

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

VITOR JOSÉ SANTOS DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES DO INTERIOR DE SÃO PAULO,
PARA QUEM?**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2020

VITOR JOSÉ SANTOS DE OLIVEIRA

**DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES DO INTERIOR DE SÃO PAULO,
PARA QUEM?**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Profa. DRa. ANA PAULA MYSZCZUK

CURITIBA - PR

2020

TERMO DE APROVAÇÃO



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Gestão Pública Municipal



DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES DO INTERIOR DE SÃO PAULO, PARA QUEM?

por

VITOR JOSE SANTOS DE OLIVEIRA

Esta monografia foi apresentada às 20:30 do 6 de outubro de 2020 como requisito parcial para a obtenção do título de **Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal** – Polo de Itapetininga - SP, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **APROVADO**

RICARDO LOBATO TORRES

ANA PAULA MYSZCZUK

Cindy Renate Piassetta Xavier Medeiros

a autenticidade deste documento pode ser verificada através da URL:
<http://certificados.utfpr.edu.br/validar/6CA6ADB6>

DEDICATÓRIA

Aos meus pais Marcos que abriu mão dos estudos para cuidar da família e Benilda que cuidou de tudo enquanto ele trabalhava, aos meus irmãos Gustavo e Karina. A minha Companheira de vida Carolina empresária de sucesso, mãe sensacional e a Clarice que garante o combustível necessário para continuar vivendo e sonhando com um mundo melhor. E aos grandes amigos de caminhada. Ao Jardim Casa Grande, Universidade da vida! Venceremos...

RESUMO

OLIVEIRA, Vitor. Desenvolvimento das cidades do interior de São Paulo, para quem? 2020. 40 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação da Universidade Aberta do Brasil, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Itapetininga, 2020

Esta pesquisa apresenta uma abordagem qualitativa da questão do déficit habitacional no interior de São Paulo com foco na cidade de Itapetininga. Discute através da técnica de pesquisa explicativa os motivos do grande número de pessoas sem casas ou em moradia precárias e os avanços nas legislações sobre o tema, bem como sua efetiva utilização. Apresenta as causas e também propõe ações para a superação dessa problemática. Discute Itapetininga com base no resultado de um plano local de habitação de interesse social, que serviu como base para aprovação de uma lei municipal em 2012, responsável pelo planejamento e gestão de programas de moradias de interesse social. Complementado por pesquisa bibliográfica que se orientou no entendimento da habitação como um direito básico a dignidade humana como descrito na Declaração Universal dos Direitos Humanos. As pesquisas apontaram para uma cidade que se adequou as mais modernas leis sobre o tema, como aprovação e revisão do seu Plano Diretor, fixou diretrizes gerais para políticas de desenvolvimento urbano e rural com foco a regular as formas de acesso a moradia, inclusive aos mais pobres e criou conselhos populares para gestão e fiscalização. Porém ficou constatado que tais ações não se tornaram realidade e a população pouco sabe dos direitos que estão garantidos por lei e das metas estabelecidas pela própria Prefeitura que não foram atingidas. Por outro lado foi encontrado dispositivos nas leis já estabelecidas que podem ser úteis para garantir o direito à moradia digna sem ser necessário a construção de novas casas e a ampliação da mancha urbana sobre o meio ambiente com a Locação Social e Concessão do Direito Real de Uso, medidas que democratizam o acesso à cidade, combatem a especulação imobiliária e melhoram a qualidade de vida não só das famílias diretamente beneficiadas.

Palavras-chave: Direito a Moradia. Gestão Urbana. Direitos Humanos. Interesse Social. Locação Social.

ABSTRACT

OLIVEIRA, Vitor. Development of cities in the interior of São Paulo, for whom? 2020. 40 f. Term Paper (Specialization in Municipal Public Management) - Graduate Program Universidade Aberta do Brasil, Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Itapetininga, 2020

This research presents a qualitative approach to the issue of housing deficit in the interior of São Paulo with a focus on the city of Itapetininga. It discusses through the explanatory research technique the reasons for the large number of people without homes or in precarious housing and the advances in legislation on the subject, as well as its effective use. It presents the causes and also proposes actions to overcome this problem. It discusses Itapetininga based on the result of a local social interest housing plan, which served as the basis for the approval of a municipal law in 2012, responsible for the planning and management of social interest housing programs. Complemented by bibliographic research that guided the understanding of housing as a basic right to human dignity as described in the Universal Declaration of Human Rights. The surveys pointed to a city that adapted to the most modern laws on the subject, such as approval and revision of its Master Plan, established general guidelines for urban and rural development policies with a focus on regulating the forms of access to housing, including the most and created popular councils for management and oversight. However, it was found that such actions have not become reality and the population knows little of the rights that are guaranteed by law and the goals established by the City Hall itself that have not been achieved. On the other hand, provisions have been found in the laws already established that can be useful to guarantee the right to decent housing without the need to build new houses and expand the urban area over the environment with Social Leasing and Concession of the Right of Use, measures that democratize access to the city, combat real estate speculation and improve the quality of life not only of directly benefited families.

Keywords: Right to Housing. Urban Management. Human rights. Social Interest. Social Leasing

LISTA DE SIGLAS

IBGE	Instituto Brasileiro Geografia e Estatística
ONU	Organizações das Nações Unidas
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
HIS	Habitação de Interesse Social
PIB	Produto Interno Bruto
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
Pnad	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SEADE	Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos
CMHIS	Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
FMHIS	Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
PLHIS	Plano Local De Habitação De Interesse Social
ZH	Zona Especial de Interesse Histórico Cultural
ZC	Zona Cental
Z1	Zona de Uso 01
CCS2	Corredor de Comercios e Serviços 2
CCS3	Corredor de Comercios e Serviços 3
CCRs	Corredor de Circulação Rápida
DER	Departamento de Estradas e Rodagens
CASI	Clube Atlético Sorocabana de Itapetininga
ZEIS	Zona Especial Interesse Social para Habitação
EIV	Estudo de impacto de vizinhança
APP	Area de Preservação Permanente
CEDEPLAR	Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
1.1	Tema	8
1.2	Problema	9
1.3	Justificativa	9
1.4	Objetivos	9
1.5	Metodologia	9
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	11
2.1	Políticas Públicas	11
2.2	Direito à Habitação	12
2.3	Estatuto Da Cidade	13
2.4	Plano Diretor	14
2.5	Habitação De Interesse Social	15
2.6	Desenvolvimento Urbano	16
3	METODOLOGIA	19
4	RESULTADOS	20
4.1	Lei Municipal N° 5.264, De 27 De Maio De 2008	22
4.1.1	Lei Municipal N° 5649, de 23 De Novembro de 2012.	23
4.3	Parcelamento, edificação ou utilização compulsória	26
4.4	IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos	27
4.5	Outorga onerosa do direito de construir e mudança de uso	27
4.6	Transferência do direito de construir	28
4.7	Operações urbanas consorciadas	28
4.8	Direitos de preferência	28
4.9	Área de especial interesse social para habitação	28
4.10	Estudo de impacto de vizinhança - EIV	29
5	DISCUSSÕES	29
5.1	Condições dos assentamentos precários e suas classificações	30
5.2	Tipos de intervenção nos assentamentos precários.	31
5.3	Deficit Habitacional em Itapetininga	32
5.3.1	Deficit Quantitativo	33
5.3.2	Custo Estimado Para Superação do Deficit	33
5.4	Constatações do Plano	34
5.4.1	Como Garantir o Direito da Moradia Digna	35
5.4.2	Locação Social	36
5.4.3	Concessão de Direito Real de Uso	37
5.5	Linhas de Ações Propostas	38
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
6.1	Recomendações Para Trabalhos Futuros	41
	REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

Aconteceram verdadeiras transformações nas cidades brasileiras nas últimas décadas, mesmo fora das grandes metrópoles, a atividade de construção civil que estava se intensificando, ganhou ainda mais forças com o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado em 2009, visando incentivar a economia local, que enfrentava os efeitos de uma crise mundial.

Some-se a isso o lançamento, em 2009, do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com o objetivo de enfrentar a crise econômica justamente por meio da dinamização da atividade da construção civil. Porém, esse significativo impulso da construção ocorre de forma preocupante: em todo o país, novos bairros surgem em áreas distantes e sem urbanização, alinhando centenas de casas idênticas e minúsculas, ou enfileirando torres habitacionais com sofrível padrão construtivo, e grande impacto sobre o meio ambiente. (Ferreira, 2012, p.07).

Essa oportunidade de acesso ao crédito imobiliário desencadeou na ampliação de maneira acelerada e descontrolada da área urbana sobre o meio ambiente, e sem o cuidado necessário com a chegada dos serviços públicos, o funcionamento da cidade, tampouco existiram preocupações com o impacto ambiental e as injustiças sociais provocadas por uma lógica de comprar áreas por hectares e vender por metros quadrados. Quais foram os impactos dessa lógica nos problemas habitacionais de Itapetininga?

A produção de cidades menos impactantes e mais justas é questão de sustentabilidade ambiental: O que se faz de errado hoje, mesmo sendo soluções que na aparência e de imediato sejam boas, irá impactar as gerações futuras. A impermeabilização do solo, sua contaminação por sistemas inadequados de saneamento e o desmatamento terão consequências nas próximas gerações (Ferreira, 2012, p.52).

1.1 Tema

Todo esse desenvolvimento não desencadeou em cidades socialmente justas e ainda existe muita gente sem casa, 6,35 milhões de famílias em todo o Brasil de acordo com o IBGE, em Itapetininga uma lei ordinária de nº 5.264 de 2008, fixou diretrizes gerais para a política de habitação para as camadas mais populares da população, criando inclusive o

Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social, porém pouco se avançou.

1.2 Problema

A questão norteadora é: Como foram os caminhos percorridos pelo poder público municipal de Itapetininga no seu desenvolvimento urbano e como pode ser a implementação dessas políticas públicas, de modo a assegurar às famílias, especialmente as de baixa renda o acesso à habitação?

1.3 Justificativa

Empreendimentos imobiliários são lançados quase que todo mês na cidade de Itapetininga-SP, por outro lado a população sofre com o grande número de terrenos e casas abandonados próximos a zona central, que atraem todos os tipos de problemas.

Esses imóveis vagos se tornam uma clara contradição com os loteamentos que avançam sobre antigas áreas rurais e ampliando a zona urbana.

Cabendo ao município utilizar os instrumentos previstos tanto na Constituição Federal assim como no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor, o combate a ociosidade a especulação imobiliária.

1.4 Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é examinar a Lei Municipal nº 5.264/2008 e legislações correlatas que versão sobre o tema e as possibilidades de oferecimento de condições de habitabilidade em casas já existentes e reassentar moradores de áreas impróprias inserindo-os no contexto da cidade.

