interesse Social (HIS), a fim de conduzir, adequadamente, uma Política Municipal de Habitação;
- Estimular a gestão participativa e o controle social, por meio do envolvimento e atuação de todos os agentes relacionados à temática da habitação no Município;
- Garantir que a promoção de HIS esteja integrada ao tecido urbano, consolidado ou, em consolidação, evitando a segregação social e espacial, utilizando espaços subutilizados, ou dotados de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos adequados;
- Ampliar o conceito de habitação, de modo a não o restringir ao aspecto físico da moradia, possibilitando espaços com qualidade, convívio e integração social;
- Elaborar políticas públicas voltadas para a melhoria de domicílios inadequados, sendo estas complementares à produção de novas unidades habitacionais.

II. CENÁRIOS SOBRE A TEMÁTICA HABITACIONAL NO MUNICÍPIO

A técnica de elaboração de cenários consiste em uma importante ferramenta de planejamento estratégico, pois permite a antecipação de situações possíveis, simuladas a partir de variáveis e condicionantes selecionadas, com vistas à elaboração de políticas públicas, estratégias e ações que respondam às necessidades habitacionais do Município.

Podemos considerar dois modos ou metodologias de elaboração de cenários predominantes, um, que parte do histórico e projeções de investimentos no setor habitacional (provisão e regularização), considerando os repasses dos Governos Federal e Estadual e, o potencial de captação de recursos do Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social (FUMHIS) e, de outros fundos, que se faz a partir das necessidades habitacionais, da provisão

habitacional, de regularizações urbanística mais recentes, em termos de número de Unidades Habitacionais (UHs) produzidas e, de lotes urbanizados.

Entende-se que, para o PMHIS de Piracicaba, os cenários podem ser elaborados a partir da caracterização da situação habitacional diagnosticada na **PARTE I** deste Produto, que calculou o déficit habitacional no Município. Mais especificamente, os tópicos VII ao IX, da **PARTE I**, que apresentam o quadro de irregularidades habitacionais e traça o quadro de atendimentos habitacionais recentes.

Este Produto, já destacou, em diferentes momentos, a urgência em se sistematizar e monitorar de forma permanente a produção pública e privada habitacional recente, bem como se proceder com a elaboração de um diagnóstico mais aproximado junto aos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) ou assentamentos irregulares de interesse social, a partir do levantamento de dados primários.

Além disso, é necessária, também, a promoção de uma discussão ampla sobre o orçamento voltado a atender as políticas habitacionais do Município, bem como, suas formas de aplicação destes recursos.

Estas ações justificam-se, sobretudo, pelo quadro de alterações na Política Nacional de Habitação (PNH) que envolve redução significativa de repasses e de cortes na política de subsídios, até então, em vigência.

É importante destacar, ainda, que, a maioria dos Municípios brasileiros apresentam diversos fatores de riscos, que influenciam diretamente o atendimento da demanda habitacional, tais como:

- insuficiência de recursos financeiros;
- desestruturação institucional que dificulta a elaboração, aprovação e, os trâmites de projetos;
- insuficiência de áreas destinadas ao atendimento das demandas habitacionais para as famílias que apresentam, como renda mensal, de zero a 3 S.M.;
- falta de estoque de terra (lotes) bem estruturadas, do ponto de vista da disponibilidade de infraestrutura e, de serviços públicos para o atendimento do déficit habitacional em suas faixas de atendimento prioritário;
- dinâmicas de mercado que podem, em determinados momentos e, a partir do conjunto de direcionamentos da PNH, não se voltar para o atendimento das

demandas habitacionais que atendam as famílias com renda mensal de zero a 3 S.M..

Embora as necessidades habitacionais do Município abarquem um leque de deficiências qualitativas e quantitativas a serem atendidas mediante ações públicas ou privadas, recomenda-se que "cenários" sejam formulados preponderantemente a partir de variáveis que influenciem diretamente na capacidade de produção/requalificação habitacional do Município. Em outras palavras, o atendimento habitacional pressupõe a disponibilidade de áreas para a oferta de lotes e construção de edificações, bem como, a existência de uma Instituição capaz de atender com eficiência e qualidade às demandas do setor.

Neste sentido, é importante fazer referência às definições adotadas de: cenário atual; cenário tendencial; cenário desejável, e; cenário possível (PMF, 2011).

O Cenário Atual é indicado pelo cálculo do déficit habitacional total, composto pelo déficit habitacional acumulado, ou seja, aquele calculado no momento da elaboração dos cenários e, como desdobramento, da elaboração do próprio PMHIS e, pelo déficit projetado, correspondente à demanda demográfica prevista em um horizonte de 16 anos, de acordo com as diretrizes do PlanHab.

Para este Cenário, se recortam as faixas de atendimentos prioritários, considerando-se o desenho operacional dos programas ou linhas programáticas habitacionais vigentes em nível Estadual e Federal. Os cálculos correspondentes a este cenário serão expostos posteriormente (PMF, 2011).

O Cenário Tendencial indica a antecipação dos fatos que deverão ocorrer sem interferências na sua trajetória. Este Cenário, parte do Cenário Atual se projetando no mesmo horizonte de 15 anos e, na produção média habitacional recente (dos últimos 5 anos), por faixa de atendimento, pelo poder público e pelo mercado formal.

A partir do Cenário Tendencial, é possível, ainda, identificar os principais riscos permanentes e de fácil solução, muito embora, alguns riscos sejam imprevisíveis. Na iminência de uma demanda não atendida, é possível, também, se prever a retroalimentação do próprio déficit habitacional, sobretudo na forma de déficit qualitativo (PMF, 2011).

Para este PMHIS, ressalta-se que não foi possível a elaboração do Cenário Tendencial, visto que os dados sobre a produção habitacional relativa aos últimos 7 anos, sobretudo, a que se deu pelo mercado privado, não se fez precisa.

O Cenário Desejável indica a inclusão na prospecção futura de aspirações da sociedade em relação ao seu futuro. Diferentemente da alusão de um futuro desejado, para ser considerado um Cenário Desejável, deve demonstrar plausibilidade no alcance das aspirações e, sendo assim, apresentar metas a serem alcançadas num prazo determinado (PMF, 2011).

Assim, como o objetivo final deste Cenário, prospecta-se em "zerar" o déficit habitacional que retrata o cenário atual, em 15 anos (meta em longo prazo) adotando-se como meta um número determinado de UHs a serem produzidas por ano, neste mesmo horizonte, organizado por faixas de renda e, também, a partir de aspectos que envolvem a organização do território.

As metas devem direcionar para as estratégias, embasadas pelos princípios, diretrizes e, objetivos, bem como, pelas linhas programáticas, presentes no PMHIS. Estas estratégias (ações e programas) deverão ser elaboradas e executadas pelo Poder Público Municipal, no sentido de se articular a outros níveis federativos e, também, ao mercado formal,

Um Cenário Possível indica as metas factíveis mediante ações a serem desenvolvidas sobre o Cenário Atual, nas quais os riscos evidenciados pelo Cenário Tendencial são minimizados e, as metas do Cenário Desejável são apropriadas e compatibilizadas com a capacidade de viabilizá-las num curto, médio e/ou longo prazo.

Neste Cenário, o Possível, considera-se a maior produção habitacional dos últimos anos, bem como o quadro de incertezas provocado pelo contexto recente de alterações na política e economia pelo qual atravessa o país.

Porém, ressalta-se que, para efeito deste PMHIS, não será possível a elaboração de um Cenário Possível, visto que os dados sobre a produção habitacional relativa aos últimos 5 anos, sobretudo a que se deu pelo mercado privado, bem como, as informações relativas ao orçamento do Órgão gestor das Política Habitacional Municipal (EMDHAP), sobre a captação de recursos externos e a aplicação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), não se fizeram precisas.

Os cenários, portanto, auxiliam no gerenciamento de riscos futuros, que deverão ser considerados na efetivação das escolhas, o que resulta em indicativos das ações necessárias ao enfrentamento do problema. Assim, os Cenários se apresentam como uma tecnologia com instrumentos e técnicas de organização e sistematização que utiliza o conhecimento científico para lidar com os processos e para construir tendências lógicas e consistentes (PMF, 2011).

Em geral, os planos setoriais de habitação ilustram cenários que apontam para duas direções, uma de tendência mais conservadora, no qual se projetam ações com base na manutenção do quadro de atendimento mais recente e, outra, mais otimista, que considera alterações positivas e incrementos relevantes no cenário atual.

Neste Produto, entretanto, de acordo com os argumentos previamente relatados, ressalta-se, novamente, que, com base nos dados e informações disponibilizadas pela EMDHAP, somente foi possível a elaboração do Cenário Atual.

Ressalta-se, também, que, um Cenário Desejável, ou, seja zerar o déficit habitacional quantitativo e qualitativo, apresentado para o município de Piracicaba (Cenário Atual), é o que se pretende atingir ao longo dos próximos 15 anos, após realizadas as ações e programas prospectados neste Produto.

II.I. Cenário Atual e Déficit Acumulado no Município

Compõe o Cenário Atual, os dados apresentados no tópico VII.III. Déficit Habitacional, da **PARTE I**, deste Produto, que quantifica o déficit habitacional quantitativo, ou seja, a necessidade de novas UHs e, o déficit habitacional qualitativo ou a inadequação habitacional, utilizando a metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP).

Com o objetivo de sintetizar as informações sobre o déficit habitacional no Município de Piracicaba e, apresentá-las novamente, estas as informações foram agrupadas e, estão apresentadas nas Tabelas 42, a 44.

A Tabela 42 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, aquelas que não apresentam renda mensal, ou que apresentam até 3 salários mínimos (S.M.).

TABELA 42 - 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 43.

TABELA 43 - 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 44.

TABELA 44 – 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).

Desta forma e, levando-se em consideração as faixas de atendimento dos programas habitacionais em vigência, considera-se como faixas de atendimento prioritário – e, portanto, para os cálculos necessários à elaboração dos cenários, o déficit habitacional acumulado no Município – os dados correspondentes às faixas salariais que vão de 0 até 3 salários mínimos (S.M.). Assim, para atendimento habitacional a partir dos programas estabelecidos por este PMHIS, somando o déficit habitacional total (déficit quantitativo) com o déficit habitacional por inadequação de domicílios (déficit qualitativo) de Piracicaba - por faixa de rendimentos das famílias atendidas pela EMDHAP, o déficit habitacional acumulado[315] no Município de Piracicaba é de 8.818 unidades habitacionais (UHs).

Conforme já ressaltado, 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.

Cabe, mais uma vez, ressaltar que, estas 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

[315] Somando o déficit habitacional total (déficit quantitativo) com o déficit habitacional por inadequação de domicílios (déficit qualitativo) de Piracicaba - por faixa de rendimentos das famílias atendidas pela EMDHAP.

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 reanda mensal de até 3 S.M.

Mas, o Município deverá, também, planejar e desenvolver ações que regulamente 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.

Cabe aqui destacar que, após a aprovação da LC n. 405/19, novo Plano Diretor e Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) deverão ser elaboradas leis específicas que regulamente a temática ações da política habitacional de interesse social no Município. Deste modo, com certeza, os diversos movimentos territoriais, bem como a dinâmica do mercado imobiliário e, a ação do próprio Estado, atuando sobre a realidade diagnosticada, poderão apresentar resultados eficazes e sustentáveis.

II.II. Demanda Demográfica e Déficit Projetados no Município

A demanda demográfica é uma estimativa da quantidade de unidades habitacionais (UHs) necessárias para acomodar o crescimento populacional projetado. Essa estimativa das necessidades de incremento do estoque de UHs não leva em conta o déficit habitacional acumulado e, nem, a inadequação de parcela do estoque existente.

As projeções populacionais constituem uma das mais importantes atividades desenvolvidas pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). A SEADE, conta com um apurado sistema de acompanhamento de nascimentos e óbitos - que cobre todos os Municípios do Estado de São Paulo. Durante as últimas décadas, a SEADE elaborou e aprimorou uma sólida metodologia para projetar a população paulista e delinear cenários demográficos (SEADE, 2020c).

Ressalta-se, neste ponto, que, estudos e pesquisas evidenciam uma mudança nos padrões de crescimento demográfico em todo o Brasil, inclusive Piracicaba. Se, o contexto das décadas finais do século XX era o de expansão populacional, a partir dos anos 2000 assiste-se a uma desaceleração do crescimento populacional, com importantes implicações em termos de

políticas públicas habitacionais e, de planejamento urbano (OTERO, 2017).

Neste aspecto, quando se calcula o aumento da população do Município, considerando a população de 2015 e a estimada em 2035, observamos que o acréscimo será de, apenas, 24.778 habitantes (Tabela 45).

TABELA 45 – Projeção do Acréscimo na Quantidade de Habitantes entre os anos de 2015 e 2035, em Piracicaba.

ANO	HABITANTES
2015	378.185
2035	402.963
ACRÉSCIMO	**24.778**

Fonte: Adaptado de SEADE (2020c).

GIVISIEZ e OLIVEIRA (2018) no explica o conceito de *headship rate.* Este conceito, parte do pressuposto que o número de UHs existente em uma população é igual ao número de Chefes de Famílias dessa mesma população. Estes autores ressaltam, ainda, que, este é o relacionamento mais básico entre população e habitação, pois os indivíduos de uma população se organizam em domicílios de diversos tipos e, escolhem determinado tipo de habitação para habitar.

Assim sendo, dentro do cenário apresentado, se considerarmos que, desde o censo demográfico do IBGE, de 1991, o número de chefes de família[316] referente ao total da população do Município de Piracicaba foi, em média, de 26%, teríamos o valor equivalente a 6.442 novos Chefes de Família – todos, necessitando de novas UHs (até 2035).

Por outro lado, tendo por base que, as famílias objeto de atendimento da EMDHAP, são/serão aquelas que apresentam/apresentarão uma renda mensal na faixa de 0 (zero) a 3 salários mínimos (S.M.) e, que o valor do salário mínimo, no ano de 2020[317], é de R$ 1.045,00 e, também, que as faixas de atendimento[318] do principal programa público de produção

[316] A utilização deste dado – número de chefes de família – justifica-se pelo cálculo da distribuição de renda nos municípios, pelo IBGE, também adotar essa base. Além disso, a partir dos dados do IBGE, também, se tem mapeado os chefes de família no território. Ambas as informações, são essenciais para o cálculo da projeção de necessidade efetiva de atendimentos habitacionais de interesse social no município, bem como sua espacialização no território. É importante dizer que, considera-se, ainda, que cada chefe de família representa um núcleo familiar e que, portanto, equivale a dizer que para cada chefe de família deve se apresentar uma UH.

[317] Dispõe sobre o valor do salário mínimo a vigorar a partir de 1º de fevereiro de 2020. Disponível em: < http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/medida-provisoria-n-919-de-30-de-janeiro-de-2020-240824899 >. Acesso em: 17 mar. 2020.

[318] **FAIXA 1** - Atende Famílias com renda mensal de até R$ 1,8 mil - com financiamento do imóvel de, até 120 meses, com prestações mensais que variam de R$ 80,00 a R$ 270,00, conforme a renda bruta familiar. A garantia para o financiamento será o imóvel adquirido. **FAIXA 1,5:** Atende Famílias com renda de até R$ 2,6 mil – o imóvel é financiado com taxas de juros de apenas 5% ao ano, até 360 meses para pagar e, subsídios de, até R$ 47,5 mil. **FAIXA 2**: Atende

habitacional em vigência, o PMCMV, que atendem/atenderão estas Famílias, são as Faixas 1 e 1,5, o Município apresentará, apenas, 5.103 novos Chefes de Famílias demandando novas habitações de interesse social (HIS) (Tabela 46) - previstos entre os anos de 2015 e 2030[319] - sem considerar o estoque habitacional existente subutilizado (Faixas 1 e 1,5) .

TABELA 46 - Distribuição dos Chefes de Família por Região e, por Faixa Salarial Correspondente ao Incremento Populacional, Previsto para o Município, entre os anos de 2015 e 2030.

REGIÃO	Faixa Salarial (S.M.)				TOTAL DE CHEFES DE FAMÍLIA POR REGIÃO
	De 0 (Zero) Até 1/2	Acima de 1/2 até 1	Acima de 1 até 2	Acima de 2 até 5	
Centro	4	81	204	426	715
Leste	9	104	295	466	874
Norte	23	206	525	600	1.354
Oeste	20	173	390	385	968
Sul	18	183	435	556	1.192
TOTAL DE CHEFES DE FAMÍLIA POR FAIXA SALARIAL	**74**	**747**	**1.849**	**2.433**	**5.103**

LEGENDA: S.M. = Salário Mínimo.

Fonte: os Autores (2017).

Entretanto, percebe-se que, na Tabela 46, os valores para o corte amostral de, até 3 S.M., mostrados estão somados ao novos chefes de famílias que apresentam/apresentarão uma renda mensal maior que 2 S.M. e, até 5 S.M., o que nos permite inferir que a demanda por novas UHs pode, ser mais baixa. Esta redução pode ser evidenciada, se considerarmos que os valores referentes a faixa de renda de até 3 S.M., correspondem a 40% do total apresentado na penúltima coluna da Tabela 46. Assim, teremos que descontar 973 de 5.103, totalizando 4.130 novos chefes de famílias demandando por novas UH - Faixa 1 e 1,5 do PMCMV - de 2015 a 2030.

Assim, a quantidade estimada de UHs necessárias para acomodar o crescimento populacional projetado (déficit projetado), até 2035, será de 4.130 novas UHs - considerando a soma do número de chefes de família para as faixas consideradas de atendimento prioritário, conforme as informações apresentadas.

Quando somamos o Déficit Projetado (4.130 UHs) ao Déficit Quantitativo que o Município apresenta (6.758 UHs) o Município apresentará um Déficit Habitacional Quantitativo de 10.888 novas UHS. Ressalta-se aqui, que o Déficit projetado considerado, vai até o ano de 2035.

Famílias com renda mensal de, até R$ 4 mil - podendo ter subsídios de até R$ 29 mil. **FAIXA 3:** Atende Famílias com renda mensal de, até R$ 7 mil - o imóvel é financiado com taxas de juros diferenciadas em relação ao mercado.

[319] Ainda que as faixas de atendimento do PMCMV levem em consideração a renda média mensal familiar e, não só a renda média mensal do Chefe de Família, tal analogia pode ser considerada para se retratar as demandas ou necessidades habitacionais futuras.

Cabe, novamente destacar que, as faixas de atendimento que representam as Famílias com renda mensal de 0 (zero) até 3 S.M., concentram-se, sobretudo nas regiões Norte e Sudoeste do Município. Na Região Norte, é onde, também, se concentra a produção recente de empreendimentos habitacionais de interesse social, o que reforça o padrão "segregatório" de ocupação urbana em Piracicaba (Tabela 46).

Cabe aqui, também destacar que, 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. Ficando, o Município, com a responsabilidade de propiciar novas moradias para os 4.130 novos chefes de famílias, com renda de 0 até 3 S.M. - projetados até 2030.

Ressalta-se, mais uma vez, que, conforme as informações das Tabelas 37 e 38, recentemente, foram entregues 3.056 novas UHs pelo PMCMV (Faixa 1) e, ainda, que o mesmo programa entregou, também, mais 461 novas UHs (Faixa 1,5) – ressaltando que, ainda, para esta mesma Faixa de atendimento, outras 2.421 UHs serão entregues em breve.

II.III. Disponibilidade de Terras no Município para Habitação de Interesse Social (HIS)

No Tópico I.VI. foi apresentado o levantamento que o Instituto de Pesquisas e Planejamento de Piracicaba (IPPLAP) realizou, após a Leitura Técnica para a revisão da Lei Complementar (LC) n. 186/2006 - Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba (PDDP) – esta revisão foi aprovada em 2019. Neste levantamento foi contabilizado, no território urbano de Piracicaba, 25.166 lotes vazios, o que equivale a uma área de, aproximadamente, 874 ha (ou 8,74 km²) (Anexo 17).

Ainda, foi apurada a existência de 530 glebas vazias cadastradas, o que corresponde a uma área de, aproximadamente, de 3.460 ha (ou 34,60 km²). Estas áreas, quando somadas, correspondem a 25.696 unidades vazias, o que corresponde a uma área de, aproximadamente, 4.334 ha (ou 43,34 km²) (Anexo 17).

Em relação às áreas vazias não cadastradas na Prefeitura somadas àquelas que foram cadastras após o ano de 2016, foram contabilizados 324 blocos, o que correspondem a uma área de, aproximadamente 5.307 ha (ou 53,1 km^2) (Anexo 17).

