

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA**

**A POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO NA CIDADE DE SANTOS – SP**  
**NA DÉCADA DE 1990**

Rosana Aló Maluza Braga

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Prof. Dr. José Francisco

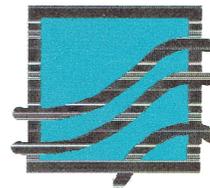
SÃO CARLOS  
2004

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar  
Processamento Técnico  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B813 Braga, Rosana Aló Maluza  
A política municipal de habitação na cidade de Santos - SP na década de 1990 / Rosana Aló Maluza Braga. -- São Carlos : UFSCar, 2004.  
181 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2004.

1. Política habitacional . 2. BNH . 3. ZEIS . 4. Habitação. I. Título.



## FOLHA DE APROVAÇÃO

**ROSANA ALÓ MALUZA BRAGA**

Dissertação defendida e aprovada em 14/12/2004  
pela Comissão Julgadora

Prof. Dr. José Francisco  
Orientador (DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. José Marinho Nery da Silva Júnior  
(Prefeitura Munic. de São Paulo)

Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski  
(DECiv/UFSCar)

Prof. Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira  
Presidente da CPG-EU

*“É ocioso pensar entre o justo e o injusto,  
O certo e errado e os feitos passados.  
O útil é analisar e se possível extrair  
Uma lição para o futuro.”*  
Ghandi

Temos que ser perseverantes, pular os obstáculos e não desistir do sonho. Dedico este trabalho aos meus filhos Flávia e Paulo.

## **Agradecimentos**

Este trabalho é fruto de uma longa jornada, na qual muitos foram aquelas e aqueles que me acompanharam, cada um a seu modo...

Inicialmente, quero agradecer a Deus pela oportunidade que tive e pela sabedoria dada para a condução deste trabalho.

Ao meu marido Antonio Guilherme Menezes Braga, que tornou possível este acontecimento, muitas vezes teve que fazer o papel de pai e mãe de nossos filhos, mais que companheiro e amigo, nunca deixou de me incentivar e ajudar, mesmo sabendo que o objeto de estudo era em uma área que não atuava. Amor, carinho e atenção ajudam e muito ao escrever uma tese, obrigada, amor!

Aos meus filhos, Flávia Maluza Braga e Paulo Maluza Braga, obrigados a compartilhar o meu tempo com o computador, as aulas, as pesquisas e as viagens a São Carlos. Apesar de pequeninos, entenderam e ainda me ajudaram. Obrigada de coração, amo vocês!

Aos meus familiares, que de uma maneira ou outra me ajudaram e incentivaram. E um agradecimento especial aos meus pais, Luiz Carlos Maluza e Angelina Aló Maluza, à minha sogra Wanda Menezes Braga e à tia Niva Menezes que juntos foram de uma dedicação ímpar ao cuidarem dos meus filhos na minha ausência, que não foi pouca, obrigada!

As minhas amigas companheiras de mestrado, Maria Celina Proença, Regina Del Cistia e Maria Valquíria de Souza Barbosa, quantas viagens e como aproveitamos, fazíamos dos nossos carros uma extensão dos atendimentos com os orientadores, muitas vezes atuando como colaboradores e, por que não dizer, co-orientadores. Não medíamos esforços, obrigada por tudo, principalmente pelo incentivo e palavras de apoio.

Aos meus amigos da COHAB-ST, que compartilharam de alguma maneira deste trabalho em meio às nossas atividades profissionais. E quero agradecer aos diretores Frederico Karaoglan e Cláudio Cavallini que autorizaram e permitiram a execução do meu mestrado, e saibam que, mesmo mergulhada em tantos

compromissos, sempre me desdobrei para não deixar de corresponder às minhas responsabilidades de Gerente do Departamento Técnico.

Quero agradecer também a José Marques Carriço, Sônia Nahas de Carvalho, Eliana Baraçal Moura Gabriel Lopes, Andrea Ribeiro, Marilu Lopes Santos, Sônia C. D. Baptista, Raquel Esteves, Agostinho Aoki, Lenimar Rios, Cassandra Maroni Nunes, Vicente Tarricone e Jurema Quintella Marreiro Lins, pelas contribuições para o desenvolvimento da tese.