Já como objetivos específicos é identificar formas de ampliar o acesso à moradia para população de baixa de renda através de casas já construídas com o aluguel social em Itapetininga-SP

1.5 Metodologia

Itapetininga como todas as outras cidades são uma expressão espacial das relações econômicas, políticas, culturais da nossa sociedade e história. Por isso é preciso utilizar a

técnica de coleta e analisar dados governamentais para o entendimento do nosso atual contexto de uma cidade socialmente injusta e incapaz de promover qualidade de vida. A base teórica será a partir de revisões de literatura que versam sobre o direito à moradia e o déficit habitacional, além dos Censos realizados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A pesquisa bibliográfica para definir os conceitos e princípios, buscará livros e trabalhos científicos do desenvolvimento urbano no Brasil assim como de diversos autores que dissertam a respeito do assunto para elucidar com clareza o tema proposto.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No Brasil a questão da moradia é um debate de muitas décadas, intensificado com o êxodo rural que acarretou inúmeros problemas nas grandes cidades brasileiras dada a falta de planejamento e políticas públicas que orientassem o desenvolvimento das cidades e regulasse a produção habitacional.

2.1 Políticas Públicas

A relação entre Estado e políticas públicas, é resultado de uma dinâmica social intensa e histórica entre as demandas e as necessidades de uma sociedade complexa e de interesses conflitantes.

Rua (2014, p13) diz que “interesse é qualquer valor considerado importante, útil ou vantajoso, moral, social ou materialmente. Os interesses podem resultar de necessidades materiais ou ideais”. Sendo que a primeira dizem respeito a sobrevivência física e dos desejos de posse já os de interesse ideias estão mais ligados as questões do desenvolvimento intelectual e de participação.

Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. [...], é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército [...] – que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) [...], configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período (Hofling 2001, p.31).

Conforme Souza (2006, p.6) “As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.”

Ainda para Hofling (2001) as políticas propostas pelo Estado não se implementam automaticamente, pois elas não estão isoladas das relações de poderes elas se movimentam, seu impacto pesa nas contradições de interesses dos diferentes grupos que compõe a sociedade e o resultado pode ser diferentes do esperado.

Em termos práticos nem tudo que é de desejo e necessidade da maioria é implementado, dado a força que os pequenos grupos de poderes, tem para influenciar nas decisões e implementações de políticas públicas.

Visando intermediar as relações entre partes que estão em relação de desigualdade, e prestando à defesa dos mais fracos e necessitados a Declaração Universal dos Direitos Humanos expressa a importância da proteção da dignidade humana como fundamento para a obtenção de liberdade, justiça e paz no mundo. A dignidade também é ressaltada em seu art.

1º, na qual declara que todos os seres humanos nascem livres e iguais tanto em dignidade quanto em direitos, sendo que todos devem agir em relação aos outros em espírito de fraternidade (ONU, 1948).

No plano nacional art. 3º da Constituição estabelece como objetivos fundamentais do Estado brasileiro a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a garantia do desenvolvimento nacional; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais; e a promoção do bem de todos, “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988).

2.2 Direito à Habitação

O direito à habitação é fundamental de todo e qualquer ser humano, no plano internacional foi declarado como um dos ideais comuns que devem ser atingidos por todos os povos e nações pela Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948. Declarado no artigo XXV, que todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família o direito da moradia.

Uma vez que um local adequado para viver possibilita a própria dignidade, questões como, a necessidade básica tanto do abastecimento de água potável quanto do saneamento, estão diretamente relacionadas à habitação (ONU-Habitat, 2010).

A garantia da habitação foi institucionalizado no Brasil na Constituição de 1988 e com a regulamentação através do Estatuto da Cidade em 2001. Conquista da intensa pressão que se deu através das organizações sociais ligadas ao direito à moradia.

Ainda no plano nacional, segundo a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República (2013), o direito à moradia adequada é mais amplo do que o direito à propriedade, já que aborda direitos não relacionados à propriedade, visando a garantir que todos tenham um lugar seguro para viver em paz e dignidade, incluindo os não proprietários do imóvel. Segurança da posse, um dos pilares do direito à moradia adequada, pode tomar uma variedade de formas, incluindo alojamento de aluguel, cooperativa de habitação, arrendamento, ocupação pelo dono, habitação de emergência ou assentamentos informais.

Percebe-se historicamente que a moradia sempre se configurou como uma dificuldade do nosso país, dado a insuficiência de recursos financeiros por parte de parcela da população resultado da falta de emprego e má distribuição de renda.

Pois o processo de urbanização por qual passou o Brasil a partir de 1940 advindo de um intenso processo de êxodo rural apoiados pela mecanização da agricultura que aumentou a produtividade mais diminui a necessidade de força do trabalho, essa grande massa viu na expansão da indústria nas grandes cidades a oportunidade de um novo emprego e melhorar sua condição de vida, como Monteiro destacou:

A industrialização, então, passou a atrair mão de obra para as cidades e, portanto, provocando novas configurações no espaço urbano. O aumento dessa população urbana implicou a necessidade de ampliar a oferta dos serviços e equipamentos urbanos, bem como a oferta de moradia para as famílias. No entanto, isso não ocorreu na mesma proporção do crescimento das cidades (Monteiro, 2017, p13).

Essa transformação no espaço urbano em um curto espaço de tempo e dentro da dinâmica capitalista que gera desigualdade e exclusão, trouxe um novo problema social que foram os assentamentos habitacionais precários, tudo isso acabou deixando uma marca na nossa atualidade são as favelas que avançaram sobre as periferias das cidades (Monteiro, 2017).

Diante disso surgiu a necessidade de políticas de inclusão desses grupos excluídos ou marginalizados cuja a habitação estava nas periferias das cidades, distantes dos benefícios de quem vive dentro dos espaços urbanos. O art. 182 da Constituição Brasileira estabeleceu como objetivo da política de desenvolvimento urbano a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

2.3 Estatuto Da Cidade

Lei federal de n.º 10.257 de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, foi criada com o objetivo de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que tratam da política de uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Uma das leis urbanísticas mais avançadas do mundo: o Estatuto da Cidade que regula a aplicação da função social da propriedade por meio do Plano Diretor (Maricato, 2009).

O Estatuto da Cidade sofreu resistências do empresariado conservador. Aos olhos desse setor, era um texto "de esquerda" estatizante e burocrático. Essa percepção determinava as marchas e contramarchas que contribuíram para um longo período entre apresentação e sua aprovação (Bassul, 2002, n.p).

Com a aprovação, a nova lei significava a efetivação dos princípios constitucionais de propiciar gestão democrática da cidade e garantir a função social da propriedade, o artigo 4 estabeleceu que cabe ao município promover instrumentos da política urbana como, o plano diretor, disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo, zoneamento ambiental,

plano plurianual, gestão orçamentária participativa, diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Garantiu os institutos tributários e financeiros como o IPTU, contribuição de melhoria e incentivos e benefícios fiscais e financeiros. E os institutos jurídicos e políticos entre eles a desapropriação, a instituição de unidades de conservação, zonas especiais de interesse social, usucapião especial de imóvel urbano, outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso e a regularização fundiária.

Porém Bassul (2002) achava falacioso o argumento de que os problemas urbanos se davam pela falta de instrumentos para que as cidades garantissem a função social da propriedade, e que aprovação do Estatuto não resolveria por si só. A realidade é que instrumentos legais não bastariam. Somente com a pressão da organização popular os gestores fariam cumprir a lei.

2.4 Plano Diretor

O plano diretor surge como ferramenta central do planejamento de cidades no Brasil. Conforme os artigos 39º e 40º do Estatuto da Cidade, o plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. É ele quem deve promover o diálogo entre os aspectos físicos-territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais para a cidade. O plano deve ter como objetivo distribuir os riscos e benefícios da urbanização, induzindo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável (Brasil, 2001).

[...] A partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, [...] para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (Villaça, 1999, p.238).

O plano diretor ficou disposto como obrigação do Poder Executivo Municipal, sob a responsabilidade técnica de um arquiteto urbanista com a participação de uma equipe interdisciplinar, e contar obrigatoriamente com o processo de planejamento participativo, que depois de finalizado, precisa da aprovação do poder legislativo.

A Constituição, em seu artigo 29, prevê a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, e o Estatuto da Cidade disciplinou que: “No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos”.

Entretanto Estado e sociedade resistem à sua aplicação. Até existem prefeitos que gostariam de aplicá-lo mas quando esse fato raro ocorre a dominação patrimonialista sobre as Câmaras Municipais e o judiciário impedem que tal ocorra (Maricato, 2009).

Mais uma vez a disputa conflitante de interesses, se coloca como um obstáculo da promoção das políticas propostas pela sociedade, nesse caso dificulta a possibilidade de se criar as bases para uma cidade inclusiva, equilibrada, sustentável, que promova qualidade de vida a todos os seus cidadãos, reduzindo os riscos do crescimento desenfreado e distribuindo de forma justa os custos e benefícios da urbanização.

Grandes fortunas no Brasil se fazem sobre a renda imobiliária que decorre do crescimento urbano mas especialmente do investimento público sobre certas áreas da cidade. Já são milhares os livros e teses escritos sobre esse assunto, já temos base legal para fazer mudanças mas não avançamos um milímetro no combate à desigualdade e à segregação nas cidades dominadas pelo capital imobiliário rentista (Maricato, 2009)

O plano diretor ainda pode contribuir para gerar transparência para a política de planejamento urbano, uma vez que ao ser institucionalizada em forma de lei, o cidadão passa a ter ciência de como será o desenvolvimento de sua cidade, pode se organizar para mudar algo da qual ele não concorde, como também utilizá-la como fator de decisão na hora de escolher um local para morar ou para empreender.

Sendo o plano diretor o principal plano urbanístico, os demais planejamentos devem ter como função o escalonamento do mesmo, devem, justamente por isso, estar em relação de coerência com ele.

2.5 Habitação De Interesse Social

A Lei Federal 11.124, em junho de 2005, é resultado do primeiro Projeto de Lei de iniciativa popular apresentado após a Constituinte que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, que compartilhou a gestão entre os entes federativos que possuem competência comum constitucional de produzir moradias.

As políticas estaduais e municipais de Habitação de Interesse Social devem ser norteadas pelas diretrizes do Estatuto da Cidade, definidas no art. 2º da Lei Federal no

10.257/2001 combinadas com as diretrizes do Sistema Nacional de HIS definidas no art. 4º, II da Lei Federal no 11.124/2005 os municípios passaram a ter como compromisso de constituir:

1. Fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar a Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
2. Constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantindo o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;
3. Apresentar o Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda.