Assim, de acordo com o PDDP de 2006, considerando que área urbana atual de Piracicaba perfaz um total de, aproximadamente, 22.782 ha (ou 227,82 km²) e, que a soma de áreas não ocupadas (vazios urbanos) é cerca de 9.642 ha (ou 96,42 km²), estes vazios urbanos representam, portanto, 42,32% do total da área urbana do Município (Anexo 17).

Como destacado anteriormente, de acordo com Leonelli, Moreira e Duarte (2008), o ganho com a valorização, devido às benfeitorias executadas pelo poder público é absorvido, apenas, pelo proprietário da terra. Consequentemente, ocorre o encarecimento dos terrenos, induzindo as "famílias de baixa renda" ocupar espaços cada vez mais distantes, na periferia, da malha urbana, com todas as implicações que esta dinâmica pode gerar, como: deficiências de provisão de equipamentos públicos; aumento das distâncias em relação aos locais de trabalho; encarecimento do transporte devido às distâncias; segregação espacial com a criação de "guetos de pobreza"; segregação social; implicações na formação do capital social e; etc.

Cabe destacar, mais uma vez, que um aumento do perímetro urbano, sem estar acompanhado de políticas de controle a especulação fundiária, encarece o solo na medida em que os proprietários de terras criam expectativas de valorizações sobre os espaços. O resultado disso é a formação de vazios urbanos e a viabilização legal do espraiamento cada vez maior da cidade.

Destaca-se que as áreas de vazios urbanos existentes no Município, com seu potencial construtivo e instrumentos urbanísticos presentes na legislação do Município ou, que podem a ela ser incorporados, podem ser um caminho para se estabelecer um conjunto de incentivos à produção de terras voltada para as faixas prioritárias de atendimento.

Sendo assim, torna-se urgente a incorporação de mecanismos de indução ao adensamento urbano, de modo a conferir uma malha ou tecido urbano mais integrada, com infraestrutura e serviços públicos otimizados, sem a necessidade de novas ampliações ao perímetro urbano. Ressalta-se que estas considerações/sugestões já haviam sido apontadas, também, em 2019, na Leitura Técnica realizada pelos Técnicos do IPPLAP, da revisão do PDDP de 2006.

Para tal, recomenda-se atenção à distribuição territorial de tais vazios urbanos e, às suas relações com aspectos ambientais presentes no Município, bem como para a disponibilidade atual de equipamentos públicos e, suas abrangências. Estas ações devem ser realizadas de tal

forma que contribuam para coibir qualquer ampliação do perímetro urbano, visto que a quantidade de vazios urbanos existentes é exorbitante em relação ao déficit habitacional apresentado no Município.

Ainda, neste aspecto, ressalta-se que, o Art. 5º da LC n. 405/19[320] (atual Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba - PDDP) destaca que, a função social da cidade se constitui no direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida e, ainda, que a propriedade cumpre sua função social quando, respeitada a função social da cidade.

Neste aspecto, dentre os diversos objetivos gerais da Política de Desenvolvimento e Gestão Territorial de Piracicaba, apontados no Art. 6º da referida Lei Complementar (LC), destacam-se: assegurar o acesso a terra e o direito à moradia e, definir as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, que condicionam as funções sociais da propriedade urbana.

Ainda, o PDDP de 2019 (LC n. 405/19), destaca que estes objetivos somente serão alcançados se o Município, entre outras ações: combater o uso especulativo da terra e imóveis urbanos, que resulte na sua subutilização ou não utilização, assegurando o cumprimento da função social da propriedade; estabelecer metas, ações e formas de financiamento para o desenvolvimento urbano e gestão territorial no curto, médio e longo prazos e; instituir, regulamentar e aplicar instrumentos jurídicos e urbanísticos.

O Art. 139º da LC n. 405/19[321] orienta, ainda, que, imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados localizados na Zona Urbana de Reabilitação Central (ZURC), na Zona Urbana de Requalificação de Bairros (ZURB) e, na Zona Urbana de Proteção da Paisagem (ZUPA) poderão ser considerados passíveis de aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, quais sejam: o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, que dependerão, ainda, de regulamentação através de leis específicas.

Obviamente que, para se fazer uso de áreas consideradas atualmente como vazias, uma série de dados e informações devem ser analisados em conjunto com outros Órgãos que, sobretudo, atuem na regulação do solo urbano, a fim de se estabelecer metas e direcionamentos mais precisos para a produção habitacional de terras para habitação de interesse social nos próximos anos.

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

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

Com o objetivo de subsidiar as ações futuras da Política Habitacional Municipal, o Poder Público Municipal, após a aprovação da LC n. 405/19[322], deverá se atentar em elaborar leis específicas e instrumentos relacionados com vistas a formar, ou ampliar, o estoque de terras para a promoção pública de Habitação de interesse Social (HIS).

Dentre estes instrumentos é sugerida a Cota de Solidariedade e, a Outorga Onerosa do direito de construir e, de alteração de uso – instrumentos, também, apontados no PDDP.

O Art. 153º da LC n. 405/19, estabelece a Cota de Solidariedade para os empreendedores, como uma das exigências para o termo de conclusão de obras de projetos urbanísticos de parcelamentos do solo. A Cota de Solidariedade poderá ser paga de diversas formas:

- doação de lotes produzidos pelo promotor;
- doação de recursos financeiros, a título de contrapartidas sociais para o Município com a finalidade de produção de habitação de interesse social (HIS) para famílias de baixa renda (aquelas que apresentam renda mensal de 0 até 3 salários mínimos) ou;
- projetos de equipamentos públicos comunitários complementares à moradia.

De acordo com o Art. 154º, da LC n. 405/19, os empreendimentos do tipo parcelamento do solo, localizados na Macrozona de Contenção Urbana (MCU) e na Macrozona de Restrição Urbana (MRU), com área da gleba igual ou superior a de 200.000 m^2 ficam obrigados a destinar uma porcentagem[323] da área líquida dos lotes ao poder público municipal, que será destinada a projetos de Habitação de Interesse Social (HIS), para atender famílias de baixa renda - constantes no cadastro da EMDHAP.

Para cumprir sua Cota de Solidariedade, de acordo com este Art., o empreendedor poderá, também:

- produzir lotes de interesse social no mesmo local do empreendimento, sendo que, estes lotes serão doados ao Município para comercialização junto às famílias de baixa renda - constantes no cadastro da EMDHAP;

[322] Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/01/Lei-Complementar-405_2019-Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-de-Piracicaba.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.
[323] Este valor ainda será definido e regulamentado em lei específica.

- doar área(s) - nas proporções a serem regulamentadas em lei específica - em outro(s) terreno(s), desde que situado(s) em qualquer uma das Zonas Urbanas de Requalificação de Bairros (ZURBs) apontadas no PDDP;
- depositar no Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) ou, no Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial (FUMDET), a ser criado por lei específica, valor correspondente a um percentual[324] do valor da área líquida dos lotes do empreendimento, calculado por comissão de avaliação de imóveis municipais, como fins de outorga onerosa, destinado a aquisição de terreno ou subsídio para produção de Habitação de Interesse Social (HIS) nas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou, para construção de empreendimentos públicos comunitários de apoio a moradia.

Ainda, de acordo com o Art. 154º, o empreendedor que implantar a Cota Solidariedade poderá se beneficiar através de flexibilização de área de lotes, sendo que uma parcela[325] do número de lotes, do padrão da zona em que se situe o empreendimento, poderá ser em implantação de lotes de 175 m^2 (lote mínimo exigido em ZEIS), para a sua própria comercialização no local do empreendimento.

Em relação ao instrumento Outorga Onerosa do direito de construir e, de alteração de uso, o Poder Público Municipal autorizar edificação correspondente ao potencial construtivo adicional mediante contrapartida financeira a ser prestada pelos beneficiários, nos termos dos Arts. 28º a 31º e, seguintes, do Estatuto da Cidade (Lei Federal n. 10.257/01[326]) e, de acordo com os critérios e procedimentos estabelecidos no PDDP de 2019 (LC n. 405/19).

O Art. 146º, da LC n. 405/19, orienta como deverá ser realizado o cálculo da contrapartida financeira à Outorga Onerosa para potencial construtivo. Parte[327] dos valores arrecadados por este instrumento deverá ser destinado ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial (FUMDET), que poderá repassar parte destas arrecadações ao FUMHIS.

[324] Este valor ainda será definido e regulamentado em lei específica.
[325] Esta parcela ainda deverá ser definida e regulamentada em lei específica.
[326] Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm >. Acesso em: 17 dez. 2019.
[327] Esta parcela ainda deverá ser definida e regulamentada em lei específica.

III. EIXOS TEMÁTICOS DO PMHIS

Para o alcance dos seus objetivos, o PMHIS deve prever suas diretrizes, que são os elementos norteadores para a construção dos programas e ações. Neste sentido, os objetivos do PMHIS foram divididos em eixos estratégicos definidos com base nos principais aspectos do diagnóstico reelaborado e pré-existente.

Estes eixos estratégicos, propostos como um conjunto de macro ações, foram organizados, da seguinte forma:

- Eixo Estratégico 1 - Qualificação Urbana;
- Eixo Estratégico 2 - Provisão Habitacional;
- Eixo Estratégico 3 - Qualificação Habitacional;
- Eixo Estratégico 4 - Desenvolvimento Institucional, e;
- Eixo Estratégico 5 – Aprimoramento Normativo - Legal.

Conforme evidencia a Figura 58, estes eixos estratégicos foram, ainda, subdivididos em 2 grupos de Diretrizes, as centrais, que estão relacionadas à provisão e a qualificação habitacional e, as transversais, que perpassam pelas primeiras e, são necessárias para a efetividade das ações. As Diretrizes Transversais incluem as Leis, normas e determinações que devem ser seguidas para o alcance dos objetivos do PMHIS.

FIGURA 58 - Divisão dos Objetivos em Eixos Estratégicos e, estes, em Diretrizes.



Fonte: os Autores (2020).

Dessa forma, para cada Eixo Estratégico, são relacionadas, a seguir, as diretrizes propostas, que se vinculam, diretamente, aos aspectos que compuseram o diagnóstico apresentado.

III.I. Diretrizes Centrais

Conforme ilustrado na Figura 58, foram elencadas como Diretrizes Centrais, aquelas relacionadas aos três primeiros eixos:

- Eixo Estratégico 1 - Qualificação Urbana;
- Eixo Estratégico 2 - Provisão Habitacional;
- Eixo Estratégico 3 - Qualificação Habitacional.

Estas Diretrizes estão apresentadas nas Tabelas 47, 48 e 49.

TABELA 47 - Eixo Estratégico 1: Qualificação Urbana.

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Padrão periférico de expansão urbana: segregação socioespacial e ocupação de áreas verdes e de risco. ▪ Alta precariedade (vulnerabilidade social) em parcelas do território urbano. ▪ Irregularidades fundiárias em territórios urbano e rural. ▪ Alta taxa de urbanização. ▪ Alta densidade demográfica em parcelas do território urbano, motivo que condiciona UHs compactas com coabitações. ▪ Problemas de drenagem urbana em áreas centrais consolidadas. ▪ Ocupação dispersa e vazios urbanos.	▪ Prover e melhorar os sistemas de infraestrutura, equipamentos públicos e serviços das áreas periféricas ocupadas por HIS e irregularidades fundiárias de interesse social (NIIS) consolidadas. ▪ Ocupar as áreas urbanas em conformidade com as diretrizes definidas no PDDP. ▪ Incentivar a ocupação dos vazios urbanos e edifícios subutilizados ou não utilizados em áreas com potencial para HIS, a fim de contribuir com a qualidade urbana de áreas consolidadas. ▪ Garantir a localização de novas ZEIS na malha urbana, que correspondam às indicações apontadas no PDDP e neste Produto. ▪ Coibir e gerenciar a ocupação, com rigorosa fiscalização, em áreas de risco, áreas verdes e institucionais e, em Áreas de Preservação Permanente (APPs). ▪ Impedir novas ocupações irregulares nas Macrozonas Urbana e Rural. ▪ Inibir o adensamento e, a ampliação das áreas ocupadas irregularmente, urbanizadas ou não. ▪ Democratizar o acesso a terra urbanizada e ao mercado formal de imóveis. ▪ Conter o espraiamento da ocupação habitacional e o adensamento populacional a sudoeste e, a noroeste da área urbanizada do Município. ▪ Ampliar o estoque de terras públicas para provisão habitacional de interesse social, por meio da aplicação dos mecanismos legais. ▪ Promover a requalificação urbanística e a regularização fundiária das áreas oriundas de irregularidade fundiária e, sua plena inserção nos serviços de controle e manutenção urbanos da cidade. ▪ Desenvolver esforços, junto a demais Prefeituras do Aglomerado Urbano e, instâncias de articulação regional, para a elaboração de um diagnóstico conjunto da questão habitacional na região, que dê suporte para a elaboração de uma política habitacional de âmbito regional - para o desenvolvimento de ações conjuntas em áreas de interesse regional.

Legenda: HIS= Habitação de Interesse Social; PDD = Plano Diretor de Desenvolvimento; UHs = Unidades Habitacionais; ZEIS = Zona Especial de Interesse Social.

TABELA 48 - Eixo Estratégico 2: Provisão Habitacional.

(continua)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Bons indicadores sociais, e bons indicadores de geração de emprego: atração populacional. ▪ Insuficiente produção pública para HIS para Famílias com renda de 0 (zero) a 3 S.M. ▪ A "coabitação familiar urbana" e, o "ônus excessivo com aluguel" consistem em problemas expressivos no Município - sendo a maior parte do déficit habitacional quantitativo. ▪ Valor excessivo nos lotes privados oferecidos pelo mercado imobiliário e valor excessivo nos aluguéis. ▪ Dificuldade da Famílias em manter as prestações – referentes a Empreendimentos habitacionais.	▪ Promover a elaboração de um cadastro único de demanda habitacional do Município, vinculado ao CadÚnico de forma a contemplar a demanda dispersa e evitar a duplicidade de atendimento. ▪ Prover novas UHs, prioritariamente para Famílias com renda de 0 a 3 S.M., a partir das informações atualizadas e, qualificadas do Cadastro Habitacional do Município. ▪ Priorizar atendimento para as Famílias em situação de inadequação habitacional, coabitação e, aluguel excessivo. ▪ Atuar de forma diferenciada segundo os segmentos de renda da população, tendo como prioridade o atendimento à população de baixa renda - de 0 (zero) a 3 S.M. ▪ Promover programas de capacitação, de assessoria técnica e, de subsídio para materiais para Famílias com condições financeiras para produção própria ou requalificação de moradias. ▪ Garantir o incentivo e apoio à formação de Agentes Promotores e financeiros não estatais, a exemplo das Cooperativas e, das Associações Comunitárias autogestionárias na execução de programas habitacionais. ▪ Promover o "Aluguel Social" como alternativa temporária para Famílias em situação de aluguel com valor excessivo e/ou situação provisória de habitação. ▪ Promover Programa de Regularização Fundiária documental (direito real) dos Núcleos Informais de Interesse Social apurados (passíveis de regularização).

Legenda: CadÚnico = Cadastro Único do Governo Federal; HIS= Habitação de Interesse Social; S.M. = Salário Mínimo; UHs = Unidades Habitacionais.

TABELA 48 - Eixo Estratégico 2: Provisão Habitacional.

(conclusão)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Diminuição da taxa de crescimento populacional e da taxa de imigração. ▪ Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) sem garantia da posse/propriedade e infraestrutura urbana parcial. ▪ Ausência de dados primários atualizados do número de Famílias / UHs em áreas de riscos. ▪ Parte da população atendida com o provimento de HIS é migrante recente ▪ Programa PROMORE de assistência técnica subutilizado. ▪ Programa PROPEPI de provisão de lotes urbanizados e cestas básicas de material de construção está desativado e desatualizado.	▪ Promover estudo urbanístico, jurídico, social e ambiental dos NIIS não urbanizados para a regularização fundiária. ▪ Garantir alternativas de habitação para as Famílias removidas das áreas de riscos destinadas a programas de recuperação ambiental e, objeto de intervenções urbanísticas. ▪ Assegurar procedimentos e mecanismos descentralizados e democráticos de planejamento e gestão de empreendimentos de interesse social. ▪ Atuar junto aos Órgãos responsáveis para criar mecanismos de simplificação dos procedimentos de aprovação de novos empreendimentos habitacionais pelo mercado imobiliário, de HIS ou, de mercado popular. ▪ Estimular a diversidade de soluções arquitetônicas e urbanísticas nos projetos de HIS, tendo em vista as características diferenciadas de suas demandas e, as condicionantes do meio físico. ▪ Estimular e desenvolver tecnologias e projetos de reformas/manutenção dos empreendimentos de HIS voltados para o uso consciente da água e da energia elétrica, para a coleta seletiva de resíduos sólidos e, para a valorização das áreas verdes / de lazer.

Legenda: HIS= Habitação de Interesse Social; NIIS = Núcleos Informais de Interesse Social; PROMORE = Programa de Moradia Econômica; PROPEPI = Programa Pedacinho de Piracicaba**;** UHs = Unidades Habitacionais.

TABELA 49 - Eixo Estratégico 3: Qualificação Habitacional.

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Existência expressiva de inadequações em HIS: precariedades construtivas e autoconstruções inacabadas. ▪ Lotes e UHs regularizados (conjuntos habitacionais) com construções posteriores irregulares. ▪ UHs em NIIS que não devem ser removidas, mas que precisam de melhorias habitacionais. ▪ Impossibilidade de regularização das atividades comerciais e de serviços existentes nos empreendimentos de habitação de interesse social. ▪ Desconhecimento dos moradores de empreendimentos de habitação de interesse social e, de NIIS sobre leis, normas e licenças relacionadas à temática uso e ocupação solo e HIS. ▪ Parceria com a MUCAPP desativada.	▪ Elaborar políticas públicas voltadas para a melhoria de UHs inadequadas, complementares à produção de novas HIS. ▪ Promover os programas de assistência técnica, jurídica e/ou financeira para a execução, acabamento, reforma e ampliação de moradias, prioritariamente, para Famílias com renda mensal de 0 (zero) a 3 S.M. ▪ Adequar e fiscalizar os casos de irregularidades habitacionais frente às normas edílicas e construtivas. ▪ Garantir boas condições de habitabilidade e salubridade, bem como, o uso adequado de materiais e técnicas construtivas. ▪ Reutilizar e reaproveitar materiais e produtos da construção civil, visando o barateamento dos materiais e, a diminuição dos resíduos gerados. ▪ Fomentar a organização de Cooperativas e autogestão para manutenção das UHs. ▪ Promover a regularização das atividades econômicas nos empreendimentos de interesse social - Promover assistência e capacitação técnica para cadastros das atividades nos Órgãos competentes. ▪ Estimular e desenvolver tecnologias e projetos, para reformas/manutenção de HIS precárias. ▪ Promover programas de requalificação habitacional dos conjuntos habitacionais existentes no Município. ▪ Promover programas de qualificação habitacional dos NIIS urbanizadas ou, em processo de urbanização. ▪ Desenvolver ações junto aos Cartórios de Registros de Imóveis (CRI), visando solucionar pendências contratuais e, de regularização de registros imobiliários, relacionadas à produção habitacional e fundiária de interesse social.

Legenda: CRI = Cartório de Registro de Imóveis; HIS= Habitação de Interesse Social; MUCAPP = Associação Pró-Mutirão da Casa Popular de Piracicaba; NIIS = Núcleos Informais de Interesse Social; UHs = Unidades Habitacionais.

III.II. Diretrizes Transversais

Conforme ilustrado na Figura 58, foram consideradas como Diretrizes Transversais aquelas relacionadas aos Eixos Estratégicos 4 e 5. São elas:

- Eixo Estratégico 4 - Desenvolvimento Institucional, e;
- Eixo Estratégico 5 – Aprimoramento Normativo - Legal.

Estas Diretrizes estão apresentadas nas tabelas 50 e 51.

TABELA 50 - Eixo Estratégico 4: Desenvolvimento Institucional.