Aos professores do curso de Engenharia Urbana e, especialmente, aos professores Drs. Falcoski, José Marinho, Shimbo e Ana Cristina, minha gratidão pela colaboração nos rumos da pesquisa após a qualificação e, também, não poderia deixar de agradecer a “força” dada pelo Prof. Dr. Bernardo, na função de coordenador desse curso.

E ao meu orientador Prof. Dr. José Francisco que com toda a sabedoria, paciência e dedicação tornou este trabalho possível. E esteve presente sempre, compartilhando tudo. Agradecer vai ser pouco, mas de qualquer forma, o meu muito obrigada por tudo, Zé Francisco.

*Ter a consciência de que tudo que  
fizemos não ficou aquém da nossa  
capacidade e ter a certeza de que tudo o  
que foi feito ainda pode ser melhorado.  
Talvez seja esta a única forma de poder  
dizer:*

*“Obrigado, Senhor, pelo  
dom da vida”.*

Sérgio Rossetto.

## SIGLAS

ANC	Assembléia Nacional Constituinte
ASSECOB	Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista
ANSUR	Articulação Nacional do Solo Urbano
BID	Banco Internacional de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHABST	Companhia de Habitação da Baixada Santista
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODEPASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos
COPLAN	Conselho Executivo do Plano Diretor
COMUL	Comissão de Urbanização e Legalização
CONDEMA	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CYTED	Programa Iberoamericano de Ciências y Tecnología para el Desarrollo
D.O.Urgente	Diário Oficial Urgente
EHIS	Empreendimento Habitacional de Interesse Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCP	Fundação da Casa Popular
FCVS	Fundo de Compensação de Variações Salariais
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINCOHAP	Fundo de Incentivo à Construção da Habitação Popular
FMI	Fundo Monetário Internacional
GAP	Grupo de Apoio
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBRA	Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICLEI	Conselho Internacional de Iniciativas Ambientais
ICMS	Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IPMF	Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
MBES	Ministério do Bem-Estar Nacional
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MPO	Ministério de Planejamento e Orçamento
MRU	Movimento pela Reforma Urbana
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OGU	Orçamento Geral da União

ONU	Organização das Nações Unidas
OTN	Obrigações do Tesouro Nacional
PAIH	Plano de Ação Imediata para Habitação
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Democrático Social
PES	Plano de Equivalência Salarial
PFL	Partido da Frente Liberal
PHB	Política Habitacional Brasileira
PL	Partido Liberal
PLANHAP	Plano Nacional de Habitação Popular
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PMS	Prefeitura Municipal de Santos
PNH	Política Nacional de Habitação
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PREZEIS	Plano de Regularização de Zonas Especiais de Interesse Social
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido Social Democrático Brasileiro
PST	Partido Social Trabalhista
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTR	Partido Trabalhista Renovador
PV	Partido Verde
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SEAC	Secretaria de Ação Comunitária
SEDAM	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SEDU	Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano
SEPURB	Secretaria de Política Urbana
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
UDP	Unidade Democrática Popular
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
VRF	Valor de Referência Fiscal
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.0.1. Ilha de São Vicente, com a cidade de Santos	39
Figura 3.0.2. Cidade de Santos	39
Figura 4.1.3. Conjunto Habitacional Dale Coutinho	52
Figura 4.1.4. Conjunto Habitacional do Valongo	53
Figura 4.1.5. Conjunto Habitacional do Recanto do Forte	53
Figura 4.1.6. Conjunto Habitacional. do Humaitá	54
Figura 4.2.7. Dique da Vila Gilda	78
Figura 4.2.8. Vista aérea do Jardim São Manuel e Jardim Bom Retiro em 1995	93
Figura 4.2.9. Vista aérea do Jardim São Manuel e Jardim Bom Retiro em 1997	94
Figura 5.1.10. Morro José Menino	103
Figura 5.1.11. Escadarias no Morro José Menino	104
Figura 5.1.12. Vista aérea da Favela do Dique da Vila Gilda	105
Figura 5.1.13. Palafitas na Favela do Dique da Vila Gilda	106
Figura 5.1.14. Reunião com a população no Morro José Menino	107
Figura 5.1.15. Vila Pantanal	109
Figura 5.1.16. Casas no centro de Santos	110
Figura 5.1.17. Cômodo no cortiço	111
Figura 5.1.18. Planta integrante da Lei de ZEIS	112
Figura 5.2.19. Reunião do Conselho Municipal de Habitação	121
Figura 5.3.20. Pré-conferência	131
Figura 5.4.21. Projeto Vila Vitória	142
Figura 5.4.22. Projeto Ilhéu Baixo	143
Figura 5.4.23. Projeto Vila Ayrton Senna	143
Figura 5.4.24. Projeto Vila Pelé	144