2.6 Desenvolvimento Urbano

O planejamento é a base do desenvolvimento de qualquer cidade que tem como objetivo a melhoria na qualidade de vida do cidadão, bem como a conservação dos recursos ambientais, porém ele não está livre de resultar em uma formação injusta e desigual pois é importante lembrar que:

O equilíbrio urbano, entretanto, só será possível quando se conseguir erradicar a miséria, que se expressa nos assentamentos informais desprovidos do atendimento às necessidades mínimas para se viver com dignidade. (Ferreira, 2012, p12).

Aqueles que detém a maior influência no poder do momento, se beneficiaram, dos melhores lugares para viver e para desenvolver o seus negócios e isso faz com que o planejamento urbano pôde servir, paradoxalmente, tanto para garantir esses privilégios como tentar combater ou resolver esses problemas.

Pelo fato de que os pobres não cabem nas cidades, que os conjuntos habitacionais tem sido construídos em terras baratas a longas distâncias. Levar a cidade até eles resulta socialmente muito caro mas essa lógica de extensão da cidade alimenta aquilo que ocupa o lugar central da desigualdade urbana: a valorização imobiliária e fundiária. (Maricato, 2009).

Segundo o IBGE, 50% da população urbana está concentrada nas regiões metropolitanas e cidades com mais de 350 mil habitantes, tais moradores correspondem a produção de 65% do PIB nacional. Itapetininga não está nesse grupo, considerada uma cidade média, com população estimada em 163.901. Compõe o grupo de municípios que têm entre 100 mil e 2 milhões de habitantes e que viu uma explosão populacional, cuja população pulou, em dez anos, de 36% para 40% do total de habitantes do país.

Ferreiro (2012) chama atenção para um fator determinante no planejamento das cidades quando se trata das infraestruturas de transporte, o padrão brasileiro de urbanização

que historicamente privilegiou os carros ou melhor aqueles que os possuem e isso causa sérias contradições nos gastos públicos de investimentos viários que acaba por gastar mais recursos para facilitar o uso do automóvel em detrimento do financiamento do transporte público que corresponde a 36% das viagens diárias feitas na cidade de São Paulo contra 31% daqueles que se utilizam de algum meio individual.

É impossível tratar do tema desenvolvimento urbano no Brasil sem destacar o Programa Minha Casa Minha Vida pois este representa o último programa desenvolvido na seara da habitação e em apenas dois anos de execução apresentou dados que tornou-o o maior programa em atividade no setor habitacional no Brasil.

A verdade é que o aquecimento desse mercado iniciou-se antes do programa, e certamente continuará, atrelado ou não a ele. Ainda assim, é indiscutível também que, desde 2009, o PMCMV tornou-se a locomotiva da produção habitacional do País, em inédito esforço de enfrentar a questão da moradia (Ferreira, 2012, p.08).

Fazendo um paralelo com outro programa de habitação, que até então foi o que mais investiu em habitação no Brasil, que segundo Maricato (2009) através do Banco Nacional de Habitação (BNH) durante a última ditadura militar do golpe de 1964, quando foram financiadas aproximadamente 4 milhões de unidades durante a vigência do BNH. Na segunda metade dos anos 70 a construção de moradias assegurou o crescimento do PIB brasileiro a taxas aproximadas de 7% ao ano.

Ferreira (p.23, 2012) destaca que a população com renda abaixo de cinco salários historicamente sempre ficaram de fora dos programas brasileiros de política habitacional, o que contribuiu para que em 2008 em um estudo da Fundação João Pinheiro apontasse que essa camada da população representava 90% do déficit habitacional no Brasil.

Através da conversão da Medida Provisória nº 459/2009 na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, foi lançado o Programa Minha Casa Minha Vida, gerido pelo Ministério das Cidades e operacionalizado pela Caixa Econômica Federal. Tinha por objeto a aquisição de terreno e construção de unidades habitacionais, que depois de concluídas são vendidas às famílias que possuem renda familiar mensal de até R\$ 1.395,00.

O PMCMV, foi anunciado com o objetivo de promover a construção de 1 milhão de casas, atendendo às camadas de renda abaixo de três salários mínimos, pela primeira vez um programa com substancial aporte público para subsidiar moradias para essa faixa de renda e com garantias da viabilidade financeira o que de fato contribuiu para que o programa efetivamente chegasse na ponta.

Porém o programa por si só não resolveu a questão da moradia no Brasil, em 2015, o déficit habitacional estimado corresponde a 6,355 milhões de domicílios, dos quais 5,572

milhões, ou 87,7%, estão localizados nas áreas urbanas e 783 mil unidades encontram-se na área rural (Fundação João Pinheiro, 2015)

Um fator que se destaca a cada nova atualização do estudo sobre o déficit habitacional é o grande montante dos domicílios vagos. A aparente contradição entre um déficit de moradias ao lado de um enorme número de imóveis vagos é sempre uma fonte de questionamento. É apontada também a impossibilidade de se obterem maiores detalhamentos sobre as condições, a localização, a situação de propriedade e o padrão da construção desse estoque de moradias (Fundação João Pinheiro, 2015, p37).

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) 2015, apontou que o Brasil possui 7,906 milhões de imóveis vagos, sendo 80,3% localizados em áreas urbanas e 19,7% em áreas rurais. Desse total, 6,893 milhões estão em condições de serem ocupados, 1,012 milhão estão em construção ou reforma.

O problema central da terra, o PMCMV está voltado em grande medida à produção de unidades habitacionais novas, com vistas à diminuição do déficit habitacional quantitativo, e não compreende modalidades importantes da política habitacional como a política fundiária e desenvolvimento institucional (Ferreira, 2012, p.54).

Portanto o PMCMV representou um compromisso com à problemática habitacional pois destinou grandes subsídios públicos, para construir habitações sociais para as faixas de baixa renda. Porém o processo de valorização fundiária que o programa promoveu, mesmo que involuntariamente, beneficiou o proprietário da terra e a implementação dos empreendimentos habitacionais em áreas cada vez mais distantes, com péssima inserção a cidade.

3 METODOLOGIA

O maior objetivo dessa pesquisa qualitativa foi explicar os problemas habitacionais na cidade de Itapetininga, que necessitou de um aprofundamento da realidade, buscando através da técnica de pesquisa explicativa para encontrar os “porquês” de tantos problemas nessa área sendo o maior deles o grande número de pessoas sem casas ou em moradias precárias.

Para esse trabalho foram analisados e coletados dados com o objetivo de discutir o modelo de desenvolvimento habitacional no Brasil, em específico em Itapetininga e que pode servir como parâmetro para outras cidades médias sobretudo do interior de São Paulo.

Através das análises de dados governamentais produzidos por fundações e institutos e em especial um estudo sobre o assunto contratado a consultoria de planejamento e urbanização da DEMACAMP Planejamento Projeto e Consultoria pela Prefeitura Municipal de Itapetininga no ano de 2010, onde foi possível avançar sobre a problematização da questão da habitação.

A pesquisa bibliográfica se orientou primeiramente no entendimento do direito da habitação, internacionalmente concebido na Declaração Universal dos Direitos Humanos, buscando o seu entendimento no ordenamento maior que é a Constituição Federal de 1988, Leis Federais como o Estatuto da Cidade e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, as leis municipais, e também em trabalhos teóricos de renomados doutrinadores com base em pesquisa bibliográfica para a análise e compreensão.

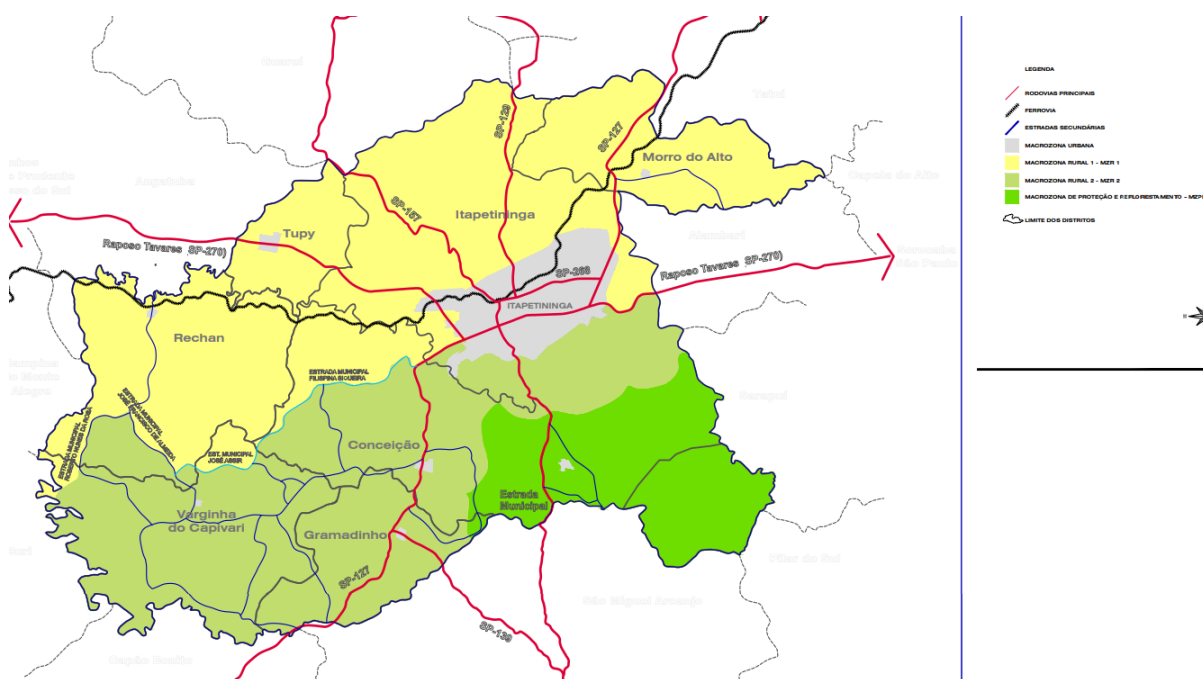
Itapetininga no final da primeira década deste século passou por uma modernização legislativa e se adequou ao sistema nacional de habitação de interesse social, com a Lei Municipal 5.264 de 2008 que criou o conselho e o fundo municipal sobre o tema e quatro anos depois através de outra lei agora de nº 5.649, de 23 de novembro de 2012 que apresentou o Plano Habitacional de Interesse Social, que continha além de uma proposta metodológica, o diagnóstico habitacional e as estratégias de ação.