(continua)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Atual Corpo Técnico da EMDHAP se encontra reduzido. ▪ Necessária capacitação do atual Corpo Técnico da EMDHAP para uma gestão eficaz e eficiente das ações da Política de HIS. ▪ A infraestrutura operacional ainda é baixa para a operacionalização das ações da Política Municipal de HIS. ▪ As relações da EMDHAP com as demais Secretarias que atuam com questões relacionadas à habitação, são fragmentadas. ▪ As informações relacionadas a habitação são pouco sistematizadas e, não são amplamente disponibilizadas.	▪ Promover a ampliação do Corpo Técnico-Administrativo e, a capacitação periódica de todos os Colaboradores da EMDHAP para desenvolverem com eficácia e eficiências as ações de políticas públicas relacionadas a HIS. ▪ Investir na qualificação continuada do Corpo Técnico-Administrativo para a elaboração de projetos de assessoria técnica e acompanhamento e fiscalização (medições) das entregas/qualidade das obras e serviços contratados. ▪ Promover uma maior integração entre a EMDHAP e as Secretarias envolvidas com HIS. Assim como, uma maior articulação entre os Planos Setoriais, priorizando os setores de desenvolvimento econômico, social e ambiental. ▪ Promover uma maior articulação entre as estruturas Administrativas Municipais (inclusive EMDHAP) e os Conselhos e Fundos responsáveis pelas políticas de HIS e, de desenvolvimento urbano. ▪ Implementar e manter um sistema de informações (cadastro de Famílias e, de UHs) qualificadas que sejam periodicamente atualizadas - que atenda, prioritariamente as Famílias com renda mensal de 0 (zero) a 3 S.M. ▪ Elaborar e manter um sistema de informações territorial (georreferenciado) para uma atuação integrada com todos os Órgãos envolvidos com HIS. ▪ Garantir uma maior fiscalização e acompanhamento das irregularidades / regularidades habitacionais no Município. ▪ Publicar e permitir o acesso às informações sobre HIS, estimulando a participação e, o controle social. ▪ Incentivar uma maior integração entre os diversos Atores Sociais que atuam direta ou indiretamente sobre a temática HIS e/ou desenvolvimento urbano.

Legenda: EMDHAP = Empresa Municipal de Habitação de Piracicaba; HIS= Habitação de Interesse Social; S.M. = Salário Mínimo; UHs = Unidades Habitacionais.

TABELA 50 - Eixo Estratégico 4: Desenvolvimento Institucional.

(conclusão)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ O Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) está regulamentado, mas encontra-se subutilizado. ▪ Presença significativa de Atores ligados à temática habitacional no Município. Porém, estes se encontram desarticulados. ▪ O Conselho Municipal de Habitação (CMH) está regulamentado. Mas, encontra-se inativo.	▪ Garantir recursos na dotação orçamentária municipal para a execução das ações e programas apresentados no PMHIS e, garantir a inclusão de metas específicas para HIS nos próximos Planos Plurianuais (PPAs). ▪ Consolidar a atuação do CMH na gestão dos recursos do FUMHIS e, na implementação da Política de HIS no Município. ▪ Subsidiar a regulamentação de leis municipais específicas relacionadas a temática HIS. ▪ Garantir a destinação de recursos de forma permanente ao FUMHIS. ▪ Investir na qualificação continuada do Corpo Técnico-Administrativo da EMDHAP para a elaboração e gestão de projetos e, para a captação de recursos (R$). ▪ Articular, através dos programas previstos na Política Nacional de Habitação (PNH) e, dos Programas do Governo Estadual, recursos e meios para a execução das ações e programas apresentados no PMHIS. ▪ Ampliar o funcionamento dos canais de participação da Sociedade Civil, na definição e, no controle social da política de HIS. ▪ Fortalecer o papel do Município na gestão da Política de HIS e, da regulação dos agentes privados. ▪ Articular às ações da Política Municipal de HIS, programas dirigidos à inclusão social, através da geração de renda, emprego e, da capacitação de pessoas pertencentes à grupos excluídos ou vulneráveis.

Legenda: CMH = Conselho Municipal de Habitação; FMHIS = Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social; HIS= Habitação de Interesse Social; PMHIS = Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; PNH = Política Nacional de Habitação; PPA = Plano Plurianual.

TABELA 51 - Eixo Estratégico 5: Aprimoramento Normativo - Legal.
(continua)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ As Leis Específicas, relacionadas ao novo PDDP, se encontram em processo de elaboração/aprovação. ▪ Ausência de regulamentação legal para os instrumentos urbanísticos fundamentais, com vistas à formação de um banco de terras e redistribuição dos ônus decorrentes do desenvolvimento urbano. ▪ Estatuto da EMDHAP se encontra desatualizado. ▪ Inadequação da legislação existente urbanística e edilícia voltadas à necessidades da HIS.	▪ Regulamentar e aplicar os instrumentos do PDDP, que podem contribuir para que a propriedade possa cumprir sua função social, além de apoiar a Política Municipal de HIS e, os recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS). ▪ Rever a questão das ZEIS como um todo, incluindo a revisão da ZEIS existente e seus critérios, além da proposta de remarcação de novas ZEIS. ▪ Implementação e aperfeiçoamento das diversas legislações específicas que regulamentam o acesso à HIS. ▪ Revisar o Estatuto da EMDHAP adequando às novas Leis e normas, estabelecendo novas áreas de ação e, intervenção de acordo com os objetivos definidos e quadro atualizado de cargos e funções. ▪ Destinar recursos provenientes da outorga onerosa do direito de construir e Cota de Solidariedade para o FUMDET / FMUHIS. ▪ Estabelecer parâmetros edilícios e urbanísticos, bem como procedimentos de aprovação, específicos para os empreendimentos de HIS. ▪ Assegurar o apoio e suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar suas UHs. ▪ Adequar os instrumentos legais de provisão para a demanda priorizada pelo PMHIS.

Legenda: EMDHAP = Empresa Municipal de Habitação de Piracicaba; HIS= Habitação de Interesse Social; PDD = Plano Diretor de Desenvolvimento; PMHIS = Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; UHs = Unidades Habitacionais; ZEIS = Zona Especial de Interesse Social.

TABELA 51- Eixo Estratégico 5: Aprimoramento Normativo - Legal.

(conclusão)

DIAGNÓSTICO	DIRETRIZES
▪ Revisão/Aprovação de Leis específicas para as ZEIS ▪ Ausência de Legislação Municipal que regulamente os processos e procedimentos para a regularização fundiária de interesse social (REURB-S).	▪ Elaborar Lei específica para os critérios para utilização de imóveis inscritos na dívida ativa do Município, em benefício de uma política de HIS. ▪ Atualizar e compatibilizar os critérios de seleção de demanda; ▪ Elaborar instrumentos legais que auxiliem o poder executivo local na oferta de lotes em ZEIS. ▪ Elaborar instrumentos legais que regulamente os processos e procedimentos para a REURB-S. ▪ Definir e regulamentar fontes de recursos municipais para os programas de HIS no orçamento municipal. ▪ Definir uma legislação própria para a concessão de uso especial para fins de HIS, incluindo a verificação dos casos reais de Famílias nessa situação, para que o Município possa emitir os títulos, regularizando a questão fundiária. ▪ Criar Legislação específica para HIS, vinculando a aquisição de glebas/lotes, por parte da municipalidade, para a oferta e promoção de HIS.

Legenda: EMDHAP = Empresa Municipal de Habitação de Piracicaba; HIS= Habitação de Interesse Social; REURB-S = Regularização Urbana de Interesse Social; ZEIS = Zona Especial de Interesse Social.

IV. PROGRAMAS E AÇÕES

Os programas habitacionais têm o objetivo estruturar as ações da Política Habitacional do Município, a partir das especificidades das demandas apontadas no diagnóstico habitacional e, portanto, por meio da promoção de diferentes modalidades de atendimento habitacional.

Os programas propostos neste Produto objetivam consolidar e estruturar as ações em andamento no Município, além de aprimorar e ampliar o escopo de ações e, instituir novas

estratégias, considerando as práticas e experiências já realizadas no Município, no que se refere à intervenção pública em habitação de interesse social (HIS), levantadas no diagnóstico aqui apresentado.

A organização das ações em programas habitacionais visa conferir caráter de continuidade à política habitacional local, que inclusive deverá vincular a dotação orçamentária anual específica a ser alocada para a temática HIS, conforme prioridades estabelecidas na Política Municipal de Habitação (PMH).

O planejamento das ações e, da definição de prioridades para atuação governamental do Município orientará, também, a busca de recursos externos, através de convênios firmados, por contratos, com outros entes federativos ou, com importantes fontes de financiamentos não governamentais.

Nesta perspectiva, a proposição de programas, tem a finalidade de garantir a lógica de atuação sistemática e, contínua, do poder público municipal em torno da diversidade da demanda para HIS identificada, organizada, ou não, por meio do desenvolvimento de diferentes modalidades de atendimento da demanda no território do Município e, de intervenção com prioridade para as Famílias de baixa renda, ou seja, para atendimento às Famílias que apresentam renda mensal de 0 (zero) a 3 salários mínimos (S.M.) – grupo que representa a maior demanda quantitativa, conforme os dados do Déficit Habitacional apresentados.

Ressalta-se que, a atuação municipal na área de HIS, é de suma importância e, a mesma deve estar institucionalizada de maneira a garantir que os programas e ações propostas neste Produto, sejam executadas, de forma integrada e articulada entre os diversos Atores e Setores afins, de maneira efetiva, eficiente e sustentável, com transparência e, ampla participação no acompanhamento e controle.

A proposição dos programas e ações foi baseada, além das demandas, também, na capacidade institucional apresentada pelo Município. Neste aspecto, destaca-se que, a urgente necessidade de fortalecimento e adequação do Órgão executor Municipal - EMDHAP. Pois, este Órgão será o responsável para consolidação e implementação das ações aqui propostas.

Ressalta-se, ainda, que, na atualidade as ações do poder público municipal não estão sistematizadas em programas, ou seja, com objetivos, metas e estratégias de ação claras e definidas, sendo esta, a primeira mudança de paradigma sugerida ao Órgão executor local (EMDHAP) das políticas públicas relacionadas à HIS.

IV.I. Programas Centrais

Os Programas Centrais constituem as linhas norteadoras de atuação do poder público municipal e, englobam diferentes tipos de intervenção, que podem se repetir em diferentes programas, visando integrar os Eixos Estratégicos referentes a: qualificação urbana; provisão habitacional, e; qualificação habitacional.

Recomenda-se, também adequar a Política Municipal de Habitação (PMH) ao modelo gestor do PlanHab e, ao Grupo e Tipo do Município (D3 – Tabela 13), que aponta para o atendimento prioritário de distribuição de produtos habitacionais na forma de UHs prontas e lotes, junto com cesta básica de material de construção e assistência técnica. A PMH, deve-se, também, ir ao encontro do modelo gestor preconizado no Plano Estadual de Habitação (PEH) que, reconhece que a inadequação habitacional concentra um volume significativo de unidades habitacionais (UHs) que necessitam de melhorias habitacionais.

Desta forma, os programas propostos neste Produto, são:

- Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Consolidação, estruturação e ampliação das ações em andamento no Município;
- Programa de Provisão Habitacional - Consolidação, estruturação, aprimoramento e ampliação das ações realizadas pelo poder público municipal. Com os subprogramas: Apoio à Produção Privada de UHs; Provisão Pública de Novas UHs; Apoio à Autogestão e Organização Social; Provisão de Lotes urbanizados;
- Programa de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), Loteamentos irregulares de Interesse Social e, de Conjuntos Habitacionais Públicos - Consolidação, estruturação e aprimoramento das ações pelo poder público municipal. Com os subprogramas: Urbanização e Requalificação Urbana de NIIS e Loteamentos Irregulares de Interesse Social; Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos;
- Programa de Melhoria Habitacional – Reestruturação, consolidação e aprimoramento das ações pelo poder público municipal. Com os subprogramas: Apoio à Aquisição de material de construção; Apoio à Assistência Técnica; Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social.

IV.I.I. Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

O Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social, o Programa REURB-S, deverá ter como objeto de intervenção as irregularidades fundiárias, os NIIS e, os conjuntos habitacionais produzidos pelo poder público, visando assegurar a permanência da população nas áreas onde residem por meio da regularização jurídica da posse ou, da propriedade e, de sua legalização fundiária (titulação).

Em qualquer um destes casos, este Programa só será efetivo e, portanto, pleno, atingindo seu objetivo de garantir a segurança da permanência da população nessas áreas, se implementado de forma articulada e, integrada à política urbana do Município e, a outros programas voltados à melhoria e/ou implantação de infraestrutura urbana e, a provisão de serviços públicos nas áreas objeto de regularização e de melhoria/requalificação dos NIIS e, dos conjuntos habitacionais, sempre que necessário.

A intervenção pública, na área da regularização fundiária, deve abranger medidas jurídicas, sociais, ambientais e urbanísticas voltadas à promoção da regularização da terra e da moradia (UH) da população beneficiária.

Nesta perspectiva, para que a regularização fundiária de interesse social (RUERB-S) seja realizada, o Governo Municipal, através da EMDHAP, deve-se atuar no âmbito de diferentes programas propostos para o Município. Com vistas à promoção da integração socioespacial das irregularidades fundiárias de interesse social no Município. Estas ações deverão ser planejadas e implementadas de forma integrada, pois, são complementares.

Neste Produto, porém, optou por propor as ações de regularização urbanística, já em andamento e, avançadas no Município, em um Programa específico, denominado Programa de Urbanização e Requalificação Urbana, justificado pelo fato de que, as ações de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S), vertente jurídica, necessitam ser priorizadas com o objetivo de acompanhar as ações de urbanização e, de requalificação urbana, já implementadas.

Para garantir o controle e a contenção da expansão das irregularidades fundiárias, assim como o acesso a UHs pelas famílias a serem removidas/reassentadas, devido a fatores de riscos ambientais, sociais e/ou urbanísticos, a REURB-S deverá estar intimamente articulada aos demais programas habitacionais voltados a viabilizar UH acessível à população de baixa renda. Neste aspecto, ressalta-se, após estudos mais aprofundados, poderá ocorrer a necessidade de áreas remoção/reassentamento para um considerável número de famílias em áreas de riscos.

O equacionamento da situação fundiária, além de garantir a segurança na posse às famílias de baixa renda, deverá proporcionar a elas o registro de imóveis (título de propriedade) em cartório e, o acesso a outros direitos básicos como serviços públicos, além de criar condições para o exercício da cidadania.

Para tanto, a integração das ações de regularização com ações do Programa de Melhoria Habitacional, proposto neste Produto, se faz essencial do ponto de vista jurídico, técnico e social, para assegurar a permanência da população na área e, garantir o direito a moradia digna com qualidade de vida.

O Programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) deverá, portanto, ser composto por ações voltadas a todos os tipos ou situações de irregularidade de interesse social identificadas no Município, como NIIS, loteamentos clandestinos, definindo estratégias de ação e procedimentos adequados de acordo com a especificidade de cada tipo.

Desta forma, o acompanhamento técnico social ao longo do processo de REURB-S se coloca como fator de fundamental importância para que a população local se aproprie e compartilhe da gestão do processo.

IV.I.I.I. Objetivos do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social - Programa REURB-S

O Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social ou, Programa REURB-S, apresenta como objetivo geral:

- Promover a regularização fundiária de interesse social, a REURB-S, em seu aspecto jurídico, em áreas consolidadas ou em processo de consolidação, que não apresentem riscos à permanência da população ou, que não comprometam a preservação ambiental, por meio da legalização da posse ou propriedade da terra aos moradores e, nos casos dos conjuntos habitacionais, por meio da legalização do título de propriedade do imóvel à Famílias moradoras, de forma articulada à regularização urbanística, sempre que se fizer necessária à intervenção física no território objeto da regularização, priorizando à permanência dos mesmos nestas áreas.

Ao se desdobrar o objetivo geral do Programa REURB-S, os seguintes objetivos específicos são elencados:

- Promover a regularização fundiária, em sua vertente jurídica, garantindo a segurança da posse às Famílias moradoras por meio da aplicação de diferentes instrumentos segundo a natureza da propriedade, se pública ou privada e, a propriedade da terra por meio do registro de matrículas individualizadas para cada lote de acordo com a situação de irregularidade verificada;
- Regularização jurídica dos lotes e UHs dos conjuntos habitacionais públicos, por meio do registro individualizado da propriedade da habitação.

IV.I.I.II. Beneficiários do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

Compõem a demanda pela regularização fundiária em sua vertente jurídica as irregularidades fundiárias de interesse social, os NIIS e loteamentos de interesse social irregulares urbanos e rurais aqui identificados (Anexos 14 a 14c) - que atendam o previsto nas legislações vigente sobre o tema.

Este Programa deverá atender as Famílias moradoras das áreas consolidadas ou em processo de consolidação que sejam objeto da regularização jurídica e/ou urbanística.

IV.I.I.III. Tipos de Atendimentos no Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

Para este Programa deverão ser realizados os atendimentos de regularização jurídica e registro do lote (terreno) e, posteriormente, da moradia (UH).

IV.I.I.IV. Ações Estratégicas do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

Entre as ações prioritárias que devem ser promovidas por este Programa, elenca-se:

- Pesquisa documental da propriedade;
- Cadastro socioeconômico das Famílias em conjunto ao cadastro dos domicílios (selagem);
- Levantamento topográfico planialtimétrico cadastral;

- Atualização e inserção de dados no Sistema de Informação da Política Habitacional (SIPH) do Município sobre a REURB-S;
- Análise dos aspectos físico-ambiental, urbanístico e jurídico da área;
- Elaboração do Plano de Urbanização e REURB-S do NIIS que deverá conter, entre outras:

    1) medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental do NIIS, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei; adequação dos sistemas de circulação de veículos e pedestres; eliminação de situações de riscos; estabilização de taludes e de margens de córregos; tratamento adequado das áreas verdes públicas; instalação de equipamentos sociais e, de usos complementares à UH, e; condições para o "remembramento" de lotes, se necessário;

    2) condições para promover a segurança da população em situação de riscos ou em área de preservação permanente (APP), desdobrando-se, se necessário em um Plano de Reassentamento/Remanejamento para áreas dotadas de infraestrutura, a garantir o direito à moradia digna, preferencialmente em empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS) próximos a área de origem;

    3) As medidas previstas para a implantação ou adequação da infraestrutura básica que deve conter no mínimo: sistema de abastecimento de água e de coleta de esgotos, drenagem de águas pluviais, coleta regular de resíduos sólidos, iluminação pública, previstas por meio de projetos técnicos, memoriais descritivos e cronograma físico das obras e serviços a serem realizados;

- Projeto de intervenção urbanística, com, no mínimo: as áreas ou, os lotes a serem regularizados e, quando for o caso, as edificações a serem realocadas; as vias de circulação existentes e/ou projetadas, e; as áreas destinadas a uso público, se existentes;
- Elaborar e/ou atualizar instrumentos legais para a REURB-S;
- Plano de Ação Socioambiental que: permita a ampla participação popular na implementação e gestão das intervenções previstas; defina de critérios claros e justos para seleção das Famílias que permanecerão na área a ser regularizada e das

que serão removidas, e; desenvolva atividades (oficinas) de educação socioambiental e, de geração de renda;

- Orientações, quando necessário, para organização jurídica da população em Associações, a fim de facilitar as negociações entre os diversos Atores;
- Promoção da interlocução entre todos os Atores envolvidos na REURB-S a fim de garantir a colaboração e a canalização dos esforços voltados à regularização, incluindo ações entre EMDHAP e demais Órgãos públicos (executivo, judiciário e/ou legislativo) e, entre as diversas instâncias de Governo;
- Garantia de agilidade na tramitação dos processos e nos procedimentos necessários à REURB-S;
- Articulação da regularização jurídica à urbanística (intervenções físicas no território), à melhoria física das UHs e, às ações de cunho socioambiental;
- Articulação da regularização jurídica às ações do Programa de Melhoria Habitacional;
- Criação de um Conselho de Acompanhamento, nos NIIS e nas ZEIS 1, para elaboração acompanhamento e fiscalização do Plano de Urbanização e Regularização Fundiária composto por representantes das Famílias Moradoras ou beneficiárias e, do poder executivo municipal.

IV.I.I.V. Atores do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

Para elaboração e execução deste Programa, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e, de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU (Programa Cidade Legal);
- Cartórios de Registros de Imóveis (CRI);
- CAIXA, Ator financeiro;

- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;
- Ministério Público, Ator fiscalizador;
- Famílias Beneficiárias - Ator Social.

IV.I.I.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos Para o Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social – Programa REURB-S

Para este Programa, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá buscar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Repasse direto da dotação orçamentária do Município, com rubrica específica no PPA;
- Recursos provenientes do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), através de empréstimos com recursos onerosos, destinados a beneficiários com capacidade de endividamento para interessados em adquirir materiais de construção para reforma e ampliação das suas habitações;
- Recurso do Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

IV.I.II. Programa de Provisão Habitacional

O Programa de provisão habitacional consiste em ampliar a oferta direta de novas unidades habitacionais (UHs) pelo poder público local, acessíveis à população de baixa renda[328], por meio da produção de novos conjuntos habitacionais, ou ainda, do financiamento à aquisição de UHs, voltado a atender à demanda habitacional não atendida pelo mercado.