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.0.1.	Decomposição da pergunta principal	06
Quadro 1.0.2.	Método de Coleta de Dados	08
Quadro 2.1.3.	Esquema resumido do início do desenho institucional do BNH	19
Quadro 2.2.4.	Resultado dos programas implantados no dois governos de Fernando Henrique Cardoso	37
Quadro 4.1.5.	Unidades construídas, com financiamento do BNH pela COHAB-ST	55
Quadro 4.2.6.	Cadastro Geral por Moradia	73
Quadro 4.2.7.	Cadastro de residentes em áreas de ZEIS 1	74
Quadro 4.2.8.	Organograma da COHAB-ST	80
Quadro 4.2.9.	Relação de convênios realizados com a CEF	87
Quadro 4.2.10.	Esquema da estrutura interna COHAB-ST (1997)	90
Quadro 4.2.11.	Atualização do cadastro das favelas (1999) = selagem	94
Quadro 5.2.12.	Número legal de membros e frequência do CMH (1996)	119
Quadro 5.2.13.	Número legal de membros e frequência do CMH (1997)	120
Quadro 5.2.14.	Distribuição de frequência da pauta de reuniões do CMH (1993-1996)	123
Quadro 5.2.15.	Distribuição de frequência da pauta de reuniões do CMH (1997-2000)	124
Quadro 5.4.16.	Resumo de receitas e despesas – agente SFH e FINCOHAP	140

## RESUMO

Este trabalho expõe a ação governamental na cidade de Santos - SP, situada no litoral do Estado de São Paulo, no campo da implementação da política municipal de habitação, na década de 1990. Para tanto, fizemos um levantamento da política habitacional do governo federal no período do BNH e também no período posterior, até o ano 2000, a fim de verificar a trajetória da política federal no campo habitacional. A questão da política municipal de habitação conquistou especial importância após a promulgação da Constituição de 1988, quando o governo federal passou a responsabilidade da formulação e das suas políticas urbanas aos municípios. Com a pesquisa realizada procuramos apresentar os fatores que influenciaram o processo de formulação e de implantação, e os resultados da política municipal de habitação nesse período. Apresentamos o conteúdo dessa política em 3 administrações distintas, juntamente com os instrumentos que viabilizaram sua implementação: A Lei de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social; o FINCOHAP – Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular; o Conselho Municipal de Habitação; e as Conferências Municipais de Habitação. A escolha da cidade de Santos ocorreu devido ao fato de participarmos do processo político habitacional santista. A metodologia utilizada consistiu na obtenção de informações através das prováveis hipóteses levantadas para esta pesquisa. Verificamos, com este estudo, que o governo federal, à época do BNH, adotava a mesma política de habitação para os vários municípios brasileiros, sem considerar a especificidade de cada um, e concedia recursos para a construção das unidades habitacionais. No período pós-Constituição de 1988, os municípios entraram no processo de autonomização de suas políticas urbanas. No campo habitacional, o governo federal delegou a responsabilidade aos entes federativos de formularem suas políticas, sem contanto conceder recursos. Generalizando, então, essas novas políticas deixam os municípios dependentes economicamente do governo federal, que não tem um canal federal para direcionar recursos, como a Saúde e Educação. Ficando então o município impossibilitado de suprir seu *déficit* habitacional sozinho.