4 RESULTADOS

Itapetininga se situa na parte Sudoeste do estado de São Paulo, possui área de 1.792,08km², a terceira maior extensão territorial do estado, com 81,72km² de área urbana e 1.710,36km² de área rural. O município apresenta-se hoje constituído de 7 distritos: Itapetininga, sede urbana, e os distritos rurais de Conceição, Gramadinho, Morro do Alto, Rechan, Tupy e Varginha (IBGE).

A maior parte do território do município está inserida na bacia hidrográfica do Alto Paranapanema, em uma altitude de 656m acima do nível do mar (SEADE). A rica malha hidrográfica do Município constitui um dos fatores de seu desenvolvimento. O principal rio que banha o município é o Itapetininga, afluente do Paranapanema, que corre na direção leste-oeste, nascendo nas proximidades da serra de Araçoiaba e tendo um percurso de 72 km dentro do município. A importância deste manancial levou o Município a criar a Área de Proteção Ambiental da Bacia do Rio Itapetininga através da Lei Municipal 4.445 de 12 de setembro de 2000. (DEMACAMP 2010, p60).

Imagem I: Macrozoneamento de Itapetininga



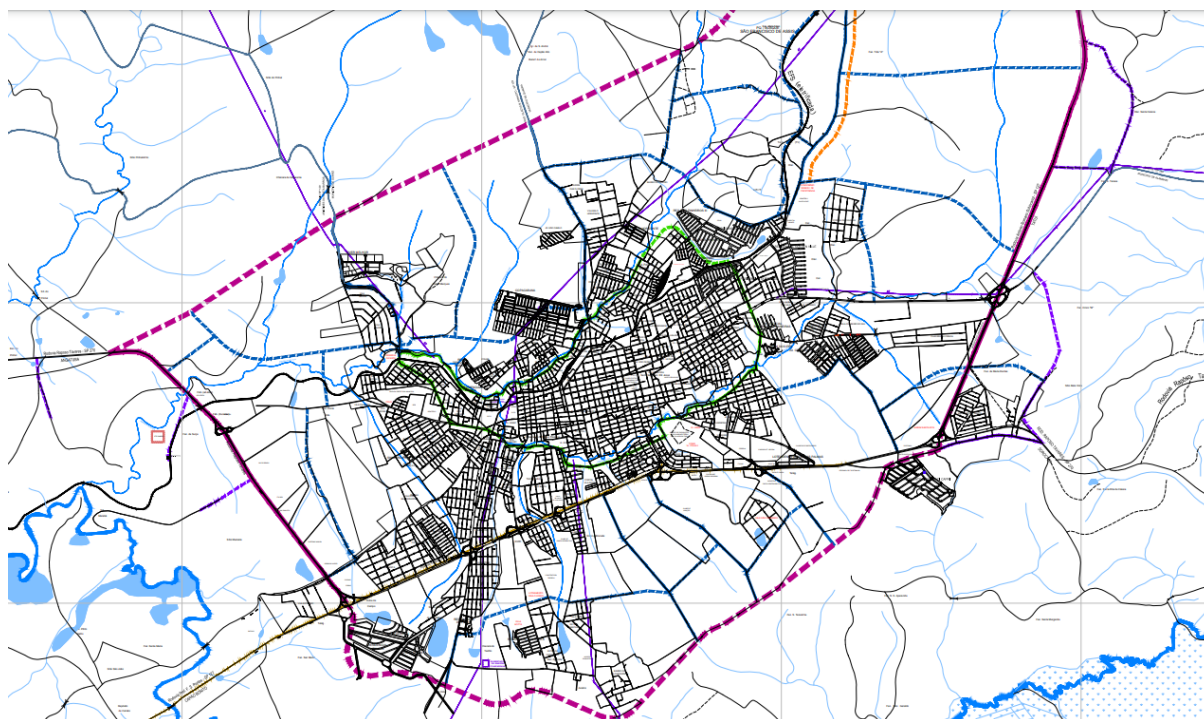
Fonte: Prefeitura do Município de Itapetininga (2014)

Sua origem histórica de desenvolvimento se deu através do tropeirismo, local era um ponto de passagem e descanso dos tropeiros que se dirigiam a São Paulo, ou em direção ao Sul do País. De vocação agrária destaca-se alguns importantes ciclos econômicos: o primeiro da pecuária, o segundo da cultura da cana-de-açúcar, o terceiro do algodão e o quarto do café.

Para Afonso (2020) ao analisar dados do IBGE a partir de 1950, além da variação populacional, foi possível notar um aumento nos estabelecimentos industriais em Itapetininga, principalmente na década de 1960 teve uma expressiva mudança no número de pessoal ocupado do setor de Agricultura, em 1970 o setor Industrial já empregava mais que os setores da Agricultura, Pecuária e Silvicultura. Nessa época o município já apresentava a expressiva taxa de urbanização de 67,89%. Entre 1970 e 1980 a população urbana total cresceu 32,66%, enquanto a população rural cresceu apenas 0,27% e esse cenário de êxodo rural se manteve nas décadas seguintes, mas em menor intensidade.

Embora Itapetininga ainda mantenha uma produção agrícola bastante forte e diversificada. Que vai da laranja, cana-de-açúcar, batata, milho, feijão e grama, além de se destacar no setor de aves bem como na pecuária leiteira e silvicultura, principais responsáveis pelo seu PIB agrícola, porém ao contrário dos setores industrial e de serviços, em que a geração do valor adicionado é alta, a agrícola tem pouca importância no PIB total da cidade R\$253 milhões em 2017 segundo o IBGE, correspondente a 6,32% do total acumulado em todos os outros setores no ano.

Imagem II: Mapa do sistema viário principal de Itapetininga



Fonte: Prefeitura Municipal de Itapetininga (2014)

O município está entre as regiões consideradas de médio desenvolvimento humano (IDH entre 0,5 e 0,8), Itapetininga ocupa a posição 272^a entre os 645 municípios de São Paulo. De acordo com o IBGE em 2017, o salário médio mensal era de 2,1 salários mínimos.

Apenas 23,7% pessoas estão ocupadas em relação à população total. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, 33,5% da população está nessas condições. Embora com números pouco animadores nas últimas décadas observa-se uma redução da desigualdade de renda como mostra a série histórica do Índice de Gini, que passou de 0,53, em 1991, para 0,55, em 2000, e para 0,49, em 2010.

Itapetininga, sancionou seu plano diretor do ano de 2007 que foi atualizado em 2015, como previsto no Estatuto da Cidade como obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

4.1 Lei Municipal N° 5.264, De 27 De Maio De 2008

Itapetininga, sancionou seu plano diretor do ano de 2007 que foi atualizado em 2015, como previsto no Estatuto da Cidade como obrigatoriedade de implementação do Plano Diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Município criou as diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação, através da referida lei criou o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, e regulou as formas de acesso à moradia.

Entre as diretrizes gerais estava promover o acesso à terra e à moradia digna, com a melhoria das condições de habitabilidade, de preservação ambiental e de qualificação dos espaços urbanos, com prioridade as famílias de baixa renda, assegurar políticas fundiárias que garantam o cumprimento da função social da terra urbana.

Entre os objetivos dessa política municipal está a produção de lotes urbanizados e de novas habitações com vistas à redução progressiva do deficit habitacional, melhoria das condições de das casas já existentes de modo a corrigir suas inadequações, inclusive em relação à infraestrutura e aos acessos aos serviços urbanos essenciais e aos locais de trabalho e lazer, urbanizar as áreas com assentamentos subnormais, reassentar moradores de áreas impróprias ao uso habitacional em situação de risco ou de meio ambiente degradado. No seu capítulo V foram determinados o público alvo a ser atendido:

Art. 6º(...) Para fins de definição de ações de política habitacional, o público alvo a ser atendido pelos programas habitacionais deverá ser classificado em três estratos, identificado em razão do grau de inserção das famílias na economia: I - grupo 1: a) famílias sem capacidade de pagamento, ou seja, aquelas localizadas abaixo da linha de pobreza ou que vivam na indigência; II - grupo 2: a) famílias com baixa capacidade de pagamento, ou seja, aquelas com capacidade para atender integralmente suas necessidades básicas, excluindo as despesas de morar condignamente; b) famílias com capacidade de pagamento, ou seja, aquelas que têm

capacidade de atender integralmente suas necessidades básicas e, ainda, apresentam alguma capacidade para assumir serviço de moradia; III - grupo 3: a) famílias com capacidade reduzida de poupança, ou seja, aquelas que, além de atenderem suas necessidades básicas, são capazes de integralizar uma pequena poupança.

4.1.1 Lei Municipal Nº 5649, de 23 De Novembro de 2012.

Instituiu o Plano Local De Habitação De Interesse Social do Município De Itapetininga (PLHIS) para o período de 2012 a 2023. PLHIS se constitui em instrumento estratégico de planejamento e gestão da política habitacional e tem como princípios fundamentais a moradia digna, a justiça social, a sustentabilidade ambiental, a gestão democrática e a gestão eficiente.

Plano que ficaria dividido em três etapas, sendo a primeira a proposta metodológica, a segunda fase sendo composta pelo diagnóstico habitacional e a definição de uma estratégia de ação.

Art. 3º O Plano Local de Habitação de Interesse Social do Município de Itapetininga contém propostas de ações voltadas ao equacionamento das questões relativas à Habitação de Interesse Social do Município de Itapetininga mediante a criação de perímetros de ação integrada, no âmbito dos quais serão compatibilizados os programas habitacionais do órgão municipal responsável pelo Planejamento com as políticas públicas de outros setores.

A elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Itapetininga se deu como parte do processo de complementação da Política Municipal de Habitação definida pela Lei Municipal nº 5.264 de 27 de maio de 2008.

4.1.2 Etapa 01 - Proposta Metodológica

Em 2010 se deu a contratação de uma empresa especializada que ficaria responsável pela estrutura de coordenação e organização dos trabalhos para elaboração do PLHIS, a empresa escolhida foi a DEMACAMP PLANEJAMENTO, PROJETO e CONSULTORIA S/S LTDA.

A estrutura organizacional necessária à elaboração foi integrada e compartilhada entre a equipe consultora e a equipe da Prefeitura Municipal, composta pelos seguintes técnicos e representantes das secretarias municipais de Planejamento, Negócios Jurídicos, Promoção Social e a Secretária de Obras.

O objetivo principal da primeira etapa deveria estabelecer claramente as atividades que deveriam ser executadas para desenvolvimento do Plano, definindo os objetivos e estratégias

que se daria neste processo de desenvolvimento de uma política habitacional (DEMACAMP 2010).