[328] Famílias que apresentam uma renda mensal de 0 (zero) a 3 salários mínimos que se enquadram nas Faixas 1 e 1,5 do PMCMV.

O poder público deve, ainda, estimular e apoiar a produção de novas UHs pelo setor privado para população nas faixas de menor renda[329], bem como pelas Associações e/ou Cooperativas Habitacionais ou, Movimentos Populares voltados à moradia. Para tanto, é imprescindível, que o Governo Municipal se articule às iniciativas e ações de provisão habitacional realizadas no âmbito dos Governos Estadual e Federal, buscando reunir esforços e estabelecer convênios e parcerias com a finalidade de potencializar ações.

Nesta perspectiva, o Programa de provisão habitacional requer estreita articulação e integração de suas ações com os demais Programas Habitacionais, pois, é composto por diferentes modalidades de oferta de habitação destinadas a atender, principalmente, ao conjunto da demanda de baixa renda não atendida nos demais programas habitacionais.

Neste contexto, este Programa se encontra estruturado por 4 Subprogramas. São eles:

- Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs);
- Provisão Pública de Novas UHs;
- Apoio à Autogestão e Organização Social;
- Provisão de Lotes Urbanizados.

IV.I.II.I. Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

Além de produzir diretamente UHs, o Governo Municipal deve estimular e apoiar a produção de novas oportunidades habitacionais para as faixas de menor renda através de Habitações de Interesse Social (HIS) pelo setor privado, atuando junto ao Empreendedor privado e as Associações e/ou Cooperativas Habitacionais, ou, ainda, aos Movimentos Populares voltados à moradia.

Cabe considerar, que a Habitação de Mercado Popular (HMP) é parte integrante do PMHIS, em consonância com o PlanHab, que organiza o novo Sistema Nacional de Habitação (SNH) dividido em dois subsistemas: o Subsistema de Mercado Popular (HMP), e; o Subsistema de Habitação de Interesse Social (HIS).

Ao diferenciar estes dois segmentos habitacionais, busca-se combinar ações no sentido de evitar distorções na distribuição dos investimentos públicos, considerando como prioridade de atendimento pela promoção pública à população de renda mais baixa (demanda por

[329] Famílias que apresentam uma renda mensal de 0 (zero) a 3 salários mínimos que se enquadram nas Faixas 1 e 1,5 do PMCMV.

urbanização e produção de HIS), sem deixar de atender a demanda do mercado imobiliário popular, consolidando uma estrutura financeira de crédito complementar às estabelecidas pelos programas federais e estaduais nessa linha programática, sobretudo o PMCMV, a fim de ampliar os incentivos ao mercado privado para a produção de HMP.

Nesse âmbito, destaca-se que, para a produção de UHs voltada para atender a Faixa 1 do PMCMV, ou seja, para as famílias que possuem renda média mensal de até R$ 1.800,00, há a necessidade de incentivo ou, estímulo por parte do poder público municipal para a viabilização dos empreendimentos, seja no cadastramento e seleção da população local, seja na indicação e viabilização dos terrenos destinados às construções. Como, também, na revisão de seu aparato legal e de seus processos técnico-administrativos - tempos de análise de processos, taxas e impostos decorrentes dos processos de aprovação e licenciamento do empreendimento, entre outros.

Observa-se que, no Município foram assinados 6 convênios, para a produção de UHs com o PMCMV (Faixa 1) todos já entregues às Famílias beneficiárias.

Os empreendimentos foram propostos em parceria com o Programa Casa Paulista, da CDHU e, com a iniciativa privada. Ainda, é de imediata necessidade (curto prazo), o atendimento da demanda residual - cadastrada dentro desta faixa de renda, além do incentivo à produção habitacional por Associações e/ou Cooperativas Habitacionais ou, ainda, por Movimentos Populares voltados à moradia – prevista em modalidades específicas dos programas vigentes, como PMCMV - ação não verificada, ainda, no Município.

IV.I.II.I.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

O objetivo do Subprograma de Apoio à Produção Privada de UHs é incentivar e, apoiar a produção de novas UHs, através de entidades do setor privado e, por Associações e/ou Cooperativas Habitacionais ou, ainda, por Movimento Populares vinculados ao setor habitacional, capazes de promover a HIS e, de Habitação de Mercado Popular (HMP), otimizando com isto o atendimento da demanda habitacional do Município em seus extratos de renda mais baixos.

Neste contexto são objetivos específicos deste Subprograma:

- Incentivar o setor privado na promoção de unidades habitacionais de HIS e HMP;

- Incentivar as Associações e/ou Cooperativas Habitacionais ou, ainda, os Movimentos Populares Voltados produção de HIS;
- Incentivar o investimento privado para as faixas de renda de mercado popular, priorizando o direcionamento de recursos públicos subsidiados para as menores faixas de renda (0 a 3 salários mínimos);
- Permitir que a Política Habitacional Municipal (PMH) atenda, prioritariamente, as Famílias de baixa renda;
- Fortalecer a gestão do Programa, em nível municipal, para otimização do processo.

IV.I.II.I.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

Neste Subprograma, os beneficiários serão as Famílias que compõem as demandas de HIS e, de HMP. Aquelas que possam comprometer-se com financiamento habitacional.

IV.I.II.I.III. Tipos de Atendimentos no Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

Neste Subprograma, os atendimentos se darão na forma de apoio e de articulação para a produção de UHs para HIS e HMP, pelo setor Privado, Associações e/ou Cooperativas Habitacionais ou, ainda, pelos Movimentos Populares voltados à moradia.

IV.I.II.I.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

1) Atuação junto ao Empreendedor Privado – Apoiando e/ou estabelecer parcerias com o setor privado para produção de novas UHs, através de:
   - Fomento à obtenção de financiamentos públicos (Federal ou Estadual) para a produção privada de Habitação de Interesse Social (HIS) e, Habitação de Mercado Popular (HMP);

- Estabelecimento de procedimentos e rotinas especiais para análise e aprovação de projetos junto aos órgãos responsáveis;
- Aprimoramento da gestão na elaboração e acompanhamento dos projetos e das obras do empreendimento de HIS;
- Aperfeiçoamento e definição de critérios (claros e justos) para seleção das famílias a serem beneficiadas pelos projetos.

2) Atuação junto às Associações Comunitárias - A EMDHAP pode estabelecer parcerias com Associações e Cooperativas Populares de produção HIS, visando facilitar a viabilização de projetos habitacionais gerenciados ou empreendidos pelas Associações e contribuindo através de ações como:

- Financiamento e/ou execução de obras de infraestrutura nos empreendimentos das Associações através de recursos do FUMHIS;
- Assessoria para obtenção de financiamentos Federais e Estaduais;
- Assessoria para promover a aprovação dos empreendimentos ou sua regularização fundiária;
- Realização de "chamamento público" às Associações para a incorporação de suas demandas aos empreendimentos financiados por meio das linhas programáticas vigentes.

Ressalta-se que este Subprograma deve se articular com o Subprograma de Apoio a Autogestão e Organização Social, o qual deverá apoiar as ações deste, por meio da capacitação das Famílias para gestão, administração, formação de mão de obra, organização e formação de Associações e Cooperativas.

IV.I.II.I.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;

- Entidades privadas, sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;
- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;
- Ministério Público, Ator fiscalizador;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.II.I.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Produção Privada de Unidades Habitacionais (UHs)

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá buscar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos - para as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), através de empréstimos com recursos onerosos - com recursos onerosos para a produção de UHs promovidas por Atores privados;
- Recurso do Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV);
- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), por meio de empréstimos com recursos onerosos para aquisição de unidades habitacionais promovidas por agentes privados;
- Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), fonte de recursos da modalidade Construtora do PMCMV;
- Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), fonte de recursos da modalidade Entidades do PMCMV.

IV.I.II.II. Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

A oferta de UH acessível às famílias de baixa renda está atrelada às articulações entre os Atores que integram a estrutura de provisão habitacional. Neste sentido, o atendimento habitacional deve manter-se integrado à promoção do acesso da população à infraestrutura urbana e de saneamento, aos equipamentos urbanos e ao ambiente urbano de qualidade.

O Subprograma, aqui proposto, reúne ações desenvolvidas pelo Governo Municipal, anterior ao advento do PMCMV, buscando reestruturar esta prática existente enquanto escopo de um programa municipal. Buscará, também, a ampliação e aprimoramento da produção pública de HIS, com a incorporação de tecnologias alternativas que viabilizem a construção sustentável - do ponto de vista econômico, ambiental e social.

Ressalta-se que o este Subprograma deverá contar com o pleno envolvimento e participação da população ao longo de todo o seu processo: elaboração, planejamento, implementação, execução, monitoramento e controle.

Portanto, é imprescindível ampliar a articulação do Governo Municipal com os demais entes Federativos e órgãos específicos responsáveis, a fim de ampliar a capacidade de provisão pública de HIS no Município e, que esta provisão supere o modelo do PMCMV e atenda as demais diretrizes propostas pelo PlanHab.

IV.I.II.II.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

O objetivo deste Subprograma é promover a oferta pública de UHs às famílias de baixa renda, para atender à demanda habitacional do Município identificada como déficit neste Produto.

IV.I.II.II.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

Serão os beneficiários deste Subprograma as Famílias de baixa renda, que não possuem capacidade de pagamento referente a aquisição de uma UH de qualidade, através do mercado formal, necessitando, portanto, de subsídios públicos.

IV.I.II.II.III. Tipos de Atendimentos no Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

Para o atendimento da demanda, considerou-se o histórico de produção de HIS no Município. Neste contexto, este Subprograma se dará por meio de:

- Produção de UHs pela iniciativa privada (horizontais e verticais);
- Produção de UHs pelo Governo Municipal e parceiros (horizontais e verticais);
- Produção por autogestão de UHs (horizontais);
- Produção de loteamentos e módulo embrião[330] pelo Município;
- Produção de loteamentos + embrião por autogestão + assistência técnica pelo Município.

Ressalta-se que, o atendimento habitacional por meio da modalidade de produção de loteamentos requer a disponibilidade de grandes áreas, acrescenta-se, a este, o fato das áreas de expansão urbana dos empreendimentos de HIS apresentarem restrições ambientais para seu uso e ocupação, o que aponta para a necessidade de estudos específicos e utilização dos espaços vazios, que priorizem modalidades de atendimento habitacional que promovam maior adensamento.

IV.I.II.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Articulação para cessão de áreas ou edificações públicas federais para programas de provisão de HIS (venda ou locação, a partir de produção de novas UHs ou reabilitação de edifícios), enquanto uma das formas de ampliar o estoque de terras do Município para produção de HIS;
- Articulação com Governo Federal e Estadual para garantir recursos voltados à produção HIS;

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

- Articulação com o Subprograma de Assistência Técnica com a finalidade de aprimorar a qualidade dos projetos habitacionais, garantindo qualidade arquitetônica e diversidade de tipologias de acordo com as necessidades da população a ser atendida;
- Fomentar e firmar convênios com Instituições de pesquisa e de ensino, para a realização de estudos específicos sobre técnicas e tecnologias alternativas voltadas à construção sustentável.
- Articulação com as demais Secretarias e Órgãos públicos municipais, responsáveis pela regulamentação e implantação dos instrumentos urbanísticos responsáveis pela garantia da função social da cidade e da propriedade e, portanto, instrumentos de formação pelo poder público de banco de terras.

IV.I.II.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;
- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;
- Ministério Público, Ator fiscalizador;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.II.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Provisão Pública de Novas Unidades Habitacionais (UHs)

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá buscar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e, do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos - para as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), através de empréstimos com recursos onerosos;
- Recurso do Orçamento Geral da União (OGU), no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

IV.I.II.III. Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

A autogestão, entendida como a gestão do empreendimento pelos próprios moradores, possibilita diminuir custos indiretos, “empoderar” e ampliar a qualificação da população e, a geração de trabalho e renda, além de fortalecer a participação e mobilização social. Ressalta-se que o amplo e contínuo apoio institucional e técnico para a elaboração, execução e sustentabilidade deste Subprograma, é imprescindível.

No Município, a existência de vazios urbanos, ou seja, lotes e glebas urbanizadas, decorrente de uma dinâmica de ocupação dispersa, favorecerá este Subprograma.

IV.I.II.III.I. Objetivo do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

O objetivo deste Subprograma é garantir condições para que as famílias, que compõem a demanda por habitação de interesse social (HIS), possam se organizar para viabilizar, por autogestão, empreendimentos de HIS.

IV.I.II.III.II. Beneficiários do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

Será beneficiários deste Subprograma as Famílias que compõem a demanda por HIS, que apresentem renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos (S.M.).

IV.I.II.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

A EMDHAP, como Ator Promotor, deverá articular o acesso a assessoria técnica à Entidades organizadas (Associações, Cooperativas ou ONGs) para realização de empreendimentos de HIS por autogestão. Ressalta-se que é de suma importância a participação da pelas famílias na organização, elaboração e execução deste processo de produção por autogestão.

As famílias que compõem a demanda de HIS devem, ainda, ser orientadas e assessoradas para a organização e formação de Associações, Cooperativas, para o acesso a linhas de financiamento, para realizarem a regularização fundiária, bem como, receberem orientações técnicas para formação de mão de obra e qualificação do controle condominial.

IV.I.II.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Levantar e cadastrar as famílias e entidades organizadas que podem ser incluídas no Subprograma;
- Elaborar e executar trabalho social com os cadastrados;
- Promover a articulação dos programas habitacionais do Município com programas de financiamento e de crédito voltados à autogestão coletiva ou individual, para produção ou melhoria habitacional;
- Fomentar parcerias e convênios para capacitação e formação de mão de obra para a provisão de HIS;

- Promover ações multidisciplinares voltadas à mobilização, participação e desenvolvimento social das comunidades, a fim buscarem formas de organização que facilitem o acesso às linhas de financiamento e à regularização fundiária.
- Garantir boa qualidade aos empreendimentos de HIS a partir dos trabalhos conjuntos envolvendo agentes de assistência técnica e os grupos beneficiários finais;
- Articular a elaboração e, a execução, de projetos urbanísticos e arquitetônicos pactuados por todos os Atores envolvidos na gestão do empreendimento HIS;
- Articular a garantia de custos reduzidos na produção de empreendimentos de HIS a partir das contribuições decorrentes de processos auto gestionários do empreendimento;
- Fomentar a gestão condominial referente a manutenção do empreendimento de HIS a ser realizada pelos próprios moradores organizados ao longo do processo de promoção por autogestão;
- Potencializar a oferta de equipamentos comunitários, serviços e infraestruturas urbanas públicas no empreendimento habitacional de interesse social, nas suas áreas de entorno e, no bairro como um todo.

IV.I.II.III.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;
- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;

- Ministério Público, Ator fiscalizador;
- Moradores, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.II.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP deverá articular a captação de recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos - para as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS), através de empréstimos com recursos onerosos;
- Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

IV.I.III. Programa de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), Loteamentos Irregulares de Interesse Social e, de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social

Este Programa consiste na execução de um conjunto de intervenções integradas em áreas de irregularidade fundiária de interesse social desprovida ou com precária infraestrutura urbana e, carente de equipamentos urbanos, bem como na melhoria dos conjuntos habitacionais públicos de interesse social existentes.

Para este propósito, este Programa é composto por 2 Subprogramas, a saber:

- Subprograma de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e Loteamentos Irregulares de Interesse Social, e;
- Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais públicos de interesse social.

IV.I.III.I. Objetivo do Programa de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS), Loteamentos Irregulares de Interesse Social e, de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social

Os objetivos deste Programa são:

- Promover melhoria das condições de vida e de habitabilidade da população de baixa renda que residem em situações de irregularidades fundiárias;
- Promover melhorias nos conjuntos habitacionais públicos de interesse social, por meio do aumento da qualidade urbana e ambiental e, de intervenções sociais através, de ações intersetoriais integradas com a articulação entre Secretarias e os diversos Atores envolvidos, e;
- Promover a integração territorial e social destas áreas ao conjunto da cidade, garantindo a recuperação e a preservação ambiental.

IV.I.III.II. Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

O Subprograma de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e Loteamentos Irregulares de Interesse Social consiste na integração de ações que envolvam infraestrutura associada à melhoria ambiental e social da área.

Ressalta-se que, os serviços, obras e equipamentos de infraestrutura urbana deverão abranger:

- obras de saneamento básico para a implantação ou melhoria das redes de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;
- drenagem de águas pluviais;
- pavimentação de vias;
- redesenho do sistema viário;
- instalação de rede de energia elétrica;
- implantação de sistema de coleta de resíduos sólidos.

Estas intervenções deverão prever a melhoria do ambiente urbano, dotando os espaços públicos de elementos que o qualifiquem e, consequentemente, contribuam para melhoria da

qualidade de vida dos moradores, tais como tratamento dos espaços livres remanescentes para áreas públicas, tratamento paisagístico, criação de praças e áreas verdes.

Além disso, o Subprograma deverá operar de forma articulada com ações de outras Secretarias e Órgãos públicos para implantação de equipamentos urbanos de saúde, educação, esporte, lazer e cultura, bem como com as políticas e programas sociais, de educação socioambiental e, de geração de trabalho e renda.

Com isto, dada à natureza e amplitude do Subprograma, o mesmo opera em duas vertentes: intervenções estruturais e; intervenções pontuais.

As intervenções físicas voltadas à regularização urbanística deverão ser implementadas em consonância com a regularização jurídica, realizada no âmbito de Programa específico de Regularização Fundiária Plena (REURB-S), em sua vertente jurídica, sempre que esta, também, for demanda da área objeto de intervenção.

O Subprograma deverá, também, manter estreita relação com a elaboração de um Plano de Redução de Risco de Requalificação Ambiental, composto por: serviços de geotécnica; obras de contenção; construção de muros de arrimo; ações de monitoramento das áreas de riscos identificadas; ações para atendimento emergencial; ações preventivas e de caráter educativo. Além de ações voltadas à mobilização das comunidades envolvidas.

Desta forma, as ações deste Subprograma, deverão se articular com o Órgão de Defesa Civil do Município.

A EMDHAP, desta maneira, deverá articular-se com outras Secretarias e Órgãos responsáveis, inclusive com a SMADS, SEDEMA, Guarda Civil Municipal e, Defesa Civil, para elaborar, executar e manter um Plano de Fiscalização e Controle de Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais no Município, visando implementar ações preventivas e corretivas para estes aspectos.

Além das interfaces deste Subprograma com o Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social (REURB-S), com os Planos intersetoriais e demais ações referentes aos equipamentos urbanos, este Subprograma deverá manter a integração de suas ações com os Programas de Provisão Habitacionais. Esta associação se faz necessária nos casos em que as intervenções de requalificação e melhoria urbana acarretam na transferência parcial ou total da população residente nos locais objetos de intervenção, seja com caráter temporário, seja definitivo por meio de remoções e reassentamentos.

Neste sentido, as ações deste Subprograma deverão estar sempre associadas e integradas ao atendimento habitacional por meio da oferta de UHs acessíveis às famílias de baixa renda, bem como às ações de requalificação domiciliar (consolidação), a fim de que a as famílias residentes nestas áreas possam executar melhorias nas edificações, adequando suas moradias às condições de segurança e de salubridade.

Ressalta-se que, a necessidade de recuperação de áreas ambientalmente frágeis e de garantia da preservação ambiental em porções do território do Município de Piracicaba, coloca-se como fator fundamental e indispensável para o desenho dos Programas Municipais de Habitação, os quais deverão promover intervenções em áreas ocupadas por famílias de baixa renda, compatíveis com a preservação ambiental, assegurando, sempre que possível, a permanência da população nestas áreas.

Com destaque para a questão ambiental, este Subprograma deverá promover ações integradas e articuladas à Secretaria Municipal de Defesa do Meio Ambiente (SEDEMA), por meio de ações ou programas voltados à promoção da qualidade de vida das famílias, através da informação, sensibilização das mesmas sobre questões de qualidade e preservação ambiental.