Palavras-chave: Política habitacional; BNH; ZEIS; Habitação;

## **ABSTRACT**

This paper aims to show the governmental action on the Housing Municipal Policy implementation on the 1990's within Santos City, São Paulo State. To do so, it was made a research about the Federal Housing Policy on the BHN period and also on the posterior period till 2000 in order to verify the trajectory of the federal policy on the housing field. The Municipal Housing Policy conquered special importance after the promulgation of the 1988 Constitution when the Federal Government gave to the municipalities the responsibility for their own urban policies. Within this research, we aim to present the factors that influenced the formulation and implementation process and the results of such policy in this period. We presented this policy content on three distinct administrations associated with the instruments which made the implementation possible: The ZEIS law – Special Zones for Social Interest, the FINCOHAP – Popular Housing Construction Incentive Fun, Municipal Housing Council and the Municipal Housing Conferences. This choice for Santos City is due to the master student has been a participant person on the Santos Housing Policy process. The used methodology was based on gaining information through out the hypotheses made for this research. It has been verified, with this study, that Federal Government on the BNH age had the same housing policy for many Brazilian cities, not considering the specificities of each one, conceiving resources for housing constructions. On the post 1988 Constitution period, the municipalities began an autonomy process of their urban politics. On the Housing field, the Federal Government gave the responsibility for the federative institutions in order to formulate their policies without conceiving resources. Generalizing, so these new policies let the cities economically dependent on the Federal Government which don't have federal channel to redirect resources like for Health and Education, making impossible the municipality to supply its housing deficit by their own.

Keywords: Housing policy; BNH; ZEIS; Housing;

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	01
<b>1. O PROBLEMA DE PESQUISA CIENTÍFICA E A METODOLOGIA</b>	03
<b>2. A POLÍTICA HABITACIONAL BRASILEIRA NO PERÍODO DE 1964 A 2000</b>	11
2.1. A Política Habitacional do Banco Nacional de Habitação-BNH	14
2.2. A Política Habitacional na Transição Democrática e pós Constituição de 1988	23
<b>3. A CIDADE DE SANTOS: ASPECTOS SOCIAIS URBANOS E POLÍTICOS</b>	38
<b>4. A POLÍTICA HABITACIONAL NA CIDADE DE SANTOS</b>	49
4.1. A Política do BNH : O Reflexo em Santos	49
4.2. A Política de Habitação Pós-Constituição de 88 : autonomia municipal em Santos	56
<b>5. INSTRUMENTOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO EM SANTOS</b>	98
5.1. A Lei de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social	98
5.2. O Conselho Municipal de Habitação - CMH	113
5.3. Conferência Municipal de Habitação	125
5.4. FINCOHAP – Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular	136
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	145
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	150
<b>ANEXO I</b>	165
<b>ANEXO II</b>	168
<b>ANEXO III</b>	170

## APRESENTAÇÃO

A presente dissertação analisa o desempenho governamental, na cidade de Santos, situada no litoral do Estado de São Paulo, no campo da implementação da política municipal de habitação durante os anos 90. Essa política esteve voltada especificamente para a população de baixa renda. A questão adquiriu especial importância sobretudo após ser promulgada a Constituição de 1988. Nesse período, em relação ao governo federal, assistiu-se à emergência de um esforço de autonomização das políticas públicas, em especial a da habitação. O município acaba adotando alternativa própria de financiamento, de formulação e de implementação de instrumentos, a fim de tornar viável a execução dessa política, com o provimento de habitação necessária a fim de diminuir o déficit habitacional.

A implementação de uma política municipal de habitação é essencialmente o processo através do qual são tomadas decisões relacionadas aos objetivos da sociedade, e de seu modelo de desenvolvimento. Pode estar explícita através de documentos ou não, pode sofrer influências do governo federal ou não, mas é necessária a promoção de diretrizes, com o objetivo de facilitar diferentes tipos de ação.

Para o proposto neste trabalho, esta dissertação foi organizada em seis capítulos. No primeiro capítulo - O Problema de Pesquisa Científica e a Metodologia, procura explicar como, dentro da realidade social, constatamos o problema de pesquisa científica e sua relação com a literatura existente a respeito do tema. Serão também apresentadas as hipóteses levantadas para o desenvolvimento da pesquisa, bem como a metodologia utilizada para atingir os objetivos, e a estratégia geral adquirida para a pesquisa, no município de Santos.