Um dos obstáculos encontrados nessa primeira etapa se deu na mobilização para participação da população, que por ser a parte mais interessada e também a mais prejudicada pela falta de um plano habitacional, poderia enriquecer os debates com sua experiência e conhecimento dos problemas da cidade. Porém não existia até aquele momento o Conselho Municipal de Habitação de Itapetininga embora já previsto em lei anterior e essa representação popular se deu por outros Conselhos já existentes.

As reuniões de pactuação do PLHIS acabaram servindo também para aproximar esses atores sociais para estimular o interesse à participação no Conselho Municipal de Habitação a ser estruturado pelo Departamento de Habitação, facilitando assim a maior e melhor compreensão e abordagem da política de habitação a ser incrementada pelo município. (DEMACAMP, 2010, p.31)

A reunião de apresentação ocorreu no dia 13/09/2010 e contou com pequena participação popular, ao todo foram dezoito pessoas sendo a maior parte da equipe técnica da Prefeitura e da equipe consultora, a representação da população se deu por alguns conselheiros municipais atuantes de outras áreas, representantes de associações e de membros e líderes de bairros e distritos do município.

O maior resultado obtido pela reunião de pactuação foi o ganho de informações a respeito da política habitacional e o entendimento do PLHIS pela sociedade civil. Em muitos casos, pelo fato dos conteúdos serem muito técnicos e conceituais, a sociedade civil tende a não se apropriar das informações passadas. Nesse sentido, a Reunião da primeira etapa do Plano caminhou na direção oposta e pode preparar a base para as futuras discussões do processo e para o processo de formação e estruturação do Conselho Municipal de Habitação. (DEMACAMP 2010, p.51).

4.1.3 Etapa 02 – Diagnóstico Habitacional

O desenvolvimento do diagnóstico passou pela análise de dados que já existiam na Prefeitura como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação de Solo, dados sócio econômicos IBGE, visitas a campo, mapeamento das áreas urbana e rural, os levantamentos das áreas de risco da Defesa Civil, cadastros sobre loteamentos irregulares.

Entre outras informações relevantes como (...) o desenvolvimento econômico esperado e desejado pelo município, a distribuição espacial dos grupos de renda no território (mescla social x vulnerabilidade) e a distribuição atual e proposta das atividades econômicas no território, tendo em vista que estas questões podem gerar atração de população e, conseqüentemente, ampliação da demanda habitacional para diferentes faixas de renda (DEMACAMP 2010, p38).

No que dizia respeito a oferta habitacional de interesse social, foi preciso verificar a disponibilidade de terras para tal e também da viabilidade financeira, para isso foi preciso buscar listas de mapeamento dos empreendimentos habitacionais privados, públicos ou por outros agentes como cooperativas e entidades sociais, que haviam sido aprovados nos últimos 10 anos, assim como sua localização, faixa de renda dos beneficiados e o número de unidades produzidas. Também foi preciso identificar agentes locais do setor imobiliário bem como se havia em fase de aprovação novos empreendimentos e relatório de possíveis programas habitacionais em atividade ou já concluídos.

Se dedicou atenção especial nas questões dos marcos regulatórios e leis assim como as condições institucionais e administrativas da cidade, que seriam necessárias para a aplicação adequada da garantia de acesso à moradia, como o IPTU Progressivo, Planos Locais e Setoriais de Desenvolvimento, Lei Orgânica do Município, Balanços Fiscais dos últimos anos, Convênios celebrados com os outros entes federados e os principais entraves para o departamento de Habitação, bem como seu organograma de funcionamento.

As últimas análises dessa etapa ficou com a questão central que era determinar, identificar, caracterizar e classificar deficit habitacional e qualificar os tipos de assentamentos precários existentes no município bem como diferenciá-los em suas relações com a cidade formal e informal utilizando os Censos, cadastros referentes a debilidades sociais como CadÚnico e os bancos de dados da Assistência Social e Habitação. E buscaram a definição das formas de atendimento – terra x localização x tipologias – para os diferentes grupos de demanda habitacional e os custos correspondentes, através da identificação e mapeamento das áreas patrimoniais públicas e levantamento dos custos como o valor médio da terra na região, de um regularização fundiária, para melhorias habitacionais entre outros custos de uma unidade habitacional (DEMACAMP 2010).

4.1.4 Etapa 03 – Estratégias de Ação

Segundo a DEMACAMP (2010) essa etapa se caracterizou pela definição das diretrizes e objetivos a serem adotados pelo PLHIS, indicando as medidas necessárias no campo jurídico-legal, administrativo para a gestão pública e da participação das comunidades em seu processo de implementação e fiscalização.

Outro foco são as questões orçamentárias, para que as propostas de habitação se realizem dentro dos objetivos e diretrizes do plano. A última etapa, assim como a primeira

teve baixa adesão popular caracterizada pela realização de uma Audiência Pública, ocorrida em 23.11.2011, que reuniu apenas 16 pessoas, sendo a maioria compostas por membros do poder público local e alguns membros da sociedade civil e representantes de movimentos e associações de moradia da cidade.

Segundo o relatório final da (DEMACAMP 2010) todas as estratégias de ação devem ser agrupadas em três linhas permanentes e simultâneas de atividades: 1º produção de novas unidades habitacionais, 2º regularização fundiária e urbana e 3º meios de gestão pública e controle social.

Com o plano aprovado, ele deveria ser constituído como instrumento estratégico de planejamento e gestão da política habitacional tendo como princípios fundamentais a moradia digna, a justiça social, a sustentabilidade ambiental, a gestão democrática e a gestão eficiente.

4.2 Instrumentos Urbanísticos Propostos no Plano

O Plano enumerou os instrumentos de Política Urbana alguns já previstos no Plano Diretor e outros que foram incluídos na última atualização em 2015 que deveriam ser adotados em Itapetininga, destacando sete: parcelamento, edificação ou utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; direito de preferência; e estudo de impacto de vizinhança, valendo destacar alguns que são aqueles que oferecem instrumento jurídico para a problemática deste trabalho, que é a moradia para pessoas de baixa renda.

4.3 Parcelamento, edificação ou utilização compulsória

O capítulo que regulamentou o assunto na última atualização do Plano Diretor de Itapetininga em 2015, com base no Art. 182 da Constituição Federal e dos arts. 5º e 6º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, os imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados situados dentro da área urbana, são passíveis de parcelamento, edificação ou utilização compulsória, diz que:

I Fica facultado aos proprietários dos imóveis de que trata este artigo propor ao Executivo o estabelecimento do Consórcio Imobiliário, conforme disposições do art. 46 do Estatuto da Cidade; II Considera-se solo urbano não edificado os terrenos e glebas, de um mesmo proprietário, com área superior a 125 m² (cento e vinte e cinco metros quadrados), no todo ou em partes, localizados na MZU, quando o coeficiente de aproveitamento utilizado for igual à zero; III Consideram-se subutilizados todos os imóveis cujos coeficientes de aproveitamento estejam iguais ou abaixo de 30% (trinta por cento) dos coeficientes definidos para as zonas de usos, na qual estão

inseridos, excluídos os imóveis destinados a usos que não necessitem de área edificada; IV Considera-se solo urbano não utilizado todo tipo de edificação que esteja comprovadamente desocupada há mais de dois anos a partir da promulgação desta Lei Complementar, ressalvados os casos de imóveis integrantes de massa falida; V A lei municipal específica determinará o perímetro da área onde se aplicará o instrumento e estabelecerá os prazos e condições para a implementação das medidas por parte dos proprietários.

4.4 IPTU progressivo no tempo e da desapropriação com pagamento em títulos

O Plano estabeleceu que em caso de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos, que o Município aplicará alíquotas progressivas do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano, progressivo no tempo, majoradas anualmente, pelo prazo de 5 (cinco) anos consecutivos até que o proprietário cumpra com a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar, conforme o caso. E que caso essa obrigação de não estejam atendidas no prazo de cinco anos, Itapetininga manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação. Decorridos o prazo de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação e utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública. O valor real da indenização:

I - refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza, após a notificação prevista no inciso I, do § 1º, do art. 108; II - não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. III Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos. IV O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de 5 (cinco) anos, contados a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

4.5 Outorga onerosa do direito de construir e mudança de uso

O Poder Executivo poderá exercer a faculdade de outorgar onerosamente o exercício do Direito de Construir, no âmbito de Operações Urbanas Consorciadas, Zonas de Uso ZH, ZC, Z1, e Corredores CCS2, CCS3 e CCRs, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, nos termos do Estatuto da Cidade - Lei Federal 10.257/2001, e de acordo com as diretrizes definidas nesta Lei complementar, bem como critérios e procedimentos definidos em lei municipal específica. Ficou estabelecido a maneira como os valores pode ser restituídos:

Art. 112. A contrapartida entregue ao Município poderá ser constituída por valores monetários, imóveis ou obras a serem executadas pelo beneficiário, conforme lei municipal específica que estabelecerá.

4.6 Transferência do direito de construir

Neste capítulo trata da transferência do direito de construir pois é concedida ao proprietário que doar ao Município seu imóvel cujo o mesmo seja de interesse de programas de regularização fundiária, de interesse do patrimônio histórico cultural, que se enquadre na função ambiental social devidamente comprovada por órgão técnico, para os fins previstos neste artigo

Art. 113. O proprietário de imóvel localizado na Área Urbana poderá exercer em outro local, passível de receber o potencial construtivo, ou alienar, total ou parcialmente, o potencial construtivo não utilizado no próprio lote, mediante escritura pública e prévia autorização do Poder Executivo Municipal.

4.7 Operações urbanas consorciadas

Permite a Prefeitura de Itapetininga instituir as Operações Urbanas Consorciadas, que além de criar através de lei específica, coordenará as ações, devendo garantir a participação de proprietários, moradores, usuários e investidores privados entre as finalidades estão, implantação de programas de Habitação de Interesse Social, implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano, valorização e criação de patrimônio histórico-cultural, ambiental, arquitetônico e paisagístico, regularização de construções e assentamentos urbanos existentes em desacordo com a legislação vigente, ampliação e melhoria da rede estrutural de transporte público.

4.8 Direitos de preferência

Trata do direito do Poder Público Municipal de exercer o Direito de Preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, por um prazo de até cinco anos, quando esse necessitar de áreas para, regularização fundiária, projetos habitacionais de interesse social, implantação de equipamentos urbanos comunitários, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.

Art. 123. O Executivo elaborará lei municipal que delimitará outras áreas em que incidirá o Direito de Preferência, além das seguintes que já fazem parte do Anexo: I - instalações do Horto religioso para a criação de espaços públicos e áreas verdes; II - instalações do Clube Atlético Sorocabana de Itapetininga - CASI, para criação de espaços públicos e áreas verdes; III - Instalações e terreno do Departamento de Estradas de Rodagem do de São Paulo - DER, situado à Rua Abílio Fontes, 256.