IV.I.III.II.I. Objetivos do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

São objetivos deste Subprograma:

- Promover um conjunto de intervenções integradas de urbanização, de recuperação ambiental e social, voltadas à qualificação do espaço urbano, dotando-o da infraestrutura necessária, assegurando a prestação de serviços públicos e ampliando as áreas públicas livres (lazer, verde, institucional e de circulação);
- Ampliar, melhorar e/ou implantar infraestruturas necessárias para a qualificação do espaço urbano, como: drenagem de águas pluviais, redes abastecimento de água potável e, de esgotamento sanitário, rede de distribuição de energia elétrica, acesso ao serviço de coleta e manejo adequado dos resíduos sólidos e, contenção de áreas de riscos (quando necessário);
- Ampliar, melhorar e/ou implantar da malha viária;
- Implantar e qualificar áreas públicas como praças e parques;

- Implantar e/ou adequar equipamentos públicos (de saúde, educação, esporte, lazer e cultura) de acordo com a demanda;
- Articular e integrar as ações de urbanização com as ações de programas sociais de educação socioambiental e, de geração de trabalho e renda, visando beneficiar as famílias residentes nas áreas objeto da Urbanização/REURB-S.

IV.I.III.II.II. Beneficiários do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

Serão os beneficiários das ações deste Subprograma as famílias carentes residentes em áreas não urbanizadas, em processo de urbanização ou, já urbanizadas, mas, que, ainda, apresentem irregularidade urbanística.

IV.I.III.II.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

Este Subprograma propõe um conjunto de ações e medidas, são elas:

- Regularização urbanística, implantação e/ou adequação da infraestrutura urbana;
- Implantação e/ou melhoria de equipamentos urbanos;
- Consolidação, remoção e/ou reassentamento.

IV.I.III.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Realizar levantamento topográfico planialtimétrico cadastral das áreas com irregulares urbanísticas identificadas;

- Realizar cadastro socioeconômico das famílias, levantamento cadastral dos domicílios;
- Elaborar e aplicar critérios (justos) para seleção das famílias que permanecerão na área a ser regularizada e, daquelas que deverão ser removidas;
- Elaborar e manter (constantemente) atualizado o cadastro e, o mapeamento das áreas com irregularidades urbanísticas identificadas, em conjunto com o Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social (REURB-S), alimentando o banco de dados do Sistema de Informação da Política Habitacional (SIPH) do Município;
- Definir parâmetros urbanísticos específicos para urbanização destas áreas;
- Promover parcerias de ações intersetoriais, notadamente com as Secretarias e Órgãos Governamentais responsáveis pelas políticas e pelos programas sociais, econômicos e ambientais;
- Articular o este Subprograma com os demais Programas de atendimento habitacional, bem como com os demais Programas a serem elaborados para controle da expansão da ocupação em áreas de riscos e APPs;
- Articular a regularização urbanística à regularização jurídica, à melhoria física das habitações e, às ações de cunho social (capacitação, geração de trabalho e renda);
- Nos NIIS, elaborar, acompanhar e fiscalizar um Plano específico de Urbanização e Regularização Fundiária Plena de Interesse Social (REURB-S);
- Articular as ações deste Subprograma com o Programa de Melhoria Habitacional e seus Subprogramas.

IV.I.III.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do município;

- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, sem fins lucrativos, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;
- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;
- Ministério Público, Ator fiscalizador;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.III.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos Subprograma de Urbanização e de Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos - para as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS);
- Orçamento Geral da União (OGU), através de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

IV.I.III.III. Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social

O Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social consiste em ações voltadas à promoção da melhoria da qualidade de vida das famílias residentes nos conjuntos habitacionais públicos, de interesse social, promovidos pela, ou, em parceria com a EMDHAP no Município, cujas áreas encontram-se degradadas em função da falta

de conservação e/ou que o entorno demande adequação de infraestrutura, melhoria dos serviços (iluminação, transporte público – acessibilidade, segurança pública) e, qualificação urbana (áreas verdes, equipamentos urbanos).

IV.I.III.III.I. Objetivo do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos de Interesse Social

O Objetivo geral deste Subprograma é melhorar a qualidade de vida das famílias residentes nos conjuntos habitacionais públicos de interesse social promovidos pela EMDHAP ou, em parceria entre este órgão e outras instituições.

Mais especificamente os objetivos deste Subprograma são;

- Promover a articulação entre Secretarias e demais Atores envolvidos, a fim de viabilizar as melhorias necessárias nos conjuntos e entorno;
- Apoiar iniciativas voltadas à capacitação técnica das famílias para conservação dos conjuntos habitacionais.

IV.I.III.III.II. Beneficiários do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Público de Interesse Social

Serão os beneficiários deste Subprograma as famílias residentes nos conjuntos habitacionais de interesse social, que necessitam de ações para serem requalificados.

IV.I.III.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Público de Interesse Social

Este subprograma se propõe realizar ações de melhorias nas áreas e no entorno dos conjuntos habitacionais públicos de interesse social.

IV.I.III.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Público de Interesse Social

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Cadastrar e mapear os Conjuntos Habitacionais de interesse social que necessitam de requalificação urbana, alimentando o banco de dados Sistema de Informação da Política Habitacional (SIPH) do município;
- Identificar as intervenções necessárias para cada conjunto;
- Articular e integrar ações de diferentes Secretarias e órgãos públicos envolvidos no processo de melhoria dos conjuntos;
- Promover a articulação com o Subprograma de Autogestão e Organização Social para a capacitação dos moradores para conservação das áreas comuns dos empreendimentos.

IV.I.III.III.V. Atores Envolvidos do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Público de Interesse Social

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.III.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Requalificação de Conjuntos Habitacionais Público de Interesse Social

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá buscar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recursos de Instituições financeiras públicas e/ou privadas habilitadas.

IV.I.IV. Programa de Melhoria Habitacional

Este Programa consiste na execução de um conjunto de intervenções integradas para garantir o direito à moradia digna e, à qualidade de vida para as famílias de baixa renda, através

de melhoria da unidade habitacional (UH), atendendo as questões de segurança, salubridade e, de controle urbanístico. Parte-se do pressuposto de que, essas melhorias construtivas venham, necessariamente, acompanhadas de elementos qualificadores do ambiente urbano, como infraestrutura, serviços e equipamentos públicos, sistemas de lazer e proteção ambiental etc.

A construção por conta própria de UHs constitui-se historicamente como a principal forma de acesso à moradia no Brasil, para as famílias com rendimentos muito baixos. Porém, a autopromoção costuma ser realizada a partir de condições adversas, como a construção em lotes irregulares e/ou falta de planejamento dos custos da obra, que geralmente se estende por um longo período e, sem acompanhamento técnico ou, planejamento suficiente, seguido de reformas e ampliações constantes, resultando em moradias com baixa qualidade técnica e arquitetônica.

Este processo gera problemas antes e depois de concluída a construção, tais como o desperdício de materiais e, de mão de obra, assim, como edificações estruturalmente frágeis e inseguras, com condições inadequadas de conforto ambiental (temperatura, luminosidade, ventilação e acústica). Problemas que afetam tanto o orçamento familiar, quanto a saúde e a seguranças dos moradores.

Somado a isto, as práticas de ampliações, por conta própria, e, necessidade de manutenção das moradias dos conjuntos habitacionais públicos de interesse social, são expressivas.

O número de cômodos das UHs, em muitos casos, não atende a necessidade da família que amplia o imóvel sem atender os índices urbanísticos do empreendimento e, às questões de salubridade e, de segurança. Estas práticas podem estar relacionadas à dificuldade que as famílias apresentam para obter assistência técnica com valor acessível.

A prática de atividades comerciais e, de serviços, informais nos empreendimentos públicos de interesse social em áreas com irregularidades fundiárias, também é uma realidade histórica devido à necessidade de geração de renda pelos Chefes de famílias que moram nestas áreas.

A inexistência de programas de provisão habitacional que contemple a construção de UHs mistas com comércios e serviços junto à moradia é uma realidade da política habitacional brasileira, que foi alterada recentemente. Desta forma, até a atualidade, a maioria dos empreendimentos públicos de interesse social apresentam imóveis residenciais com atividades comerciais e, de serviços, ainda, informais.

Dentro deste contexto, Programa de Melhoria Habitacional é composto por 3 Subprogramas que inter-relacionam entre si, a saber:

- Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção;
- Subprograma de Assistência Técnica, e;
- Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social.

IV.I.IV.I. Objetivo do Programa de Melhoria Habitacional

Este Programa apresenta os seguintes objetivos:

- Assegurar o direito à moradia digna e adequada, oferecendo meios para que as famílias de baixa renda executem obras de reforma, ampliação e, de melhoria nas UHs. Com base na adequação das condições de segurança e, de salubridade e, atendendo as legislações vigentes;
- Assegurar o direito à moradia digna promovendo, por meio da assistência jurídica e técnica, condições adequadas de habitabilidade e, de inserção urbana (reforma e ampliação);
- Regularizar as atividades comerciais e de serviços existentes nos empreendimentos de HIS.

IV.I.IV.II. Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

IV.I.IV.II.I. Objetivos do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

Este Subprograma apresenta como objetivo, o acesso à cesta de material de construção por famílias de baixa renda, para a produção e, para melhorias (reforma e ampliação) da moradia.

IV.I.IV.II.II. Beneficiários do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

Serão beneficiários desse Subprograma, as Famílias com renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos (S.M.), que residem em UHs precárias ou, em condições inadequadas, do ponto

de vista dos aspectos construtivos, das instalações sanitárias e, da salubridade, bem como, para as famílias que necessitem construir e/ou ampliar a moradia.

IV.I.IV.II.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

Este Subprograma ofertará meios de financiamento para a produção, a consolidação, a melhoria, a reforma e/ou para a ampliação de UHs, através da aquisição de materiais de construção aliado a assistência técnica.

IV.I.IV.II.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá fomentar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Levantar e cadastrar as inadequações habitacionais que necessitam de intervenções de melhoria (reforma e ampliação);
- Cadastrar as famílias inscritas no Subprograma de Lotes Urbanizados;
- Cadastrar as famílias que possuem lotes urbanizados no Município, que necessitam de apoio para a aquisição do material de construção e assistência técnica;
- Garantir articulação deste com o Subprograma de Assistência Técnica ao de Apoio à Autogestão e Organização Social a fim de assegurar a qualidade na elaboração de projetos e execução das devidas obras nas UHs;
- Fornecer apoio técnico para a melhoria, a reforma ou ampliação habitacional visando garantir padrões mínimos de qualidade, conforto, produtividade e de segurança;
- Fortalecer e promover o Programa de Moradia Econômica (PROMORE) - Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (SEESP);
- Realizar parcerias com Associações, Cooperativas ou ONGs que oferecem assistência técnica e material de construção às famílias de baixa renda.

IV.I.IV.II.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;
- Instituições financeiras públicas e privadas habilitadas, Atores financeiros;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.IV.II.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Aquisição de Materiais de Construção

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos - para as entidades privadas sem fins lucrativos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) - por meio de empréstimos, com recursos onerosos do FGTS, interessados em adquirir materiais de construção para reforma e ampliação das suas habitações;
- Orçamento Geral da União (OGU), através de obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

IV.I.IV.III. Subprograma de Assistência Técnica

IV.I.IV.III.I. Objetivos do Subprograma de Assistência Técnica

Este Subprograma apresenta diversos objetivos. São eles:

- Garantir que haja assistência técnica às famílias beneficiárias, conforme a Lei Federal n. 11.888/08[331] - esta assistência deverá ser prestada por: Servidores Públicos; Profissionais integrantes de ONGs; Profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, engenharia ou, em programas de extensão universitária, por meio de escritórios modelos com atuação na área, e; Profissionais autônomos ou integrantes de equipes de pessoas jurídicas, previamente credenciados, selecionados e contratados por Órgãos Governamentais;
- Ofertar serviços de Assistência Técnica, gratuita, às famílias beneficiárias. Destacando-se os serviços de: arquitetura, engenharia, jurídico, social e, contábil;
- Prestar assessoria técnica às famílias, de forma a garantir, através da autopromoção, o uso adequado dos materiais e, de técnicas construtivas assertivas, para que a execução da obra se dê em condições seguras e salubre.

IV.I.IV.III.II. Beneficiários do Subprograma de Assistência Técnica

Serão beneficiários deste Subprograma, prioritariamente, as famílias que apresentam renda mensal entre 0 e 3 salários mínimos (S.M.).

IV.I.IV.III.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Assistência Técnica

Os tipos de atendimento deste Subprograma serão:

- Assistência técnica para gestão e elaboração de projetos e execução de obras;
- Assistência jurídica para regularização fundiária, edilícia e, das normas e licenças necessárias para o exercício das atividades comerciais e de serviços;

[331] Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS) e, altera a Lei Federal n. 11.124/05. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11888.htm >. Acesso em: 17 jan. 2020.

- Apoio a projetos de capacitação profissional, jurídica, empreendedora e socioambiental;
- Apoio à gestão e à organização social;
- Realização de estudos e pesquisas de apoio à implementação dos demais Programas Habitacionais;
- Elaboração de cartilhas, manuais e campanhas referentes a questões socioeconômicas e ambientais relacionadas à HIS.

IV.I.IV.III.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Assistência Técnica

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá propiciar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Levantar e cadastrar as inadequações habitacionais que necessitam de intervenções de melhoria (reforma e ampliação);
- Cadastrar as famílias inscritas no Subprograma de Lotes Urbanizados;
- Cadastrar as famílias que possuem lotes urbanizados no Município, que necessitam de apoio para a aquisição do material de construção e, da assistência técnica;
- Promover assistência técnica para os diversos Atores envolvidos na autopromoção, na reforma ou, ampliação da moradia, a fim de melhorar a qualidade do projeto e das obras de construção e/ou reforma;
- Promover assistência jurídica gratuita às famílias de baixa renda, visando assegurar o direito à moradia digna e, legalmente segura;
- Promover parcerias e convênios com instituições de ensino e de pesquisa, núcleos de extensão universitária, ONGs, bem como com centros profissionalizantes para a capacitação profissional, social, ambiental e jurídica em áreas afins à habitação;
- Fomentar a realização de estudos específicos para apoiar a implementação dos demais Programas de HIS;
- Elaborar cartilhas e realizar palestras e campanhas para os moradores dos empreendimentos habitacionais de interesse social em áreas com irregularidade fundiária, a fim de orientá-los/sensibilizá-los sobre as questões socioambientais e, legais;

- Fomentar a parceria com o PROMORE, responsável pela elaboração de projetos arquitetônicos para habitação de interesse social (HIS) de, até 70m², com valor acessível às famílias de baixa renda e, ainda, fomentar a isenção de taxas municipais para a aprovação do projeto;
- Criar um banco de projetos;
- Elaborar projetos e, prestar acompanhamento técnico às obras, para HIS com área máxima de, até 70m²;
- Fomentar parcerias e convênios para capacitação e formação de mão de obra;
- Garantir a articulação com o Subprograma de Apoio à Autogestão e Organização Social;
- Realizar a alimentação do Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) com dados sobre habitação de interesse social;
- Estabelecer termo de cooperação técnica com o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU), Faculdades e Centros de Pesquisas e, de Tecnologias do Município;
- Elaborar e, periodicamente, lançar edital de chamamento para o cadastramento Profissionais para a prestação de Assistência Técnica;
- Realizar trabalho social com as famílias beneficiárias;
- Realizar treinamentos / capacitações técnicas para as famílias beneficiárias.

IV.I.IV.III.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Assistência Técnica

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA, Ator financeiro;

- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

IV.I.IV.III.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Assistência Técnica

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) - por meio de empréstimos, com recursos onerosos do FGTS.

IV.I.IV.IV. Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

IV.I.IV.IV.I. Objetivos do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

Os Objetivos do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social são:

- Promover ações para o reconhecimento legal das atividades comerciais e de serviços existentes no interior dos empreendimentos de interesse social e, nas áreas integrantes do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social (REURB-S);
- Oferecer assistência técnica aos Empreendedores, para que estes atendam as normas e a legislação vigentes para o exercício legal de uma atividade econômica.

IV.I.IV.IV.II. Beneficiários do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

Serão beneficiários deste Subprograma os Membros (Empreendedores) das Famílias de baixa renda residentes nos empreendimentos de interesse social e, nas áreas integrantes do Programa de Regularização Fundiária Plena de Interesse Social (REURB-S).

IV.I.IV.IV.III. Tipo de Atendimento do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

Neste Subprograma os atendimentos estarão voltados para o levantamento e cadastramento das atividades comerciais e, de serviços existentes, para o estudo e adequação dos instrumentos urbanísticos, legais, fiscais e tributários vigentes e, para a orientação técnica aos Empreendedores com vistas a aquisição das licenças, outorgas ou, de alvarás necessários.

IV.I.IV.IV.IV. Ações Estratégicas do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Subprograma, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Cadastrar as atividades comerciais e de serviço existentes, o Empreendedor e, a família a qual este pertence;
- Promover orientação técnica aos Empreendedores cadastrados.
- Alimentar o banco de dados do Sistema de Informação da Política Habitacional (SIPH) do Município;
- Disponibilizar Equipe técnica multidisciplinar para estudos e levantamentos junto às Secretarias e Órgãos envolvidos;
- Promover alterações e/ou adequações nos aparatos legais e executivos pertinentes;

IV.I.IV.IV.V. Atores Envolvidos no Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, da SMADS, da Secretaria Municipal do Trabalho e Renda (SEMTRE) e/ou de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, relacionadas à temática (empreendedorismo social)
- Empreendedores - Ator Social (Beneficiários).

IV.I.IV.IV.VI. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Subprograma de Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá buscar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Dotação orçamentária nas Secretarias e Órgãos Governamentais (em todas as esferas);
- Recursos de Instituições financeiras públicas e/ou privadas habilitadas;
- Banco do Povo.

IV.I.V. Programa de Reestruturação Administrativa

A consolidação da Política Municipal de Habitação (PMH) de Piracicaba implica no fortalecimento da EMDHAP no sentido de ampliar sua capacidade de planejamento, elaboração, implementação, monitoramento e avaliação de ações e Programas voltadas à temática habitação de interesse social. Enfim, implica em fortalecer e ampliar sua capacidade administrativa, técnica e, de gestão, sobre as ações e programas voltados à questões de HIS no Município. Para tanto, são imprescindíveis investimentos que busquem instrumentalizar este

Órgão municipal para gerir, com eficiência, qualidade e, sustentabilidade, as demandas habitacionais de interesse social e, o desenvolvimento urbano.

Neste aspecto, é imprescindível, envolver a participação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e, do Conselho Gestor do Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social (FUMHIS) neste processo. Uma vez que, estes, em nível local, são, também, Atores do SNHIS.

IV.I.V.I. Objetivo do Programa de Reestruturação Administrativa

Desenvolver as capacidades dos Atores municipais envolvidos com a Política Municipal Habitacional (PMH), de maneira continuada, por intermédio de ações e estudos que aumentem a efetividade, a eficácia e, a eficiência de suas ações, buscando alcançar autonomia técnica, administrativa e, de gestão.

IV.I.V.II. Ações Estratégicas do Programa de Reestruturação Administrativa

A EMDHAP, enquanto Ator de Promoção, para a elaboração e execução deste Programa, deverá executar ações específicas para cada uma destas situações. Sendo elas:

- Apoio técnico para elaboração e implementação de estudos e ações que visem o fortalecimento institucional do Município, nas áreas habitação de interesse social - mais especificamente, ações que visem o fortalecimento da EMDHAP;
- Ampliação e adequação do quadro de Colaboradores da EMDHAP – em todas as áreas (administrativa e técnica);
- Formação e capacitação continuada do Corpo Técnico e, de todos os Colaboradores da EMDHAP;
- Criar na EMDHAP um Setor específico, responsável pelo planejamento das ações e, elaboração de projetos de Urbanização e REURB-S;
- Criar na EMDHAP um Setor específico, responsável pela captação e, gestão de recursos;
- Criar na EMDHAP um Setor específico, responsável pela gestão de projetos, das ações e, dos programas apresentados no Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) – este produto;

- Adquirir de equipamentos e *softwares* (programas de computador) modernos para complementação da infraestrutura técnica e tecnológica atualmente disponível na EMDHAP;
- Coordenar e fomentar a sistematização da alimentação continuada das informações habitacionais, integrando-as ao Sistema de Informação da Política Habitacional (SIPH) do Município.

IV.I.V.III. Atores Envolvidos no Programa de Reestruturação Administrativa

Para elaboração e execução deste Subprograma, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP e/ou de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Poder Executivo Estadual, Ator Promotor, através da SEH e CDHU;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, relacionadas à temática (empreendedorismo social)
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, vinculadas ao setor habitacional – Ator Promotor;
- CAIXA - Ator financeiro.