O capítulo 2, A Política Habitacional Brasileira, é feita referência teórica ao desenvolvimento das políticas federais de habitação. Este capítulo foi dividido em duas partes: uma abordará a política habitacional desenvolvida pelo Banco Nacional de Habitação – BNH, formulador dessa política. A segunda parte aborda as diretrizes desenvolvidas pelo governo federal no propósito de se estruturar após a extinção do

BNH, transcorrendo o período da transição democrática e o período após a promulgação da Constituição de 1988, finalizando com o ano 2000.

No capítulo 3, A Cidade de Santos: Aspectos Sociais Urbanos e Políticos, são apresentados uma breve caracterização da cidade de Santos, objeto empírico desta pesquisa, em relação à sua situação social e urbana, e aspectos importantes na formação política do município.

O capítulo 4, A Política Municipal de Habitação em Santos, apresenta o conteúdo da política habitacional na cidade de Santos em dois momentos distintos, separado em duas partes. A primeira abordará a caracterização da política habitacional do BNH na cidade de Santos, com a criação da Companhia de Habitação da Baixada Santista e a produção habitacional por ela realizada, a fim de apresentar a política desenvolvida no município de Santos antes da promulgação da Constituição de 1988. A segunda parte trata da política municipal de habitação na década de 1990, na cidade de Santos, em que se tem indicação de mudanças na perspectiva da autonomia da política habitacional, bem como os fatores que a influenciaram, sua implementação e resultados.

No capítulo 5, Instrumentos para a Implementação da Política Municipal de Habitação, são apresentados os instrumentos que formam o alicerce da política municipal autônoma na década de 1990 na cidade de Santos. Esse capítulo será subdividido em quatro partes, em que serão abordados, em cada uma, os fatores que influenciaram sua criação, sua implementação e como foi seu desenvolvimento ao longo da década de 1990. São eles: a Lei de ZEIS, o Conselho Municipal de Habitação, a Conferência Municipal de Habitação e o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular.

## 1. O Problema de Pesquisa Científica e a Metodologia

Para iniciar este trabalho de pesquisa, que irá obter resultados da análise da política habitacional desenvolvida na cidade de Santos, levantaremos a conceituação teórica de habitação, que tem o significado muito mais amplo do que moradia. Sua gestão, juntamente com a problemática do entorno, pode resultar em ações, ou mesmo diretrizes, para o desenvolvimento de uma política habitacional mais adequada ao município.

O conceito de habitação compreende um conjunto de funções que se expressam na ocupação do espaço – o *habitat*, abrangendo diversas dimensões – física-espacial, ambiental urbana, econômica e social, fazendo parte integrante da estrutura do meio ambiente urbano. A habitação deve prover o indivíduo das reais condições de habitabilidade, suprimindo suas necessidades básicas e possibilitando um grau de acessibilidade suficiente à sua integração no contexto urbano (BLANK, 2000).

Segundo Abiko (1995), o conceito de habitação não se restringe apenas à unidade habitacional, mas de uma forma mais ampla envolve também o seu entorno prejudicada pela falta de terrenos adequados; crise econômica e social com desemprego e diminuição da renda; custo e qualidade dos materiais de construção; inexistência de políticas públicas voltadas para a habitação social.

Os principais problemas encontrados nas áreas com população de baixa renda, de acordo com Soeiro (1991), são de natureza urbana, destacados pela falta de regularização da posse da terra; abastecimento de água e redes elétricas precários ou inexistentes; ausência de rede de esgoto, drenagem, coleta de lixo, iluminação pública, segurança pública e acesso à justiça; falta de áreas comuns, destinadas às manifestações públicas e atividades de esporte e lazer; habitações precárias entre outras.