4.9 Área de especial interesse social para habitação

Na busca pela promoção de regularização fundiária em assentamentos irregulares e promover a construção de habitações de baixo custo este capítulo do referido plano concedeu

a Prefeitura de Itapetininga, a possibilidade de instituir e delimitar, através de lei municipal Zonas ou Áreas de Especial Interesse Social para Habitação.

Art. 132. Ficam definidas como prioritárias como Áreas de Especial Interesse Social para Habitação - ZEIS, as porções da Área Urbana existentes e destinadas à recuperação urbanística, à regularização fundiária e produção de Habitações de Interesse Social, incluindo equipamentos sociais e culturais, espaços públicos, serviço e comércio, compreendendo: I - parte do terreno do antigo Centro de Tradição Tropeiro Boiadeiro; II - ao Jardim Bela Vista, Jardim São Camilo, Parque São Bento, Vila Belo Horizonte, Vila Mazzei, Vila Palmeira, Vila Sotemo, Tabãozinho, Varginha, Gramadinho, Vila Piedade e aos assentamentos ao longo do Córrego da Vila Natri 1 e 2.

4.10 Estudo de impacto de vizinhança - EIV

Tema de especial interesse do objeto de estudo deste trabalho o estudo de impacto de vizinhança, pois através deste a aprovação de um novo empreendimento seja ele público ou privado fica condicionado a aprovação do EIV, para eliminar ou minimizar impactos negativos a serem gerados por novos empreendimentos. Importante instrumento de política urbana pois garante um desenvolvimento organizado condicionados a execução de melhorias na infraestrutura urbana e de equipamentos comunitários. Segundo o Art 135 do referido plano:

§ 2º A aprovação do empreendimento ficará condicionada à assinatura de Termo de Ajustamento de Conduta pelo interessado, em que este se compromete a arcar integralmente com as despesas decorrentes das obras e serviços necessários à minimização dos impactos decorrentes da implantação do empreendimento e demais exigências apontadas pelo Poder Executivo Municipal, antes da finalização do empreendimento. § 3º O Certificado de Conclusão da Obra ou o Alvará de Funcionamento só serão emitidos mediante comprovação da conclusão das obras previstas no parágrafo anterior.

5 DISCUSSÕES

O vácuo gerado pela omissão da Prefeitura na construção de políticas públicas de desenvolvimento urbano gerou um desenvolvimento desorganizado que permitiu a disseminação de loteamentos irregulares em desacordo com legislação e sem autorização prévia, além de ocupações de áreas que acabaram por se tornar assentamentos precários.

A falta de políticas urbanas e de ações "preventivas" para disciplinar os novos empreendimentos e as dimensões amplas do tecido urbano da periferia criam uma relação causa-efeito onde a cada tentativa de regularização pontual correspondem novas ocupações, ainda que de pequeno porte. Nem mesmo a ação mais incisiva do poder público no período seguinte (1995-2002) conseguiu reduzir significativamente

a disseminação da precariedade habitacional a várias partes da área urbanizada de Itapetininga. (DEMACAMP 2010, p.141)

É na década de 90 que surgem os primeiros conjuntos habitacionais da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, todos construídos distantes da área urbana da época e em lugares de relevo acidentado como as Vila Piedade, Carvalho, Jardim Casa Grande entre outros, o que dificultou a chegada de recursos da infraestrutura como saneamento, transporte e encarecendo os custos de implantação e algumas ruas desses bairros até hoje não existe coleta de esgoto e até mesmo pavimentação. No diagnóstico da DEMACAMP produzido em 2009 foram identificadas 20 áreas que necessitavam de intervenção, sendo elas consideradas pelo estudo como favelas, cortiços, loteamentos irregulares, ocupações, empreendimentos públicos parcialmente degradados e ocupações irregulares com interveniência do Poder Público local.

Na maioria dos assentamentos enquadrados como favela ocorreu a ocupação de sistemas de lazer de loteamentos existentes e de áreas de preservação permanente – APP. Duas dessas favelas se localizam em áreas *non aedificandi* (faixa de estrada de domínio do DER e faixa de segurança de linha de transmissão de energia), e em apenas uma delas – favela da Vila Belo Horizonte – se dá ocupação de área pública patrimonial, no caso uma área pertencente ao Departamento de Estradas de Rodagem – DER (DEMACAMP 2010, p.144).

5.1 Condições dos assentamentos precários e suas classificações

Para determinar os tipos de intervenção necessários nesses assentamentos precários foram necessários uma classificação para se obter o tamanhos dos deficits qualitativos e os quantitativos, ou seja, aqueles que necessitam de adequações e outros que ocupam lugares que não apresentam condições de recuperação. A literatura da área costuma apresentar classificação dos assentamentos precários, como consolidados, consolidáveis e não consolidados e no caso de Itapetininga a Demacamp criou uma quarta classificação, parcialmente consolidáveis.

Para enquadramento de um assentamento ou de setores do mesmo quanto à consolidação são levados em conta fatores como a morfologia do sítio, os diferentes tipos de risco, densidades elevadas, precariedade das construções, que produzem situações de risco e insalubridade, bem como a localização em áreas ambientalmente inadequadas como APPs e áreas verdes (DEMACAMP 2010, p.147).

Em Itapetininga são seis os assentamentos nesta categoria, totalizando 289 domicílios que deverão ser removidos, sendo a maioria 250 no bairro Pito Aceso, já os assentamentos classificados como consolidáveis são três assentamentos com as respectivas necessidades de remanejamento que apresentavam 146 domicílios, totalizando 26 com necessidades de remanejamento. Aos assentamentos parcialmente consolidáveis somaram 344 domicílios, sendo 85 com necessidade de remoções, sendo que a maior concentração está no bairro Bela

Vista. Já os assentamentos consolidados foram considerados cinco, que abrigavam 473 domicílios que se encontravam na dependência de regularização fundiária.

5.2 Tipos de intervenção nos assentamentos precários.

A consultoria utilizou dos parâmetros que eram adotados pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades para identificação dos diferentes tipos de intervenção nos assentamentos precários que são: urbanização simples, urbanização complexa, remanejamento e reassentamento:

Urbanização – viabiliza a consolidação do assentamento com a manutenção total ou parcial da população local. Compreende a abertura, readequação ou consolidação do sistema viário, a implantação de infraestrutura completa, o reparcelamento do solo quando necessário, a regularização fundiária e, se necessário, a execução de obras de consolidação geotécnica, construção de equipamentos sociais e promoção de melhorias habitacionais.

Urbanização simples – compreende a intervenção em assentamentos que possuem baixa ou média densidade, traçado regular, não apresentam necessidade de realização de obras complexas de infraestrutura urbana, consolidação geotécnica e drenagem, e apresentam baixo índice de remoções (até 5%).

Urbanização complexa – compreende a intervenção em assentamentos com alto grau de densidade, com alto índice de remoções, que não apresentam traçado regular e/ou com necessidade de realização de complexas obras geotécnicas ou de drenagem urbana tais como canalização de córregos, contenção de encostas, criação de solo, etc.

Remanejamento (relocação) – trata-se de casos de reconstrução de unidades no mesmo perímetro do assentamento que está sendo urbanizado. A população é mantida no local após a substituição das moradias e tecido urbano. A intervenção, nesse caso, também pode envolver a abertura de sistema viário, implantação de infraestrutura completa, parcelamento do solo, construção de equipamentos e regularização fundiária.

Reassentamento (realocação) – compreende a remoção para outro terreno fora do perímetro da área de intervenção. Trata-se da produção de novas moradias destinadas aos moradores removidos de assentamentos não consolidáveis ou consolidáveis. A utilização desses conceitos na classificação dos assentamentos precários não foi rigorosa, mas procurou tomar o cuidado de não comprometer sua finalidade principal, que é a produção de um referencial para a projeção dos custos básicos das intervenções necessárias para o enfrentamento dos problemas identificados (DEMACAMP 2010, p.151 grifo do autor).

A partir das classificações o estudo contratado constatou o número de 1310 domicílios em situação de assentamentos precários em Itapetininga, sendo 396 com necessidade de reassentamento, representando um pouco mais de um quarto do total, sendo que a maior parte não demandam de complexas obras de infraestrutura, enquadrando-se na demanda por urbanização simples e mais de a metade desses 473 demandavam basicamente de regularização fundiária.

Feitas essas observações, a tabela apresenta de modo detalhado a classificação dos assentamentos precários de Itapetininga quanto ao tipo de intervenção, sua localização e o número de domicílios.

ANEXO I – Quantificação das intervenções em Itapetininga

Tipo de intervenção	Áreas	Nº de domicílios
Urbanização simples	Piedade A/ B	36
	Vila Nastri II A/B	24
	Vila Belo Horizonte	24
	Jardim Maricota A/B	40
	Vila Sotemo	120
	Vila Mazzei	35
	Jardim Bela Vista	58
	Total	337
Urbanização complexa	Central Parque Quatro L	78
	Total	78
Remanejamento	Vila Nastri I C	15
	Vila Sotemo	11
	Total	26
Reassentamento	Vila Paulo Ayres	22
	Jardim Maricota A/B	06
	Vila Francisca I	10
	Vila Francisca II	11
	Vila Nastri I B	02
	Central Parque Quatro L	10
	Vila Nastri II A/B	16
	Vila Carolina	08
	Jardim Bela Vista	22
	Vila Belo Horizonte	16
	Vila Belo Horizonte (DER)	08
	Pito Aceso/V. Palmeira	250
	Vila Mazzei	15
	Total	396
	Regularização fundiária	Vila Nastri I A
Vila Paulo Ayres		22
Vila Sonia		32
Rechã		160
Vila Sudeste		229
Total		473
TOTAL GERAL		1.310 domicílios

Fonte: DEMACAMP 2011

5.3 Deficit Habitacional em Itapetininga

O relatório de diagnóstico habitacional contratada pela gestão municipal sem dúvidas é o trabalho mais completo do setor sobre a cidade, sua riqueza com detalhes históricos e as conclusões com os dados concretos sobre a problemática habitacional, sem dúvidas se tornou importante ferramenta para o desenvolvimento urbano e para a promoção de gerar condições de habitabilidade para centenas de famílias entregando um plano elaborado para doze anos,

que seria iniciado em 2011 e seria concluído em 2023, Para os objetivos do Plano Local de Habitação, era importante levantar projeções do fluxo de formação de novos domicílios, que traz a quantidade de domicílios que irão se formar por ano e que deverão ser atendidos adequadamente para que não se tornem uma necessidade habitacional. Para isso foi utilizado como base o estudo Demanda Futura por Moradias, elaborado pelo CEDEPLAR-UFMG contratado pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

A DEMACAMP (2010, p.161) chegou a demanda por moradia de 16.933 famílias, sendo que 5.518 tinham renda familiar de 0 a 3 salários mínimos e outras 3.382 na faixa de 3 a 5 salários mínimos, correspondendo a 52,56% de toda a demanda, importante salientar que as informações foram obtidas naquele momento pelo último Censo do IBGE do ano 2000.