IV.I.V.IV. Fontes de Recursos e Formas de Financiamento do Programa de Reestruturação Administrativa

Para este Subprograma, o poder executivo local, através da EMDHAP poderá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado ao FPHIS.
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), por meio de repasse de recursos não onerosos;
- Recurso do Governo Federal, por meio do Fundo de Garantia por Tempo de Serviços (FGTS) - por meio de empréstimos, com recursos onerosos do FGTS;

- Recursos orçamentários do Governo Federal de outras áreas que possam apoiar o financiamento da capacitação e formação dos Atores do SNHIS e, à estruturação tecnológica de órgãos e organizações públicas, por meio de repasse de recursos não onerosos;
- Recursos de Instituições Internacionais destinadas a financiar a cooperação técnica para o desenvolvimento da capacidade institucional do setor público governamental, voltado à promoção de HIS para a população de baixa renda, por meio de repasse de recursos não onerosos;
- Recursos do Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal (PNAFM), dos Municípios Brasileiros do Ministério da Fazenda, que visa apoiar a iniciativa dos Governos Municipais na elaboração e execução de projetos para modernização e fortalecimento institucional dos órgãos responsáveis pela gestão administrativa e fiscal.

IV.I.VI. Metas dos Programas Centrais

A partir dos objetivos e das diretrizes elencadas neste Produto, bem como, dos Programas, Subprogramas e ações propostos e, as questões institucionais e normativas apontadas, define-se como prazo para a efetivação do PMHIS, o horizonte até 2035. Considerando 2021 como o ano de início para a elaboração e implementação das ações e programas apontados neste Produto (1ª Revisão do PMHIS), serão 15 anos até se atingir este horizonte, ou seja, o ano de 2035.

Dentro deste espaço temporal, foram estipulados os períodos de curto, médio ou, de longo prazo. Cada um, com suas respectivas características, estão apresentados na Tabela 52.

TABELA 52– Curto, Médio e Longo Prazos e Suas Respectivas Características.

PRAZO	HORIZONTE	INÍCIO	TÉRMINO
CURTO	5 ANOS	2021	2025
MÉDIO	10 ANOS	2021 a 2025	2030
LONGO	15 ANOS	2025 a 2030	2035

Fonte: os Autores (2020).

Ressalta-se que, para a execução destes Programas, Subprogramas ou ações e, cumprimento das metas apresentadas, o Município, através da EMDHAP, deverá, além de alocar recursos próprios, continuar empenhando esforços para manter e ampliar a captação de

recursos orçamentários, através de parcerias e convênios nas fontes citadas e/ou em outras disponíveis e vigentes à época.

Desta forma, visto que, tais metas relacionam-se às demandas e prioridades existentes e identificadas para efetivação da Política Municipal de Habitação (PMH), as informações aqui presentes deverão ser fontes norteadoras do planejamento financeiro pela gestão pública, dos recursos existentes a serem captados para a PMH com o objetivo de atender os prazos e metas propostos (Tabela 53).

TABELA 53 – Metas e Prazos dos Programas e Subprogramas Propostos para a Política Municipal de Habitação.

PROGRAMA	SUBPROGRAMA	INÍCIO DA IMPLANTAÇÃO - PRAZO -	TÉRMINO DA EXECUÇÃO - PRAZO -	ATENDIMENTOS	
				DEMANDA INICIAL	PRIORIDADE
Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S)	--	Já Implantado	Longo até 2030	68 irregularidades de interesse social	Áreas incluídas nos Programas Federal e Estadual
Provisão Habitacional	Apoio à Produção Privada de Novas UHs	Curto até 2025	Médio até 2030	726 UHs por ano (déficit acumulado + projetado)	0 a 3 S.M.
	Provisão Pública de Novas UHs	Curto até 2023	Longo até 2035		
	Apoio à Autogestão e Organização Social	Curto até 2023	Longo até 2035	68 irregularidades de interesse social / SIPH	0 a 3 S.M.
Urbanização e Requalificação Urbana	Urbanização e Requalificação Urbana de NIIS e Loteamentos Irregulares de Interesse Social	Curto até 2025	Médio até 2030	23 irregularidades de interesse social	7 NIIS com infraestrutura parcial
	Requalificação de Conjuntos Habitacionais Públicos	Curto até 2025	Médio até 2030	Conjuntos Habitacionais com população de baixa renda (0 a 3 S.M)	SIPH
Melhoria Habitacional	Apoio à Aquisição de material de construção	Curto até 2023	Longo até 2035	SIPH	68 irregularidades de interesse social
	Apoio à Assistência Técnica	Curto até 2023	Longo até 2035	SIPH	68 irregularidades de interesse social
	Regularização das Atividades Econômicas nos Empreendimentos de Interesse Social	Curto até 2023	Curto até 2025	Conjuntos Habitacionais com população de baixa renda (0 a 3 S.M.) e irregularidades de interesse social	SIPH

LEGENDA: FAR = Fundo de Arrendamento Residencial; PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida; SIPH = Sistema de Informação da Política Habitacional; S.M. = Salários Mínimos; UHs: Unidades Habitacionais.
Fonte: os Autores (2020).

IV.II. Programa Transversal

O desenvolvimento institucional e, o aprimoramento legal são ações estratégicas para a consolidação e fortalecimento da Política Municipal de Habitação (PMH) do Município.

Desta forma, este Programa propõe ações de ordem institucional e normativa que devem ser desenvolvidas pelo Município para viabilizar a execução das demais ações e programas propostos neste Produto.

IV.II.I. Objetivo do Programa Transversal

Este Programa apresenta como objetivo melhorar o desempenho do Órgão municipal, voltado a atender as demandas de HIS, a EMDHAP.

IV.II.II. Ações Estratégicas do Programa Transversal

A Política Municipal de Habitação (PMH) deve contemplar mecanismos de gestão, que possibilitem integrar diferentes atores, distintas esferas e níveis de atuação, de forma transparente e eficiente.

Desta forma é importante privilegiar os mecanismos e as práticas de planejamento que objetivem:

- a modernização organizacional e, a capacitação técnica dos agentes públicos para propiciar uma maior capacidade de gerenciamento das questões habitacionais de interesse social.
- Qualificação da gestão e do funcionamento do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS), de maneira contínua, para assegurar a implementação da Política Municipal de Habitação (PMH) de forma efetiva e participativa.

IV.II.III. Atores Envolvidos no Programa Transversal

No arranjo institucional da Política Municipal de Habitação (PMH), são considerados Atores Promotores de programas habitacionais os Órgãos, as Instituições e as empresas públicas e privadas que promovam ações e programas habitacionais de interesse social, dirigidos,

prioritariamente, para famílias que apresentem como renda mensal 0 (zero) a 3 salários mínimos (S.M.). Assim, são importantes os seguintes Atores Promotores:

- O Poder Executivo Municipal - através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Poder Executivo Estadual - através da SEH e CDHU;
- Poder legislativa nas três instâncias governamentais;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, vinculadas ao setor habitacional.

V. PLANOS DE AÇÕES PRIORITÁRIAS: REDUÇÃO DE RISCOS, REQUALIFICAÇÃO AMBIENTAL, FISCALIZAÇÃO E CONTROLE DAS OCUPAÇÕES IRREGULARES E DE HABITAÇÕES SUBNORMAIS

São propostos os seguintes Planos de ações Prioritárias:

- Plano de Redução de Riscos e Requalificação Ambiental;
- Plano de Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais.

Estes Planos de Ações Prioritários, devido à necessidade emergencial de atender a demanda exposta no diagnóstico realizado e, integrante da Política Municipal de Habitação (PMH), devem ser elaborados pela EMDHAP em parceria com os diversos Setores/Atores envolvidos. Assim, o direcionamento dessas ações em um plano integrado é essencial para o alcance dos objetivos previstos neste Produto (PMHIS).

V.I. Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental

O Plano de Redução de Riscos e Requalificação Ambiental deverá contemplar ações com o objetivo reduzir os riscos ambientais de inundações, desmoronamentos/soterramentos, no intuito de promover a segurança e a melhoria de vida das famílias que moram nos NIIS, que possam ser atingidas por estas intempéries. Assim, a

s seguintes ações deverão ser executadas:

- Identificar, mapear e monitorar as áreas sujeitas a riscos de inundação e desmoronamento de terras – propondo e executando ações estruturantes e não estruturantes para reduzir a suscetibilidade de ocorrência destes eventos;
- Atendimento emergencial as famílias afetadas por estes eventos, promovendo o cadastro, a remoção e, o abrigo provisório para as famílias afetadas;
- Garantir o reassentamento de domicílios comprometidos por situações de riscos ambientais, de insalubridade não solucionáveis, por se localizarem em áreas de Preservação Ambiental (APPs) ou, por necessidade de remanejamento devido a melhorias urbanísticas nas áreas de irregularidade urbanística de interesse social;
- Garantir a recuperação imediata das APPs e, o controle das áreas de riscos para que não haja a reocupação destes locais após o reassentamento dos domicílios.

V.I.I. Atores Envolvidos no Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental

Para elaboração e execução deste Plano de Ações, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA, Defesa Civil, Guarda Civil Municipal e/ou de outros órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Entidades privadas, Associações, Cooperativas e/ou ONGs, vinculadas ao a área de Assistencia Social e/ou habitacional – Ator Promotor;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

V.I.II. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Plano de Ações Prioritárias: Redução de Riscos e Requalificação Ambiental

Para este Plano de Ação, o poder executivo local, através da EMDHAP deverá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e proveniente do FMHIS;

- Dotação orçamentária nas Secretarias e Órgãos Governamentais (em todas as esferas);
- Recurso orçamentário do Governo Estadual destinado a situações de emergências e/ou calamidades;
- Recurso orçamentário do Governo Federal destinado a situações de emergências e/ou calamidades.

V.II. Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais

O Plano de Ações para Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais deverá contemplar ações que objetivem estabelecer a fiscalização e o controle contínuo das ocupações irregulares, principalmente as de social, com o intuito de conter seu avanço e, o surgimento de novas ocupações.

A elaboração e execução deste Plano de Ações deve ocorrer de forma articulada entre a EMDHAP e os demais Órgãos responsáveis pela fiscalização no Município, tendo como referencial os Programas de Regularização Fundiária Plena e o Subprograma de Urbanização e Requalificação Urbana de Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, de Loteamentos Irregulares de Interesse Social.

Considerando que a EMDHAP, deve ser o agente articulador para elaborar os procedimentos, com a articulação de outros Órgãos Governamentais (Municipal ou outros), o Governo Municipal deverá viabilizar recursos para estruturação de uma Equipe de Fiscalização, sob a coordenação da EMDHAP, especializada em controle das ocupações existentes, coibindo o seu aumento e, também, o surgimento de novas ocupações (invasões) de interesse social.

A EMDHAP deverá, ainda, para a efetiva execução das ações pertinentes ao Plano de Ações Prioritárias, estabelecer uma política administrativa global e, continuada de fiscalização.

V.II.I. Atores Envolvidos no Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais

Para elaboração e execução deste Plano de Ações, diversos Atores deverão se envolver. São eles:

- O Poder Executivo Municipal, o Ator Promotor, através da EMDHAP, do IPPLAP, da SEMOB, da SMADS, da SEDEMA, Defesa Civil, Guarda Civil Municipal e/ou de outros Órgãos que couber competência, conforme estrutura administrativa e institucional do Município;
- Famílias, Ator Social (Beneficiários).

V.II.II. Fontes de Recursos e Formas de Financiamentos do Plano de Ações Prioritárias: Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais

Para este Plano de Ação, o poder executivo local, através da EMDHAP deverá captar recursos financeiros em diversas fontes. São elas:

- Recurso orçamentário do Governo Municipal e, proveniente do FMHIS;
- Dotação orçamentária nas Secretarias e Órgãos Governamentais (em todas as esferas).

VI. ADEQUAÇÃO DOS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

O objetivo desta Ação, Adequação dos Instrumentos Normativos, é indicar os principais instrumentos legais relacionados à Política Municipal de Habitação (PMH) que impactam na execução dos programas e ações propostos que necessitam ser implantados, revisados e/ou atualizados de forma intersetorial - entre a EMDHAP e os demais Órgãos responsáveis no Município.

Neste aspecto, sugere-se a revisão e/ou adequação dos seguintes instrumentos:

- Estatuto da EMDHAP. Este novo documento precisará apresentar um atual (adequado) quadro de Colaboradores. Deve ser adequado às novas Leis e diretrizes relacionados a Política Habitacional de interesse social, e, ainda estabelecer, novas áreas de ação e intervenção de acordo com os objetivos definidos neste Produto (PMHIS);
- Legislações Municipais específicas. Neste caso é sugerido alterações nas Leis já existentes, ou até mesmo a criação de novas leis que incluam:
  - Parâmetros edilícios e urbanísticos, bem como procedimentos de aprovação, específicos para os empreendimentos de HIS;

- Critérios para utilização de imóveis inscritos na dívida ativa do Município, em benefício de uma Política de provimento de HIS;
- Apoio e o suporte técnico às iniciativas individuais ou coletivas da população para produzir ou melhorar sua moradia;
- Definição de fontes de recursos municipais para os programas de HIS no orçamento municipal (PPA), ou seja, para o FUMHIS;
- Atualização e compatibilização dos critérios de seleção de demanda;
- Promoção e oferta de lotes públicos urbanizados para HIS;
- Proposição de cota solidária e contrapartidas para a produção de HIS e/ou regularização fundiária.
- Criação de banco de terras / lotes para HIS.

Neste aspecto (Leis específicas), cabe ressaltar que, no final de 2019 o novo Plano Diretor de Desenvolvimento (PDD), totalmente revisado, foi aprovado (LC n. 405/19). As novas diretrizes e instrumentos urbanísticos apresentados neste PDD, com certeza irão contribuir para que a propriedade (o imóvel) possa cumprir sua função social de forma a apoiar a Política Municipal de Habitação (PMH), possibilitando a criação de banco de terras. Ressalta-se que o Município, após a aprovação do Novo PDDP (LC 405/19), mostra grande empenhos ne revisão e/ou elaboração de Leis específicas que atendam estas demandas. Neste processo, entretanto, recomenda-se a devida atenção para os tópicos relacionados acima.

VI.I. Metas Normativas e Institucionais

Conforme relatado no Tópico IV.I.VI., que apresenta as Metas dos Programas Centrais, a partir dos objetivos e das diretrizes elencadas, bem como, dos Programas e Subprogramas propostos e, ainda, sobre as questões institucionais e normativas apontadas, define-se como prazo para a efetivação plena do PMHIS, o horizonte até 2035.

Considerando ano em que se de o início da 1ª Revisão do PMHIS, ou seja, 2021, para até se atingir este horizonte (2035), serão 15 anos.

Conforme já apresentado, dentro deste espaço temporal, foram estipulados os períodos de curto, médio ou, de longo prazo, da seguinte forma (Tabela 54):

TABELA 54 – Curto, Médio e Longo Prazos e Suas Respectivas Características.

PRAZO	HORIZONTE	INÍCIO	TÉRMINO
CURTO	5 ANOS	2021	2025
MÉDIO	10 ANOS	2021 a 2025	2030
LONGO	15 ANOS	2025 a 2030	2035

Fonte: os Autores (2020).

Ressalta-se novamente, que, para o cumprimento das Metas Normativas e Institucionais apresentadas, o Município, através da EMDHAP, deverá, além de alocar recursos próprios, continuar empenhando esforços para manter e ampliar a captação de recursos orçamentários, através de parcerias e convênios nas fontes citadas e/ou em outras disponíveis e vigentes à época.

Desta forma, visto que tais metas relacionam-se às demandas e prioridades existentes e identificadas para efetivação da Política Municipal de Habitação (PMH), as informações aqui presentes deverão ser fontes norteadoras do planejamento financeiro pela Gestão Pública local e, estes recursos financeiros deverão ser captados e alocados em suficiência para atender os prazos e metas propostas.

As metas de natureza Normativa e Institucional, por tratar-se de uma condição *sine qua non*[332] para garantir a implantação das demais ações previstas neste PMHIS, deverão ser implementadas em Curto Prazo e, portanto, conforme períodos expostos nas Tabelas 55 e 56.

É importante destacar que, haverá metas que são permanentes durante todo o período do PMHIS.

TABELA 55 - Metas Normativas e, respectivos prazos.

(continua)

METAS NORMATIVAS	PRAZOS
Considerar, após entrar em vigor o novo PDDP (LC n. 405/19), as diretrizes de planejamento e de gestão previstas pela Política Municipal de Habitação e neste Plano	Curto / até 2021
Revisar o Estatuto da EMDHAP	Curto / até 2021
Regulamentar as fontes de recursos municipais destinadas a Política Habitacional via FUMDET e FUMHIS	Curto / até 2022
Adequar Lei de ZEIS, de forma a incorporar as questões indicadas neste Plano: irregularidade fundiária de interesse social; áreas para HIS; parâmetros edilícios e urbanísticos, bem como procedimentos de aprovação, específicos para os empreendimentos voltados às HIS	Curto / até 2021
Criar lei específica que institua um cadastro unificado da demanda habitacional e que revise e defina os critérios de seleção	Curto / até 2021

[332] Expressão que se originou do termo legal em latim que pode ser traduzido como “sem o qual não pode ser” (JUSBRASIL, 2017b).

(conclusão)

METAS NORMATIVAS	PRAZOS
Elaborar o Programa de Redução de Riscos e Requalificação Ambiental	Curto / até 2022
Elaborar o Programa de Fiscalização e Controle das Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais	Curto / até 2021
Criar regulamentação básica de atuação e participação das Associações e Cooperativas municipais e, ONGs, correspondendo às exigências SNHIS	Curto / até 2021
Propor e regulamentar instrumentos que beneficiem a formação de um banco de terras para a política de HIS previstos na LC n. 405/19 (novo PDDP) e neste Produto	Curto / até 2022
Iniciar nova Revisão do PMHIS em prazo a ser estabelecido, promovendo ampla discussão pública e garantindo a aprovação nos Conselhos ligados à questão urbana, com eventual redefinição dos programas, ações, estratégias e metas.	Curto / até 2025

LEGENDA: EMDHAP = Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba; FUMHIS = Fundo Municipal da Habitação de Interesse Social; HIS = Habitação de Interesse Social; PDDP = Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba; PMHIS = Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; ZEIS = Zona Especial de Interesse Social.

Fonte: os Autores (2019).

TABELA 56 - Metas Institucionais com Respectivos Prazos.

METAS INSTITUCIONAIS	PRAZOS
Reestruturar o quadro de Técnicos da EMDHAP	Curto / até 2022
Capacitar todos os Técnicos e Colaborados da EMDHAP	Curto / até 2022 (Ação Permanente)
Implantar o Sistema de Informação da Política Habitacional – SIPH e o cadastro unificado da demanda habitacional, empreendimentos e territorial (georreferenciado).	Curto / até 2021
Promover audiências públicas e conferências para debater, avaliar e estabelecer critérios de priorização das linhas de ação, alocação de recursos e atendimento da demanda dos Programas, subsidiando e auxiliando a atuação do Conselho	Curto / a partir de 2021 (Ação Permanente)
Integrar estrutural e institucionalmente o Monitoramento e a Avaliação do PMHIS ao SIPH	Curto / até 2021 (Ação Permanente)
Dar publicidade periódica aos indicadores aferidos para o Monitoramento e a Avaliação, como instrumento de Controle Social	Curto / a partir de 2021 (Ação Permanente)
Elaboração de diagnóstico de imóveis vazios e subutilizados, com vista a subsidiar a aplicação de instrumentos indutores do desenvolvimento urbano	Curto / Até 2022
Elaborar diagnóstico específico das áreas de irregularidade fundiária do município, com vista a subsidiar o Programa de Regularização Fundiária Plena e a identificação das áreas de interesse social	Curto / até 2021

LEGENDA: EMDHAP = Empresa Municipal de Desenvolvimento Habitacional de Piracicaba; PMHIS = Plano Municipal de Habitação de Interesse Social; SIPH = Sistema de Informação da Política Habitacional.

Fonte: os Autores (2020).

VII. MECANISMOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) tem relevantes atribuições, dentre tantas, está a de acompanhar e avaliar a implementação dos Programas e Subprogramas e Ações do PMHIS e, assessorar o Poder Executivo Municipal em matérias relacionadas à habitação de interesse social e, outras atividades pertinentes à área.

O Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FUMHIS), tem por responsabilidade definir diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FUMHIS. Sendo assim, cabe ao Poder Público Municipal promover processos de capacitação dos Conselheiros e, propiciar meios para a tomada de decisões, tornando a atuação destes Conselhos cada vez mais eficaz e eficiente.

Os Atores Promotores locais dos programas habitacionais não governamentais, que atuam, ou venham a atuar, no setor Habitacional de Mercado Popular e de Interesse Social no Município, devem receber incentivos, através da provisão de assistência técnica, e de capacitação, garantida por lei e implementada pelo Subprograma de Assistência Técnica.