Verificamos, através da situação apresentada, que habitação e contexto urbano são sistemas integrados independentes. Essa conceituação parece lógica, mas difícil para uma implementação operacional. Uma das dificuldades é que a responsabilidade técnica e administrativa dos vários sub-sistemas urbanos está ligada a diferentes esferas do governo: municipal, estadual, federal e também, algumas vezes, metropolitano. Isso acontece também com recursos financeiros que condicionam a

implementação dos programas, pois têm origem nessas diferentes esferas de decisão (ABIKO, 1995).

A oportunidade de aquisição de moradia representa, para qualquer família, um direito aos recursos básicos como os de: emprego, alimentação, educação e saúde. O Brasil tem uma população carente desses recursos, e a conquista da moradia constitui o principal instrumento de inserção do cidadão e de sua família na sociedade em que vivem, na medida em que lhes infunde maior confiança quanto ao futuro e lhes oferece melhores condições de acesso aos serviços urbanos.

As constantes crises na economia do país e a falta de uma política voltada efetivamente para atendimento dos anseios da população, aliadas à baixa renda e ao conseqüente reduzido poder aquisitivo da mesma, concorrem para o agravamento do problema habitacional dos grandes centros, e do país como um todo, inibindo e impossibilitando o acesso à moradia.

O norteador das ações relacionado com a habitação é uma política pública habitacional, articulada com outras políticas mais gerais e de outros setores. Dentro das Políticas Públicas, a política habitacional é uma componente que se dedica a tentar resolver os problemas habitacionais encontrados, com o objetivo de “acabar” ou então diminuir o *déficit* habitacional, promovendo diretrizes com o objetivo de facilitar as ações, mediante recursos financeiros.

A análise de políticas públicas é encontrada na literatura específica, sob vários enfoques. Neste trabalho, será feita uma análise de política segundo Hogwood e Gun (1984) *apud* Dagnino (2002), em que a análise é em formato de tipologias que englobam um amplo espectro. Essa tipologia distingue sete tipos de análise de Política:

1- *study of policy content*, o estudo do conteúdo das políticas, ou seja, aquela em que os analistas procuram discutir e explicar o desenvolvimento de políticas, como elas surgiram, como foram implementadas e o que resultaram;

2- *study of policy process*, estudo do processo das políticas; são analisados os estágios por que passam as questões e avaliados os fatores na formulação das políticas;

3- *study of policy out put*, estudo do resultado das políticas; nesse estudo, os analistas tomam as políticas como variáveis dependentes e procuram explicar como

os gastos e serviços variam em diferentes áreas, para a compreensão em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros;

4- *evaluation study*, estudo de avaliação, estuda o impacto que as políticas têm sobre a população;

5- *information por policy making*, informação para elaboração de políticas; os analistas acadêmicos, juntamente com o governo, organizam os dados para auxiliar a elaboração de políticas e tomada de decisões;