Nas projeções Itapetininga passaria dos 47.199 domicílios em 2010 para 64.132 em 2023, não existem dados oficiais conclusivos para se fazer um comparativo com os dados atuais, mas em informações sobre cobrança de IPTU o número de carnês distribuídos segundo a própria Prefeitura dão conta de 60.000 imóveis.

5.3.1 Deficit Quantitativo

Entende-se como deficit quantitativo aquele que demanda de nova moradia, para DEMACAMP (2010, p.163) aqueles que necessitavam de remoções por inadequação de localização nas 20 áreas de intervenção somavam 422 domicílios e essa demanda chegaria em 2023 em 5940 unidades.

Os números do deficit quantitativo (produção de novas unidades) no horizonte de tempo até 2015 estão próximos da expectativa de promoção do setor público e do mercado (cerca de dez mil novas unidades); há disparidades entre a oferta e demanda por faixa de renda – excesso de oferta nas faixas mais altas e insuficiência nas faixas mais baixas. (DEMACAMP, 2010, p.163).

Em todo o estudo é possível verificar um padrão, que é a produção pelo mercado privado de imóveis para faixas de renda mais elevadas, causando uma séria contradição entre demanda e oferta, cabendo aqui a velha frase “muita gente sem casa, muita casa sem gente”.

5.3.2 Custo Estimado Para Superação do Deficit

O Plano estimou os custos necessários para atendimento da demanda futura por novas moradias dentro da faixa de renda de até três salários mínimos no município de Itapetininga ficou orçado em R\$298.001.890,00, valor que corresponderia aos moradores dos assentamentos pesquisados, sendo passível de existir alguma demanda de residentes de moradias precárias de outras regiões da cidade.

A composição de custos de produção de novas moradias envolve três grandes parcelas: o custo de construção da unidade habitacional, o da infraestrutura e o do terreno. As referências de custos de produção de novas unidades foram obtidas junto à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, atualizadas pelos custos praticados nos programas pertinentes do PAC (Plano de Aceleração do Crescimento) e Minha Casa Minha Vida (DEMACAMP 2010, p172).

O plano apontava para um trabalho conjunto entre os três entes, União, estado e município para chegar nos recursos orçamentários necessários até 2023 para todas as ações referentes às HIS, sendo o Governo Federal responsável por aportes de 65%, 25% do Estado de São Paulo e a menor parte, 10% de recursos próprios da Prefeitura de Itapetininga, essa projeção usava como base programas como o Minha Casa Minha Vida, PAC, CDHU e aportes anuais que seriam estabelecidos no plano plurianual de Itapetininga.

5.4 Constatções do Plano

Imagem 03 - Vila Palmeira, concentra o maior número de famílias com necessidades de reassentamento



Fonte : Google Maps (2020)

Passados quase 10 anos desde a sua aprovação já é possível identificar que Itapetininga não conseguiu implementar o plano e nem é possível buscar os detalhes dos erros do projeto elaborado pois ele simplesmente não foi seguido, as áreas apontadas como de necessidade de remoção continuam exatamente do mesmo jeito, como o bairro Vila Palmeira (Pito Aceso), que fora diagnosticado como favela e que na época totalizava 250 domicílios o maior dos assentamentos da cidade.

A falta de controle social com participação dos segmentos envolvidos no plano e gestão da execução de HIS é um fator observado desde a sua construção com baixo adensamento da população nas reuniões, sem ampliar a participação e a informação sobre os direitos que foram garantidos à uma moradia adequada o plano acabou se perdendo no meio de 3 gestores diferentes que passaram pela Prefeitura desde a sua aprovação, faltou gestão pública articulada a consequência foi a perda completa em eficácia e no cumprimento dos prazos.

O que se viu nos últimos anos foi uma explosão de condomínios e loteamentos de alto e médio padrão, todos para faixas de renda acima dos 3 salários mínimos, ressalta-se Spazio Verde 1 e 2, com 560 lotes com metragem padrão de 360m² tendo como conceito de Club House, apresenta diversos diferenciais de lazer com acabamentos de alto padrão, Golden Ville com lotes, de 300 a 700 m² e 117.236 m² de área verde, Portal dos Pinheiros, Lago dos Ipês, Reserva das Paineiras e também através da condomínios verticais como os Prédios Jamel e Catedral.

Para faixas salariais menores também tiveram grandes lançamentos todos da iniciativa privada, como o Vida Nova 1 e 2, sendo o primeiro já entregue com 982 lotes de 150m² do Programa Minha Casa Minha Vida nas faixas 1,5 e 2. E o segundo em fase de construção com mais 458 unidades habitacionais de 45,47m² de área construída, ambos fora das áreas indicadas no Plano para construção de moradias de interesse social e distante da área já urbanizada, sem qualquer política de planejamento urbano não tem escolas, linhas de transporte públicos e postos de saúde.

O resultado foi de insatisfatório na busca dos princípios e objetivos que norteavam o PLHIS que eram garantir a função social da cidade e da propriedade, gestão democrática e participativa, garantia da moradia digna e a melhoria na qualidade e de custos da produção habitacional.

A descontinuidade da execução do plano de promoção de unidades habitacionais, regularização fundiária e melhorias de infraestrutura, agora precisa ser substituída por um plano que assegure o direito a uma moradia digna, a curto e médio prazo, as pessoas não podem esperar mais 10 anos.

5.4.1 Como Garantir o Direito da Moradia Digna

O deficit qualitativo com a Pandemia e os seus efeitos na economia está provavelmente maior, o qualitativo refere-se as pessoas em situação de coabitação familiar,

ônus excessivo com aluguel ou que até mesmo foram despejados por falta de pagamento, esses dados mesmo no diagnóstico realizado já eram subestimados, então atualmente é impossível dimensionar esse deficit.

Porém seus primeiros efeitos ficaram mais visíveis em uma ocupação em bairro de periferia de Itapetininga, inclusive local alvo de loteamentos e condomínios em suas adjacências:

Cerca de 100 pessoas começaram a ocupar um terreno particular no Taboãozinho. Elas afirmam que resolveram montar barracos para viver com a família numa área próxima à rua Agides Ravacci. “Resolvemos ocupar aqui porque perdemos o emprego e não conseguimos mais pagar aluguel”, diz Ana Mainara Prestes em entrevista ao site Cidade Itapetininga no final da tarde deste domingo (CIDADE ITAPETININGA, 2020).

O insucesso na execução do plano, os efeitos de uma economia cambaleante dos últimos anos que diminuiu investimentos públicos e aumentou o número de desempregados e por último os abalos econômicos causados pelo COVID-19, são fatores que pedem medidas mais rápidas e efetivas.

5.4.2 Locação Social

Uma alternativa rápida e eficiente seria a utilização de imóveis urbanos desabitados, onde a prefeitura, disponibilizaria estes imóveis para as pessoas de baixa renda, que estejam na faixa de até 3 salários mínimos ou que a renda per capita não exceda a 1 salário mínimo.

A locação social é um programa já instituído pelo governo federal e presente na lei municipal nº 5.264 de maio 2008, que regulou as formas de acesso à moradia. Como no artigo 10 em que incluiu a Locação Social como um dos programas específicos destinados ao atendimento das diversas demandas na área habitacional.

Art. 13. Locação Social é um programa que tem como objetivo ampliar as formas de acesso à moradia para população de baixa de renda, que não tenha possibilidade de participar dos programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que, por suas características não tenha interesse na aquisição, através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas.

§ 1º O programa se destina a viabilizar o acesso das famílias beneficiárias do Fundo Municipal de Habitação, a uma moradia digna, seja em novas unidades habitacionais ou em unidades requalificadas, produzidas ou adquirida com recursos públicos do Município, exclusivamente, ou em parceria com outras instituições, públicas ou privadas.

§ 2º A locação social não se destina à aquisição de morádias, pois as unidades locadas permanecerão como propriedade pública, “estoques públicos”.

§ 3º Os beneficiários desta modalidade poderão ser inscritos para os programas de aquisição de imóveis, desde que atendam as regras de financiamento do Fundo Municipal de Habitação. Neste caso, os beneficiários serão transferidos de um programa para outro, vedado o atendimento simultâneo.

Neste modelo é possível garantir moradia à população, mas sem que a prefeitura tenha que gastar com a aquisição de novos terrenos ou a construção de novas residências, o que causaria um grande impacto no orçamento e também contribui na utilização de imóveis vazios.

Em uma pesquisa em sites da imobiliárias de Itapetininga sobre casas para locação é possível verificar a existência de um grande número de imóveis residenciais que se enquadrariam no programa, domicílios com um ou dois dormitórios, sala cozinha e banheiro, essas casas estão localizados no centro e em bairros próximos ao centro e com amplo acesso aos serviços públicos, o seu custo seria menor que o orçado no PLHIS que era de R\$298.001.890,00, para construir novas moradias e obras necessárias no entorno.

Utilizando como referência o Plano ele aponta que seriam 500 famílias que necessitariam de remanejamento, urbanização complexa ou reassentamento, portanto esse deveria ser o número de imóveis a serem locado, fixando um teto para essa locação de até R\$650,00, que poderia custar ao ano para o Município R\$3.900.000,00.

O programa de locação social seria de grande valia, e causaria benefícios sociais e econômicos pois essa proposta traz não apenas para famílias de baixa renda, mas também para os particulares donos dos imóveis e contribui para incrementar, o fluxo de dinheiro girando na economia local, aumentando empregos e por consequência a arrecadação de impostos.

Outro benefício ainda é combater um velho problema da política tradicional de moradias que é a revenda de imóveis conquistados por programas sociais como o CDHU.

5.4.3 Concessão de Direito Real de Uso

Com base na lei nº 11.481/2007, que estabeleceu novas diretrizes para regularização da propriedade imobiliária, instituindo a possibilidade de a União realizar a regularização de ocupações existentes em imóveis pertencentes a seu patrimônio, inclusive em relação a assentamentos informais de populações carentes e de baixa renda, tanto em imóveis urbanos como rurais, para fins de moradia, podendo firmar convênios com os Estados, Distrito Federal, Municípios e até celebrar contratos com a iniciativa privada desde que sejam observados os procedimentos licitatórios. Ficando acrescentando no art. 1.225 do Código Civil, os incisos 11, a concessão de uso especial para fins de moradia e 12, a concessão de direito real de uso.