De acordo com o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) é fundamental que se estabeleça uma regulação básica da atuação das Associações e Cooperativas pelo Município, que, entre outros aspectos, que se defina e oriente:

- em que condições e critérios serão promovidas as parcerias com o setor público Municipal para viabilização dos empreendimentos de HIS;
- a adequação à viabilização de convênios com recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e, do FUMHIS, repassados diretamente, bem como, as prestações de contas decorrentes.

Considera-se, também, a importância da realização periódica, de debates, conferências, audiências e, consultas como instrumentos de participação popular e, de controle social das ações do Poder Público Municipal – relacionadas à temática Habitação de Interesse Social. Destaca-se que, esta prática, ainda não recorrente no Município, é prevista pelas legislações vigentes.

VIII. PRESTAÇÕES DE CONTAS E RELATÓRIOS DE GESTÃO

A Lei Federal n. 11.124/05, que dispõe sobre o SNHIS, cria o FNHIS e, institui o Conselho Gestor do FNHIS, prevê a elaboração de relatórios de gestão da aplicação dos recursos de fundos governamentais, como FMHIS, o FPHIS e, o próprio FNHIS.

Assim, o PlanHab prevê que os Atores Promotores, públicos ou não, devem realizar prestações de contas parciais e totais referentes aos recursos contratados com recursos dos fundos, para que o Ator operador e os Atores Gestores possam fazer o acompanhamento contratual.

O financiamento da PMH de Piracicaba, em relação aos recursos do FNHIS, principal fonte de recursos não onerosos para HIS, deverá ser realizada por meio de repasse "Fundo a Fundo", isto é, pela transferência de valores diretamente do FNHIS e do FPHIS para o FMHIS, a partir de critérios estabelecidos pelos Conselhos Gestores dos Fundos.

A incumbência de prestação de contas recai sobre a EMDHAP, Órgão executor do FUMHIS e, do Conselho Municipal de Habitação (CMH), Órgão consultor e fiscalizador.

Deve-se desconsiderar, também, que, na estrutura institucional existente, a EMDHAP é o Órgão responsável pelo acompanhamento e sistematização das ações da Política Municipal de Habitação (PMH) e, que, deverá apresentar, portanto, relatórios de gestão dos Programas, Subprogramas e ações apontadas neste Produto.

Cabe ao Conselho Municipal de Habitação (CMH) e ao Conselho Gestor do FUMHIS, dada as suas atribuições, promover ampla publicidade das formas e critérios de acesso aos Programas, das modalidades de acesso à moradia, das metas anuais de atendimento habitacional, dos recursos previstos para serem aplicados e, dos recursos efetivamente aplicados. Identificados por suas fontes de origem, as áreas objeto de intervenção, os números e valores dos benefícios e beneficiários e, os financiamentos concedidos. De modo a permitir, de maneira contínua e transparente, o acompanhamento e fiscalização pela Sociedade.

Assim, o Conselho Municipal de Habitação (CMH), deverá garantir que sejam promovidas audiências públicas e conferências com a temática Habitação de Interesse Social, com participações representativas dos diversos Órgãos Governamentais ou não e, dos segmentos sociais existentes, para debater e avaliar critérios de alocação de recursos e programas habitacionais no âmbito do SNHIS.

Sendo as deliberações destes fóruns, insumos fundamentais para o monitoramento e avaliação da PMH, bem como, do próprio PMHIS, dando a exata dimensão da qualidade da aplicação dos recursos investidos em HIS no município.

IX. GESTÃO DA INFORMAÇÃO

A Gestão Pública Municipal, através da EMDHAP, como já apontado, deverá estruturar e programar um Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) que envolva os dados cadastrais unificado das famílias e do território (georeferenciadas).

Estas ações deverão promover a implementação de instrumentais e, estruturas operativas para a coleta, o processamento e a gestão de dados referentes, como as necessidades habitacionais locais, as disponibilidades imobiliárias e, os programas de atendimento habitacional em andamento, de modo a produzir uma base ampla de informações, permanentemente atualizada, com vistas a cruzar e socializar, entre diferentes órgãos da gestão, os dados tabulados pelo SIPH.

Portanto, o SIPH, importante instrumento de planejamento e de gestão, deverá ser implantado, com urgência, de forma a contemplar informações sobre os agentes habitacionais públicos e privados, sobre a demanda, a oferta e o atendimento habitacional realizado e permitir o cruzamento com as informações sobre habitação e, o atendimento às famílias com renda de 0 (zero) a 3 salários mínimos (S.M.) no âmbito do Governo Federal (CadÚnico) e Estadual.

X. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

A Política Nacional de Habitação (PNH) considera a participação e controle social um dos principais fundamentos da institucionalização do Sistema Nacional de Habitação (SNH).

Neste sentido, entende-se como necessário fortalecer as instâncias de representação e participação da Sociedade Civil Organizada, através do rebatimento efetivo das decisões destas instâncias nas políticas locais, do desenvolvimento institucional dos Conselhos envolvidos na questão habitacional.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) reforça a importância da atuação efetiva dos Conselhos como instrumento de legitimação das ações da PNH no enfrentamento das questões locais.

É importante, novamente, ressaltar que, através do monitoramento e avaliação, permanente do PMHIS, haja a atualização periódica de dados, utilizando-se do Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) e, da publicação das informações produzidas por instituições públicas e privadas atuantes na execução da Política Municipal de Habitação (PMH), de forma a contribuir para a participação dos diversos Atores Sociais, funcionando como mecanismo ativo de controle social.

Na implementação do PMHIS, o Poder Público local, na continua busca de participação efetiva da sociedade, utilizará instrumentos como audiências públicas, dentre outras atividades, sobre questões específicas a serem encaminhadas no âmbito da Política Municipal de Habitação (PMH), de maneira a envolver os diversos Atores Sociais e Setoriais.

No âmbito da Política Municipal de Habitação (PMH), o controle social está institucionalizado na garantia de funcionamento efetivo do Conselho Municipal de Habitação (CMH), como um Órgão de caráter consultivo, deliberativo, fiscalizador, de acompanhamento e assessoramento em relação à PMH, coordenado pela EMDHAP.

Cabe, portanto, ao Conselho Municipal de Habitação (CMH), entre outras competências, manter intercâmbio com outros Conselhos ligados à questão habitacional, como os do Conselho da Cidade, coordenado pelo IPPLAP.

Assim, observando o disposto na Lei que cria o Conselho Municipal de Habitação (CMH), a Política Municipal de Habitação (PMH) e, o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS), será possível estabelecer diretrizes e fixar critérios para a priorização de linhas de ação, alocação de recursos e, atendimento dos beneficiários dos programas de HIS, assim como aprovar orçamentos e planos de aplicação dos recursos junto ao Conselho Gestor do FUMHIS.

Os Representantes do Conselho Municipal de Habitação (CMH) devem, permanentemente, participar de conferências voltadas à temática habitacional de Interesse Social e, de questões relacionadas à urbanização, como parte do processo de formação dos quadros e fortalecimento das instâncias representativas.

Além dos Conselhos, as Conferências devem ser consideradas, também, como instâncias de participação popular. Estas Conferências, como a Conferência Municipal de Habitação e a Conferência das Cidades, devem ser realizadas periodicamente, a cada 2 anos.

A temática habitacional apresenta, também, implicações regionais, sendo importante que representantes dos Atores Sociais locais pautem e garantam sua representatividade em instâncias de participação da população no debate das questões regionais.

Em relação à participação na esfera regional, o “Estatuto da Cidade” esclarece que

> “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão, obrigatória e significativamente a participação da população e de Associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (Art. 45º, Lei Federal n. 10.257/01).

Assim, cabem as representações locais, privilegiadamente, através dos Conselhos e, de Conferências, a defesa de uma instância efetiva de participação no planejamento e gestão pública (local e regional), bem como, do debate referente às questões habitacionais no contexto intermunicipal, tendo como ênfase os Municípios do Aglomerado Urbano de Piracicaba (AUP).

XI. MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E REVISÃO DO PMHIS

O monitoramento, a avaliação e a revisão dos planos setoriais e, mais especificamente, do Plano Municipal de Habitação de Interesse Social (PMHIS) são atividades que devem ser feitas pelo Órgão gestor responsável pela implementação da Política Municipal de Habitação (PMH), a EMDHAP, através do acompanhamento e análise do comportamento de determinados indicadores, que, por sua vez, devem manter-se atualizados.

Para tanto, com base nos indicadores de desempenho, dados devem ser levantados e sistematizados por uma Equipe Gestora, de forma permanente, pois será a partir da análise de tais dados que poderá ser feito ajustes nas ações quando necessários – com vistas a melhoria contínua e, a qualidade/eficiência nos processos.

Os indicadores apontarão para uma execução satisfatória, ou não, dos Programas, Subprogramas ou ações. Apontarão, ainda, se o recurso empenhado, está devidamente sendo aplicado.

O balanço do déficit habitacional quantitativo e qualitativo será um dos principais indicadores a ser utilizado para se retratar se as necessidades habitacionais do Município estão sendo atendidas.

O IBGE e a Fundação SEADE são os principais Órgãos de pesquisas e estatísticas, sobretudo para a atualização dos dados e projeções populacionais. Estas instituições somadas a Fundação João Pinheiro (FJP), se destacam, ainda, por apresentarem estudos confiáveis sobre a caracterização básica das condições de moradia e, sobre o déficit habitacional. Somam-se a estes dados, aqueles pertencentes ao Cadastro Municipal de Atendimento e, ao Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPHH), a ser implantado, e, as pesquisas exploratórias que deverão ser feitas junto aos Núcleos Informais de Interesse Social (NIIS) e, às famílias que lá se encontram.

Determinados indicadores quantitativos medirão a eficácia e, a eficiência das ações da PMH sobre a população-alvo. São Eles:

- Número: de NIIS, domicílios e, de Famílias atendidas por programas de urbanização; de regularização fundiária (REURB-S); de novas UHs ofertadas; de melhorias habitacionais, e; de outros eventuais programas ou ações;
- Número de Famílias não moradoras de NIIS atendidas com provisão habitacional, por solução habitacional, por tipologia, por agente da provisão habitacional (CAIXA, CDHU, Associações Cooperativas Mercado Imobiliário e, outros);
- Evolução da destinação e do uso de terras para HIS e Habitação de Mercado Popular (HMP);
- Incremento de áreas públicas constituídas como Banco de Terras;
- Custos médios (por Família ou domicílio) de urbanização, regularização fundiária, oferta de novas UHs, melhorias habitacionais, aquisição e disponibilização de terras e, de outros eventuais componentes de programas ou ações.

Entre os indicadores de eficiência que permitem análises de caráter qualitativo da implementação dos programas e ações do PMHIS, estarão aqueles que respondem a qualidade do ambiente construído e nas avaliações de pós-ocupação entre eles, estão:

- Grau de melhoria das condições habitacionais, urbanas e sociais das famílias e/ou domicílios atendidos;
- Grau de satisfação das famílias com as mudanças ocorridas, medido através de pesquisa de opinião;
- Grau de participação da população nas definições das intervenções em assentamentos ou de produção de novos conjuntos.

São, ainda, importantes indicadores qualitativos, a adequação do projeto às demandas específicas e diferenciadas (portadores de necessidades especiais, idosos) e, capacidade de reversão do processo de segregação socioterritorial.

De outro modo são, também, indicadores dessa natureza, aqueles relativos às metas normativas, à aprovação, regulamentação e, a implementação da legislação prevista, ou da incorporação de novos instrumentos urbanísticos e, seu impacto sobre a produção habitacional de interesse social.

No caso das metas institucionais definidas neste Produto, a avaliação pode requerer estudos qualitativos capazes de analisar o avanço na consolidação e, o fortalecimento das estruturas organizacionais. Alguns indicadores objetivos podem ser utilizados em relação a

atuação do Conselho Municipal de Habitação (CMH), como, o número de vezes em que foi convocado, a presença dos Conselheiros nas reuniões, os encaminhamentos realizados e concretizado num período. Outros serão os indicadores de evolução dos recursos investidos em HIS pelos diversos Atores da Politica Habitacional do País.

O desempenho do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) poderá ser avaliado com indicadores financeiros, como o montante (R$) de recursos canalizados, considerando entre esses, as fontes dos recursos provenientes da aplicação dos instrumentos indicados na LC n. 405/19 (Plano Diretor de Desenvolvimento de Piracicaba – PDDP) e, os índices de inadimplência (que refletem sobre a disponibilidade de recursos para novos investimentos) a serem dimensionados anualmente.

Algumas ações apresentarão resultados imediatos, enquanto que outras somente manifestam consequências mensuráveis depois de transcorrido um período de tempo. Assim, os indicadores de impacto, podem ser considerados como de impacto imediato, de médio ou longo prazo.

Os indicadores de impacto imediato medem as mudanças que as ações da Política Municipal de Habitação (PMH) geraram nas condições de vida e, de moradia da população beneficiada. Estes indicadores são:

- Número de domicílios, famílias e população residente em assentamentos urbanizados, segundo o grau de intervenção ocorrido;
- Número de domicílios, famílias e população segundo o grau de regularidade do imóvel (terreno).

A atualização desses indicadores deverá ser anual, mas os dados e informações que o compõem podem ser alterados a partir das intervenções dos programas e ações apontadas neste Produto.

Alguns indicadores que permitem levantar as melhorias nas condições de vida da população beneficiada devem ser aferidos antes e depois da intervenção (pela aplicação de pesquisa de campo) de maneira a permitir comparações, entre eles, quanto ao grau de satisfação da população beneficiada, assim, como se fazer ajustes nos processos (quando necessário).

Devem ser considerados, também, como indicadores de impactos indiretos à PMH, os seguintes:

- mobilidade social da população, verificada através das alterações na distribuição dos rendimentos domiciliares por faixas de renda;
- comportamento dos preços fundiários e imobiliários nas várias regiões do Município, inclusive considerando os zoneamentos específicos – prioritariamente, as ZEIS;
- dinâmica dos lançamentos imobiliários de mercado popular no Município;
- dinâmica dos processos de Licenciamento e, de Habite-se residencial de mercado popular e, de habitação de interesse social.

Ressalta-se que, as atividades de monitoramento e, de avaliação do Programas e Ações do PMHIS, são instrumentos da PMH que, requerem uma estrutura organizacional capaz de construir e, de utilizar indicadores de forma sistêmica, através de uma Equipe Técnica que desempenhe as seguintes atribuições:

- estabelecer uma dinâmica de "alimentação" de informações das variáveis (dados primários) que compõem a PMH, no Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) - que deverá ser criado. Articulando estas informações com a de outros Órgãos e Setores responsáveis pela implementação das ações habitacionais de interesse social e urbanísticas;
- atualizar e sistematizar informações atualizadas e georreferenciadas, no Sistema de Informações da Política Habitacional (SIPH) - que deverá ser criado - informações relativas ao diagnóstico local e, aos *status* das ações em habitação de interesse social no Município;
- monitorar as variáveis que compõem os cenários e metas, alterando-os quando necessário;
- articular-se com outros sistemas de indicadores, observatórios e setores responsáveis pela sistematização de informações existentes na municipalidade e em outras esferas públicas e privadas;
- buscar, junto a Instituições tais como o IBGE, FJP e, SEADE, informações relativas a HIS. Buscando a padronização dos conceitos e, dos indicadores e serem utilizados.

Com o monitoramento e a avaliação sistemática dos Programas e, das Ações da PMH as dificuldades e, entraves, se existirem, serão ajustadas, garantindo que os objetivos e as metas propostas sejam atingidos.

Ressalta-se que, a sistematização dos dados para acompanhamento do desenvolvimento dos Programas e, das Ações do PMHIS, deverá ser permanente e contínua. Esta responsabilidade será da EMDHAP, que, ainda, anualmente, deverá divulgar os resultados através de um Relatório de Monitoramento e Avaliação, a ser submetido à apreciação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) e, de toda a Sociedade.

Conforme relatado, se faz necessário, urgente, a produção de dados primários e levantamentos de cenários para que as demandas, Programas e Ações sejam apontados, em curto prazo, com maior precisão. Neste sentido, sugere-se que, daqui a 5 anos (2025), a EMDHAP elabore a 2ª Revisão do PMHIS. Recomenda-se que, todas as Revisões do PMHIS ocorram antes do período de elaboração do Plano Plurianual (PPA), ou seja, no primeiro ano de cada Gestão Municipal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, M. Intervenção do estado e setor privado modelo brasileiro de política habitacional. *In*: Espaço e Debate. **Revista de Estudos Regionais e Urbanos**. nº 31, Ano XV. São Paulo: NERU, 1990.

ARRETCHE, M.; *et al.* **Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional.** Brasília / São Paulo: CEM/CEBRAP/SNH/MCIDADES, 2012.

ATLASBRASIL. **Pirâmide etária - Piracicaba – SP**: distribuição por sexo, segundo os grupos de idade. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/piracicaba_sp#demografia >. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **Índice de desenvolvimento humano municipal e seus componentes – Piracicaba - SP**. Disponível em: < http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/piracicaba_sp#idh >. Acesso em: 17 jun. 2019b.

AZEVEDO, S.; ARAUJO, M. B. **Questões metodológicas sobre o "déficit habitacional":** o perigo de abordagens corporativas. Cadernos Metrópole, São Paulo, n. 17, p.241-255, 2007.

AZZINI, E. P. **Espaços e equipamentos públicos de lazer esportivo:** acessibilidade da pessoa com deficiência - o caso de Piracicaba. 125 p. 2014. Dissertação (Mestrado - Faculdade de Ciências da Saúde / Programa de Pós-Graduação em Educação Física) – Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), Piracicaba, 2014.

BARRETTO, A. G. O. P.; SPAROVEK, G.; GIANNOTTI, M. **Atlas rural de Piracicaba.** Piracicaba: Instituto de Pesquisas e Estudos Florestais (IPEF), 2006. Disponível em < http://www.ipef.br/publicacoes/atlasrural/Atlas_Rural_de_Piracicaba_2006.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.

BILAC, M. B. *et al.* **Piracicaba:** de centro policultor a centro canavieiro (1930-1950). Piracicaba: MB Editora, 2001.

BONIN & SILVA; EMDHAP. **Plano municipal de habitação de interesse social de Piracicaba (PMHIS):** Produto 2 – Diagnóstico Habitacional. Piracicaba: EMDHAP. 2009.

BORÇA JUNIOR, G.R.; TORRES FILHO, E. T. Analisando o *subprime*. **Rev. do BNDES**, Rio de Janeiro-RJ, v. 15, n. 30, p. 129-159, dez. 2008. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/8344/1/RB%2030%20Analisando%20a%20Crise%20do%20Subprime_P_BD.pdf >. Acesso em 17 jan. 2020.

CAIXA. **Minha casa minha vida – recursos FAR.** Disponível em: < http://www.caixa.gov.br/poder-publico/programas-uniao/habitacao/minha-casa-minha-vida/Paginas/default.aspx >. Acesso em: 17 jun. 2019.

CAMARGO, L. O. L. **O que é lazer**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CASTRO, C. M.; PEIXOTO, M. N. O.; PIRES DO RIO, G. A. Riscos ambientais e geografia: conceituações, abordagens e escalas. **Anuário do Instituto de Geociências** – UFRJ. v. 28-2, 2005, p. 11-30. Disponível em: < http://www.anuario.igeo.ufrj.br/anuario_2005/Anuario_2005_11_30.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.

CARRARA, A. L. R. **Análise comparativa dos índices de vegetação em áreas urbanas obtidas de dados TM-LANDSAT e HRV-SPOT:** cidade de Taubaté. INPE. São José dos Campos, 1992. 193p.

CAVALHEIRO, F.; NUCCI, J. C. Espaços livres e qualidade de vida urbana. **Paisagem Ambiente Ensaios**, n. 11, 1998, p. 277-288.

_____. **Plano estadual de habitação de São Paulo**: PEH-SP 2011-2023. 2011. Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/peh/publicacoes >. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Programa "Morar Bem, Viver Melhor".** Disponível em: < http://www.habitacao.sp.gov.br/noticias/viewer.aspx?Id=8360 >. Acesso em: 17 jan. 2020d.

_____. **Provisão de moradias.** Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/provisao-de-moradias/sobre-provisao-de-moradias >. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Requalificação habitacional e urbana e inclusão social.** Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/requalificacao-habitacional-e-urbana-e-inclusao-social/sobre-requalificacao-habitacional-e-urbana-e-inclusao-social >. Acesso em: 17 jan. 2020b.

_____. **Urbanização de favelas e assentamentos precários.** Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/requalificacao-habitacional-e-urbana-e-inclusao-social/sobre-urbanizacao-de-favelas-e-assentamentos-precarios>. Acesso em: 17 jan. 2020c.

_____. **Habitação sustentável e recuperação ambiental na serra do mar e litoral paulista.** Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/requalificacao-habitacional-e-urbana-e-inclusao-social/sobre-habilitacao-sustentavel-e-recuperacao-ambiental-na-serra-do-mar-e-litoral-paulista>. Acesso em: 17 jan. 2020e.

_____. **Regularização fundiária de interesse habitacional.** Disponível em: < http://www.cdhu.sp.gov.br/web/guest/programas-habitacionais/regularizacao-fundiaria-de-interesse-habitacional>. Acesso em: 17 jan. 2020f.

_____. **Programa cidade legal.** Disponível em: < http://www.habitacao.sp.gov.br/icone/detalhe.aspx?Id=29 >. Acesso em: 17 jan. 2020g.

CERIONI, C. Desidratado após uma década, PMCMV é desafio para governo. **Rev. Exame.** Disponível em: < https://exame.abril.com.br/brasil/marca-do-pt-minha-casa-minha-vida-esta-desidratado-e-desafia-o-governo/ >. Acesso em 17 mar. 2020.

CESAR, M. C. *et al.* Avaliação da atenção primária no município de Piracicaba, SP, Brasil. **Saúde Debate: Rio de Janeiro**, v. 38, p.296-306, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v38nspe/0103-1104-sdeb-38-spe-0296.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.

COBRAPE. **Plano das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí 2010 a 2020**. 2017. Disponível em: < http://www.comitespcj.org.br/images/Download/PB/PCJ_PB-2010-2020_RelatorioFinal.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

COSTA, A. G.. **Vazios urbanos:** análise de diretrizes para Piracicaba. 2016. Trabalho Final de Graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), Santa Bárbara D'Oeste, 2016.

COSTA, F. N.; **Fundamentos e limites do princípio do "Laissez-Faire" ou da não-interferência governamental.** Disponível em: < https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2013/11/13/fundamentos-e-limites-do-principio-do-laisser-faire-ou-da-nao-interferencia-governamental/ >. Acesso em: 17 jan. 2020.

CUBA, T. F. **A inserção urbana e a qualidade urbanística dos empreendimentos do programa minha casa minha vida na cidade de Rio Claro – SP**. 2016. Trabalho Final de Graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Escola Superior de Tecnologia e Educação (ASSER), Rio Claro, 2016.

D'OTTAVIANO, C. Política habitacional no Brasil e programa de locação social paulistano. **Caderno CRH**, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, mai./ago., 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a03v27n71.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2017.

DUARTE, L. N. R. **O processo de urbanização de Piracicaba**: estudo dos planos diretores (1971-1991) 169p. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Pontífice Universidade Católica (PUC), Campinas, 2003.

EMDHAP. **Dados e informações referentes às ações da política habitacional no município de Piracicaba.** [mensagem pessoal]. Mensagens enviadas por < ppr.prates@gmail.com; vivian.vilela@emdhap.sp.gov.br; sandra.liberal@emdhap.sp.gov.br; rose.oliveira@emdhap.sp.gov.br >. Acesso em: 2020 (06 jan. 2020 a 30 mar. 2020).

_____. ***Status*** **dos Núcleos Informais – Interesse Social (NIIS) - Processos e Urbanização e Regularização Fundiária (REURB-S).** Disponível em: < https://emdhap.sp.gov.br/noticias/wp-content/uploads/2020/03/Status-NIIS-27032020-atual-b.pdf >. Acesso em 28 mar. 2020a.

_____. **Programa pedacinho de Piracicaba:** lotes urbanizados (PROPEPI) - regulamento. 1995. Disponível em: < siave.camarapiracicaba.sp.gov.br/arquivo?id=187704 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

EMPLASA. **Unidades de informações territorializadas (UITs):** aglomeração urbana de Piracicaba. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Casa Civil / Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano / EMPLASA. 2014

_____. **Aglomeração urbana de Piracicaba.** Disponível em: < https://www.emplasa.sp.gov.br/AUP >. Acesso em: 20 jun. 2019.

FARAH, M. F. S. **Processo de trabalho na construção habitacional:** tradição e mudança. São Paulo: Annablume, 1996.

FERNANDES, M. **Urbanização de assentamentos informais e regularização fundiária na América Latina**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2004.

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.

FORESTI, C.; PEREIRA, M. D. B.; FLORENZANO, T. G. Aplicação dos índices de vegetação nos estudos do ambiente urbano de São José dos Campos com utilização de dados TM-LANDSAT. In Congresso Brasileiro de Defesa do Meio Ambiente, 1. Rio de Janeiro, 1987. **Anais**. Rio de Janeiro: 1987. p.293-306

FRANÇOSO, J.R. **SEMAE:** mais 25,7% de água em Piracicaba. Gazeta de Piracicaba. Piracicaba. 08, jan., 2020. Saneamento. Disponível em: < http://www.gazetadepiracicaba.com.br/_conteudo/2020/01/canais/piracicaba_e_regiao/892841-semae-mais-25-7-de-agua-em-piracicaba.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

FROTA, H. B. **Regularização fundiária e direito à moradia em Fortaleza/CE.** Disponível em: < http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/henrique_botelho_frota.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

FUNES, S. M. M. **Regularização fundiária no município de Piracicaba**: ações e conflitos. 2005. 250p. Dissertação (Mestrado em Engenharia) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana / - Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2005.

GIVISIEZ, G.H.N; OLIVEIRA, E.L. (Orgs.). **Demanda futura por moradias:** demografia, habitação e mercado. Universidade Federal Fluminense (1ª ed.). Niterói, RJ: UFF, Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação. 2018.

GIULIANI, A. C.; PIZZINATTO. N. K. (Orgs.) **Planejamento estratégico municipal**: a agenda 21 de Piracicaba - segunda revisão 2016 a 2025. Piracicaba: UNIMEP, 2015. Disponível em: < http://www.pira21.org.br/files/file_texto_52.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

GOULART, J. O.; TERCI, E.T.; OTERO, E. Planos diretores participativos e gestão urbana em cidades médias sob o estatuto da cidade. **Biblio 3W** (Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales - Universidad de Barcelona), v. XIXI, p. 1075, 2014.

GUIADEDIREITOS. **Bolsa família.** Disponível em: < http://www.guiadedireitos.org/index.php?option=com_content&view=article&id=761&Itemid=197 >. Acesso em: 17 jun. 2019.

IAB-IBDU. **Debate sobre os impactos da MP-759 que estabelece um novo marco legal da regularização fundiária no Brasil.** Disponível em: < http://www.iabsp.org.br/?noticias=iab-debate-a-mp-759 >. Acesso em: 17 jan. 2017.

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

_____. **Ranking do PIB per capita dos Municípios.** Disponível em < https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/piracicaba/pesquisa/38/47001?tipo=ranking&indicador=47001 >. Acesso em: 19 jun. 2019b.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Conceito de saneamento.** Disponível em: < http://www.tratabrasil.org.br/saneamento/o-que-e-saneamento >. Acesso em: 20 jan. 2020.

IPPLAP. **Informações gerais sobre o Município de Piracicaba.** Disponível em: < http://ipplap.com.br/site/a-cidade/informacoes-gerais/ >. Acesso em: 20 jun. 2019a

_____. **Mapa de Piracicaba e municípios vizinhos.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/MAPA%20DE%20PIRACICABA%20E%20MUNICIPIOS%20VIZINHOS.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2019b

_____. **Revisão plano diretor de Piracicaba:** minuta do diagnóstico. Disponível em: < http://planodiretor.piracicaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Minuta-do-Diagn%C3%B3stico-do-Plano-Diretor.pdf >. Acesso em: 20 jun. 2019c

_____. **Densidade demográfica por bairro da área urbana do município de Piracicaba - 2000.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Densidade%20Demografica%20por%20Bairro%20-%202000.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019d.

_____. **Densidade demográfica por bairro da área urbana do município de Piracicaba - 2010.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Densidade%20Demografica%20por%20Bairro%20-%202010.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019e.

_____. **População censitária por bairro e região do município de Piracicaba - 1991, 2000 e 2010.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Populacao%20Censitaria%20por%20Bairro%20-%201991,%202000%20e%202010.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019f.

_____. **Saldo migratório anual no município de Piracicaba - 1991, 2000 e 2010.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Saldo%20Migratorio%20-%201991,%202000%20e%202010.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019g.

_____. **Índice paulista de vulnerabilidade social – 2010**. Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Indice%20Paulista%20de%20Vulnerabilidade%20Social%20-%202000%20e%202010.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019h.

_____. **Taxa geométrica de crescimento anual da população do município de Piracicaba - 1980 a 2019.** Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Taxa%20Geometrica%20de%20Crescimento%20-%201980%20A%202019(SEADE).pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019i.

JOHN, L.; MARCONDES, P. **O valor da água:** primeiros resultados da cobrança nas Bacias PCJ. Campinas: Camirim Editorial, 2010.

JUSBRASIL. **Novas regras para o programa minha casa minha vida 2017**. Disponível em: < https://rbispo77.jusbrasil.com.br/artigos/400387071/novas-regras-para-o-programa-minha-casa-minha-vida-2017 >. Acesso em: 17 jul. 2019.

_____. **Sine qua non** (significado). Disponível em: < https://www.jusbrasil.com.br/busca?q=sine%20qua%20non >. Acesso em: 17 jul. 2019b.

KOWARICK, L. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. Novos Estudos Cebrap. vol 63, 2002.

LEONELLI, G; MOREIRA, T; DUARTE, L. Setores censitários e plano diretor: revelando desigualdades e demandando soluções. In: XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu-MG, 2008. **Anais** ... XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP, Caxambu-MG, 2008.

MAIA, A. C. **Direito à cidade:** plano de ação para o desenvolvimento urbano de Piracicaba. 2015. Trabalho Final de Graduação (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP), Santa Bárbara D'Oeste, 2015.

MARICATO, E. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**. v. 48, 2003.

_____. **Sobre a medida provisória 759, de 22 de dezembro de 2016**. Disponível em: < https://www.facebook.com/erminia.maricato/posts/10206672430004005 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

MARQUES, E; TORRES, H. G.; SARAIVA, C. Favelas no município de São Paulo estimativas de população para os anos de 1991, 1996 e 2000. **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v.5, n.1, maio de 2003, 15-30p. Disponível em: < http://neci.fflch.usp.br/sites/neci.fflch.usp.br/files/85-138-2-PB.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Plano nacional de habitação (PlanHab)**: estudos técnicos caracterização dos tipos de municípios. 2008. Disponível em: < https://www.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Propostas/Tipologia_Municipios-PlanHab_Estudos-Tecnicos.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2017.

_____. **Plano Nacional de Habitação.** 2009. Disponível em: < http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/Habitacao/Material_de_Apoio/PLANONACIONALDEHABITAO.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **Urbanização de favelas**: a experiência do PAC. 2010. Disponível em: < http://www.capacidades.gov.br/biblioteca/detalhar/id/166/titulo/urbanizacao-de-favelas- >. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Regularização fundiária urbana:** como aplicar a Lei Federal n. 11.977/09. – Brasília, 2010b. Disponível em: < http://www.sjc.sp.gov.br/media/621520/regularizacao_fundiaria_cartilha_da_lei_federal.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Portaria n. 464, de 25 de julho de 2018:** 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.

MENECHINO, L. P.; PROCÓPIO, J. B.; VIANNA, C. K. Loteamentos irregulares em áreas de preservação permanente e seus impactos socioambientais. In: FERREIRA, Yoshiya Nakagawara et al. (Coord.). **Anais do II Seminário Nacional sobre Regeneração Ambiental de Cidades.** Londrina: UEL, 2007.

MMA. **Plano nacional de saneamento básico**. Disponível em: < https://www.mma.gov.br/informma/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico.html >. Acesso em: 17 mar. 2020.

MONTEIRO, T. **Contributo para a reabilitação sócio-territorial de favelas**. 2009. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal, 2009.

NAKANO, A. K. **Planejamento e necessidade habitacional.** 2010. Disponível em: < http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2010/docs_pdf/eixo_9/abep2010_2588.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2017.

NASCIMENTO, D. M.; BRAGA, R. C. Q. Déficit habitacional: um problema a ser resolvido ou uma lição a ser aprendida? **Rev. Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo** - EESC/USP, n 9, p. 98-109, 2009.

NASCIMENTO, D. M.; TOSTES, S. P. Programa minha casa minha vida: a (mesma) política habitacional no Brasil. **Vitruvius.** v. 133, 2011. Disponível em: < http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/12.133/3936 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

NUCCI, J.C. **Qualidade ambiental e adensamento urbano**. São Paulo: Humanitas, 2001.

OTERO, E. V. Expansão urbana no município de Piracicaba entre 2000 e 2010: políticas públicas e atividade imobiliária. In: XIV ENANPUR - Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011. **Anais** ... . XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR; UFRJ; UFF, 2011.

_____. Política habitacional e negócios imobiliários em Piracicaba: interesses públicos e privados. **Estudos Geográficos**, Rio Claro, 15(2): 192-208p, jul./dez. 2017.

PAC. **Sobre o PAC**. Disponível em: < http://pac.gov.br/sobre-o-pac >. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **6º balanço 2015-2018**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Disponível em: < http://pac.gov.br/pub/up/relatorio/11fbe9b2f7cbecb3ec5c1f9f67b5f3be.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

PAIVA, J. P. L. **A nova medida provisória n. 759/2016 e seus reflexos no registro de imóveis.** 2016. Disponível em: < http://www.irib.org.br/noticias/detalhes/artigo-a-nova-medida-provisoria-no-759-2016-e-seus-reflexos-no-registro-de-imoveis >. Acesso em: 17 jan. 2017.

PIRACICABA 2010 – REALIZANDO O FUTURO. Agenda 21 de Piracicaba. Piracicaba: Piracicaba 2010 – Realizando o Futuro, 2007.

PLANEJAMENTO. **Qual a diferença entre PAC1 e PAC2?** Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento/visao-geral/qual-a-diferenca-entre-pac1-e-pac2 >. Acesso em 17 jan. 2020.

PMF. **Plano municipal de habitação de interesse social de Florianópolis**. 2011. Disponível em: < http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/22_06_2011_16.30.42.884f696aacfa360d3f184780e46cb25c.pdf >. Acesso em 17 jan. 2020.

PÓLIS. **Relatório de diagnóstico do plano diretor de desenvolvimento de Piracicaba - parte 1**. 2003. Disponível em: < http://www.ipplap.com.br/docs/Relatorio_Diag_PDD_1a45.pdf >. Acesso em 17 jan. 2017.

ROLNIK, R. **Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos**. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

_____. **Guerra dos lugares:** a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. **O fim do Minha Casa Minha Vida para quem mais precisa?** Disponível em: < https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/ >. Acesso em 17 jan. 2020.

ROMERO, F. N., STRADIOTTO, E., ALMEIDA, I. V.; NEDER, A. Z. Diagnóstico social, econômico, jurídico nas favelas de Piracicaba. **Núcleo de Estudos e Programas em Educação Popular**, Universidade Metodista de Piracicaba - UNIMEP, Piracicaba, 1995.

SANTO AMORE, C; SHIMBO, L; RUFINO, M.B.C. **Minha casa ... e a cidade?** avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, E. S. Reflexões sobre a utilização de espaços públicos para o lazer esportivo. **Revista RA'E GA,** Curitiba, n. 1, v. 11, p. 25-33, 2006.

SDH/PR. **Direito à moradia adequada.** Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013. Disponível em: < http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/DH_moradia_final_internet.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2020.

SEADE. **Índice de paulista de vulnerabilidade social (IPVS) – Piracicaba.** Disponível em: < http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/pdf/ipvs/mun3538709.pdf >. Acesso em: 17 jun. 2019.

_____. **População, por grupos de idade - Piracicaba.** Disponível em: < http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas >. Acesso em: 17 mar. 2020.

_____. **Índice paulista de responsabilidade social:** dimensão longevidade. Disponível em: < http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil >. Acesso em: 17 mar. 2020b.

_____. **Sistema SEADE de projeções populacionais.** Disponível em: < http://produtos.seade.gov.br/produtos/projpop/index.php >. Acesso em: 17 jan. 2020c.

SEDEMA. **Portal.** Disponível em: < http://www.sedema.piracicaba.sp.gov.br/?pag=texto&id=1 >. Acesso em: 17 jan. 2020.

SEDS. **Plano estadual de assistência social do Estado de São Paulo.** Disponível em: < http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1321.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

SEH. **Programa "Casa Paulista"**. Disponível em: < http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/index.aspx >. Acesso em: 17 jan. 2020.

SEH. **Programa "Casa Paulista" e PMCMV**. Disponível em: < http://www.habitacao.sp.gov.br/transparencia/pmcmv.aspx >. Acesso em: 17 jan. 2020b.

SEMAE. **Plano de saneamento básico do município de Piracicaba (2010)**. Disponível em: < https://www.semaepiracicaba.sp.gov.br/attachments/8084_135%20-%20Plano%20de%20Saneamento%20do%20SES%20de%20Piracicaba%20-%20Volume%20Unico.pdf >. Acesso em: 15 mar. 2020.

SEMZEZEM, P.; ALVES, J. M. Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social. **Serv. Soc. Rev**., Londrina, v. 16, n.1, p. 143-166, jul./dez. 2013. Disponível em: < https://www.researchgate.net/publication/276230894_Vulnerabilidade_social_abordagem_territorial_e_protecao_na_Politica_de_Assistencia_Social>. Acesso em: 20 jun. 2019.

SILVA, J.H.S. **Relatório final da oficina de educação socioambiental para famílias do núcleo habitacional Sant'Ana** – transferidas da favela do Cantagalo. Piracicaba: EMDHAP, 2010

SIQUEIRA, E. S. **A gestão de projetos e a produção da cidadania na associação dos favelados de Piracicaba**. 1993. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1993.

SMADS. **Histórico da secretaria**. Disponível em: < http://www.semdes.piracicaba.sp.gov.br/pagina.php?post=60 >. Acesso em: 17 dez. 2019.

SMADS. **Número de famílias atendidas pelo programa de transferência de r(Bolsa Família) no município de Piracicaba (2018-2019).** Disponível em: < https://g1.globo.com/sp/piracicaba-regiao/noticia/2019/05/11/no-de-familias-cadastradas-no-bolsa-familia-em-piracicaba-e-o-maior-em-12-meses.ghtml >. Acesso em: 17 dez. 2019b.

TUCCI, C.E.M. **Inundações e drenagem urbana.** Disponível em: < https://pt.scribd.com/document/266798091/Carlos-Tucci-Inundaciones-y-Drenajes-Urbanos >. Acesso em: 20 mar. 2020.

VALLADARES. L. P. **A invenção da favela**: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: FGV. 2005.

VENOSA, S. S. **Direito civil: direitos reais.** São Paulo: Atlas, 2006.

VIERA, A. D. **PAC:** urbanização de assentamentos precários. MCidades. 2015. Disponível em: < http://www.housingfinance.org/uploads/IUHF%20Congress%202015/5_4_Alessandra_DAvila.pdf >. Acesso em: 17 jan. 2020.

VIEIRA FILHO, D. S. *et al.* Infraestrutura urbana: infraestrutura e o crescimento populacional no Brasil. **Cadernos de Graduação - Ciências Exatas e Tecnológicas**. Sergipe, v. 1, n. 16, p. 19-25, mar. 2013. Disponível em: < https://www.google.com/search?rlz=1C1GCEA_enBR892BR892&sxsrf=ALeKk02luo3QKFHUmOEjza02kqZ0CRdjPQ%3A1585337374583&ei=HlR-XsqZI7Su5OUPkKeFyA4&q=http%3A%2F%2Fwww.mackenzie.br%2Ffileadmin%2Fgraduacao%2Fccsa%2Fnucleos%2Fnpqv%2Frelatorio_ieqv%2Finfraestrutura.pdf&oq=http%3A%2F%2Fwww.mackenzie.br%2Ffileadmin%2Fgraduacao%2Fccsa%2Fnucleos%2Fnpqv%2Frelatorio_ieqv%2Finfraestrutura.pdf&gs_lcp=CgZwc3ktYWIQARgAMgQIIxAnUABYAGDwQ2gAcAB4AIAB0gGIAcQCkgEFMC4xLjGYAQCqAQdnd3Mtd2l6&sclient=psy-ab >. Acesso em: 17 jun. 2019.