Trata-se também de direito real sobre coisa alheia, transmissível, mas que reverterá à Administração se o titular originário ou seus sucessores não derem a devida destinação ao bem. Assim o Poder Público se garante para o caso de o imóvel permanecer sem uso ou com uso indevido, dando margem a especulações imobiliárias, sem cumprir sua finalidade social. Essa concessão pode ser outorgada por escritura pública ou termo administrativo. A lei estabelecerá suas condições de outorga, inclusive a concorrência pública. Essa modalidade substitui com vantagem as hipóteses de venda ou doação pelo Poder Público. (Venosa, 2013 p.623)

A Concessão também está presente na lei ordinária 5.264/2008 de Itapetininga na seção que trata sobre regularização fundiária garantindo que a regularização jurídica também se dará por concessão do direito real uso.

Destaca-se que no referido Plano estudado a maior parte dos assentamentos irregulares encontrados dependiam de urbanização simples, melhorias habitacionais e regularização fundiária na época esse grupo era composto por 1399 domicílios, com CDRU seria possível um trabalho sistemático de urbanização e desenvolvimento da cidade baseando-se pelos princípios do interesse social.

Sendo possível adequar os assentamentos informais aos padrões locais com qualidade urbana, levando saneamento, iluminação pública, pavimentação e garantindo o acesso a bens básicos necessários como saúde, educação e segurança.

5.5 Linhas de Ações Propostas

Considerando toda a exposição das pesquisas sobre as legislações e dos planos aqui abordados, sobretudo os contratados pela Prefeitura de Itapetininga, fica clara a necessidade de um planejamento de desenvolvimento urbano que combata a especulação imobiliária e sobretudo trabalhe sobre os princípios de uma sociedade justa e solidária promovendo a redução de desigualdades sociais garantido o direito de moradia digna a todos.

É necessário um programa de ações voltados a resolução do problema do deficit habitacional na cidade Itapetininga, conforme o quadro 1.

Quadro 1 – Ações Propostas Para Itapetininga

Linha de Ação	Município	Vantagens
Locação Social	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamento das famílias prioritárias - Licitação para locação de 500 imóveis - Funcionamento do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - Funcionamento do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - Administração e fiscalização de programa junto c/ futuros moradores 	<ul style="list-style-type: none"> - Garante Moradia Digna para 500 famílias - Não precisa construir novos imóveis - O imóvel locado será do programa e não do morador. - Resolve o problema da venda de imóveis que acontece em programas tradicionais de moradia. - Movimenta a economia local
Concessão de Direito Real de Uso	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboração de projetos de urbanização 	<ul style="list-style-type: none"> - Meio de gestão pública e controle social.

	<ul style="list-style-type: none"> - Buscar parcerias com órgãos públicos para Regularização Fundiária - Impedir ocupações e favelas em áreas de risco ou de proteção ambiental. - Garantir o entorno imediato da área sob intervenção, para assegurar a compatibilidade e adequação de infraestrutura, acessibilidade e o impacto de vizinhança. - Regularização cartorária, aquisição, emissão de posse pela Prefeitura 	<ul style="list-style-type: none"> - Evita novas ocupações residenciais - Regulariza assentamentos irregulares que dependem de pouca intervenção e não estão em áreas de risco ou ambientais. - Controla a especulação imobiliária. - Pode ser conquistado através de convênios com Estado e União. - Democratiza o direito a cidade e a posse da terra.
--	---	---

Os benefícios gerados não contemplam apenas aquelas famílias que hoje não tem uma moradia e sim a cidade como um todo que se transforma em um ambiente mais seguro e saudável beneficiando a vinda de novos investimentos, aumentando a oferta de empregos e garantindo a qualidade de vida através do respeito ao meio ambiente, que também é fortemente afetado quando não existe uma preocupação com o planejamento urbano.

Embora a cidade de Itapetininga esteja amplamente amparada por leis que dão as ferramentas necessárias para os gestores públicos dinamizarem a demanda por moradias de interesse social, o que se vê é um completo descaso com o assunto, favorecendo a velha prática dos especuladores de esticarem a malha urbana avançando sobre o meio ambiente, encarecendo e impossibilitando as pessoas mais pobres de terem condições básicas de moradia.

Se por um lado sobra esforços para garantir que fique como está, do outro ficou evidente que sem organização e empoderamento as camadas populares não conseguem realizar a pressão necessária para ter os seus direitos garantidos, perdendo o jogo sem nem entrar em campo. A participação na construção de todo os Planos foram muito baixas e o que se viu posteriormente foi ele cair no esquecimento, junto com o fundo e o conselho criado que poderiam garantir a sua execução.

Portanto as alternativas aqui propostas como a Locação Social e a Concessão do Direito Real de Uso, embora amparadas legalmente e factíveis financeiramente falando, só sairão do papel se houver organização popular capaz de exigir dos agentes públicos sua realização.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma análise de como se deu o desenvolvimento urbano de Itapetininga sobretudo após a modernização das legislações brasileira sobre o tema e da sua grande expansão após alguns anos de crescimento econômico gerado pelo programa Minha Casa Minha Vida.

Já nas primeiras pesquisas foi possível observar que a cidade pegou o rumo de se preparar legalmente para esse desenvolvimento, contratou estudos, aprovou e regulamentou conselho participativo, fundo e legislação municipal específica, porém tudo aquilo que se esperava como fruto dessa modernização não se efetivaram.

O maior resultado esperado era resolver o deficit habitacional e garantir uma cidade socialmente justa, portanto inclusiva e com acesso os serviços públicos que a sociedade tanto almeja e na presente pesquisa foi possível observar que esses objetivos não foram nem de perto alcançados.

As dificuldades para realização se deram por dois fatores, primeiro pela ação dos grupos de interesse como os especuladores imobiliários e segundo pela falta de força e controle social dos grupos que compõe o motivo deste presente trabalho que são as pessoas de baixa renda que compõe o referido deficit habitacional.

A solução encontrada para reduzir esses números foram a locação social e a concessão do direito real de uso, que são medidas mais baratas, efetivas e funcionam em curto prazo, além de reduzir a necessidade de novas construções, pois elas se dão em imóveis já existentes e que muitas vezes se encontram fechados e ociosos.

Conclui-se que a sociedade precisa se organizar e participar do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e igualmente conduzir a gestão do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social tornando-os verdadeiramente como instrumentos básicos da política de desenvolvimento de Itapetininga e participar ativamente dos debates para que também sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Diretor Municipal.

Só assim, com empenho e esforço coletivo os instrumentos legais existentes serão efetivamente aplicados garantindo que a função social da propriedade irá ocorrer e todos terão direito a cidade, garantindo de fato a cidadania ou seja desenvolvimento da cidade de Itapetininga para todos e não só para alguns.

6.1 Recomendações Para Trabalhos Futuros

Recomenda-se para trabalhos futuros o levantamento do deficit habitacional atual, número não encontrado em função da indisponibilidade dessa informação nos meios oficiais e que a situação pode ficar ainda pior causada pelos impactos econômicos relacionados ao Covid-19.

Por fim sugere-se também as análises econômicas da promoção das políticas públicas propostas neste presente trabalho, quais impactos causariam no orçamento municipal para a implementação da Local Social e o seu resultado na macroeconomia local.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

BRASIL. **Estatuto da cidade lei 10.257**, de 2001. 2001.

BRASIL. **Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. Direito à moradia adequada**. – Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

RUA, Maria das Graças, **Políticas públicas** 2013 Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012. 128p. : il.

HOFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cad. CEDES, Campinas, v.21, n.55, p.30-41, Nov.2001 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010132622001000300003&lng=en&nrm=iso>. Access on 22 Mai 2020. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622001000300003>.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão Da Literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n.16, p.20-45, dezembro de 2006. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S151745222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 22 de maio de 2020. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.

MONTEIRO, Adriana Roseno; VERAS, Antonio Tolrino de Rezende. **UM QUESTÃO HABITACIONAL NO BRASIL**. Mercator (Fortaleza), Fortaleza, v. 16, e16015, 2017. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-22012017000100214&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 de maio de 2020. Epub 24 de agosto de 2017. <http://dx.doi.org/10.4215/rm2017.e16015>.

MARICATO, Erminia. **O "Minha Casa" É Um Avanço, Mas Segregação Urbana Fica Intocada**. 2009. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/O-Minha-Casa-e-um-avanco-mas-segregacao-urbana-fica-intocada/4/15160>. Acesso em: 31 de maio 2020.

BASSUL, José Roberto. **Reforma Urbana E Estatuto Da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, setembro 2002. Disponível em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612002008400008&lng=en&nrm=iso. Acesso em 06 de maio de 2020. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>.

VILLAÇA, Flávio. **Uma Contribuição Para A História Do Planejamento Urbano No Brasil**. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 169 –243.

Deficit habitacional no Brasil 2015/ Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. - Belo Horizonte: FJP, 2018.

AFONSO, Lucas do Amaral. **Como a industrialização se torna pauta política?: estudo de caso do município de Itapetininga.** 2020. Disponível em <<https://app.uff.br/riuff/handle/1/13203>> Niterói: UFF, 2020.

ITAPETININGA. **Lei n. 5.264, DE 27 de maio de 2008. Fixa diretrizes gerais da Política Municipal de Habitação, cria o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social - CMHIS, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS, regula as formas de acesso à moradia e dá outras providências,** Itapetininga, SP, mai. 2008. Disponível em: <<https://www.legislacaodigital.com.br/Itapetininga-SP/LeisOrdinarias/5264>> . Acesso em: 25 abr. 2020.

ITAPETININGA. **Lei nº 5649, de 23 de novembro de 2012. INSTITUI O PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA,** Itapetininga, SP, nov. 2012. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Itapetininga-SP/LeisOrdinarias/5649>. Acesso em 11 Jun. 2020.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Produzir casas ou construir cidades? Desafios para um novo Brasil Urbano.** São Paulo: FUPAM, 2012.

Demacamp. **PLANO DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL DE ITAPETININGA-2010.** Disponível em: <https://issuu.com/robertoramalho/docs/b2_plano_de_habitacao_de_itapetinim_b29c3311768c55>. Acesso em: 11 Jun. 2020.

CERCA de 100 pessoas ocupam terreno no Taboãozinho. Cidade Itapetininga, Itapetininga, 05 de jul. de 2020. Disponível em: <<https://cidadeitapetininga.com.br/cidade/sem-emprego-e-onde-morar-mais-de-100-familias-ocupam-terreno-no-taboaozinho/>>. Acesso em: 25, agosto e 2020.

VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: Direitos Reais.** 13ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2013.