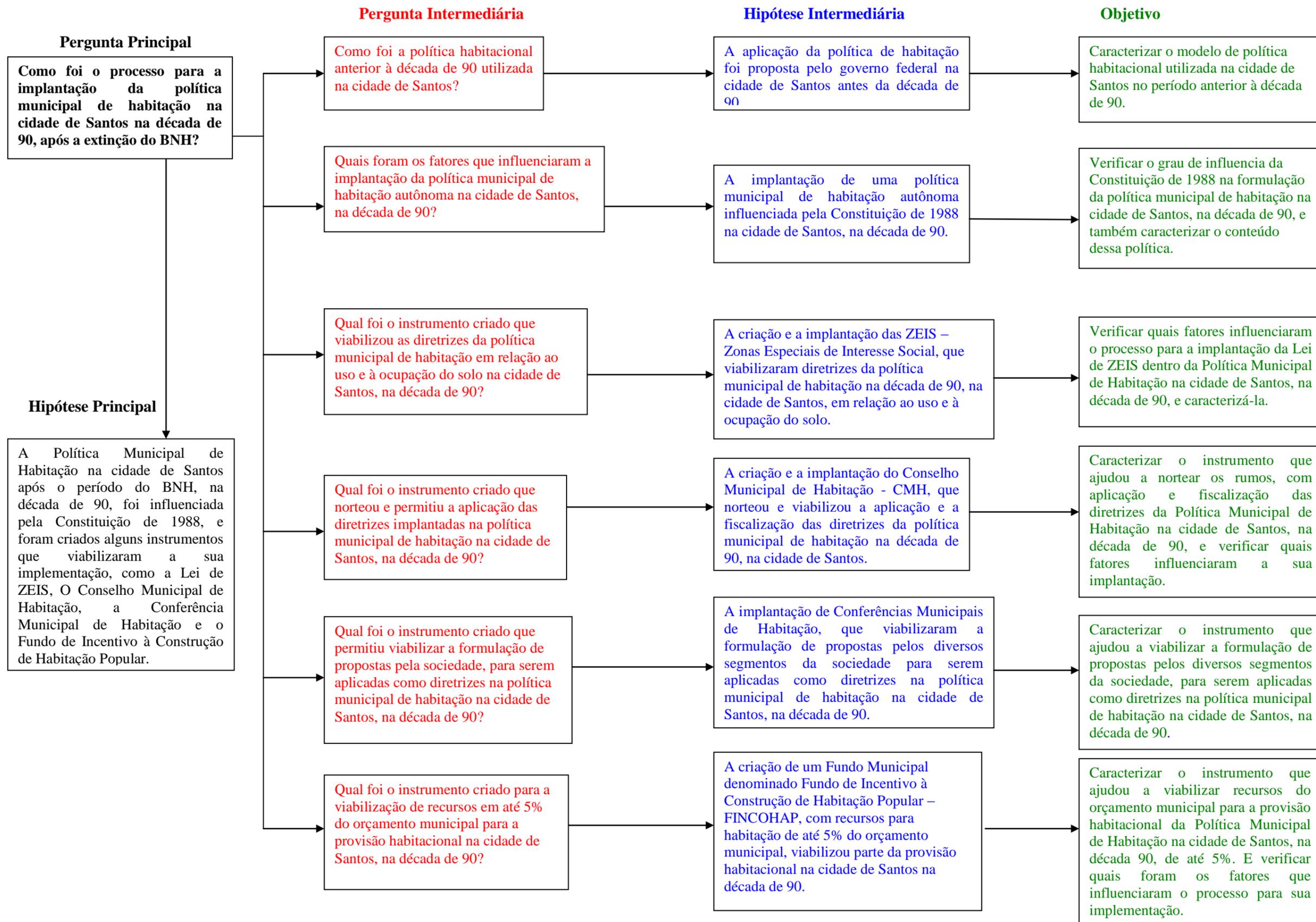
6- *process advocacy*, defesa de processos; mediante a realocação de funções, tarefas e enfoques, os analistas procuram melhorar os sistemas de elaboração de políticas e a máquina de governo;

7- *policy advocacy*, defesa de políticas, atividade em defesa de idéias ou opções específicas no processo de políticas, exercidas por intermédio de grupos de pressão.

No capítulo 2, denominado A Política Habitacional Brasileira, nesta dissertação, foi elaborado um levantamento das políticas habitacionais implementadas no Brasil, com um estudo do seu conteúdo, onde foi explicado o seu desenvolvimento, como surgiram, seus implementos e resultados, conforme a tipologia 1, citada anteriormente. Ou seja, foi elaborado um estudo do conteúdo dessas políticas, desde a criação do Sistema Financeiro de Habitação – SFH, até quando os municípios ganharam autonomia para a formulação de suas políticas, com o propósito de situar as políticas federais de habitação, e verificar que alguns municípios não seguiram a reprodução do governo federal a partir da década de 1990, como foi o caso da cidade de Santos - SP, objeto de estudo desta dissertação.

Para a definição do tema de pesquisa, partimos da hipótese principal de que “a política municipal de habitação na cidade de Santos após o período do BNH, na década de 1990, foi influenciada pela Constituição de 1988, e foram criados alguns instrumentos que viabilizaram a sua implementação, como a Lei de ZEIS, o Conselho Municipal de Habitação, a Conferência Municipal de Habitação e o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular”. A partir desta hipótese, apresentamos a pergunta principal no Quadro 1.0.1, denominado Decomposição da Pergunta Principal, a seguir, com as prováveis hipóteses e seus objetivos.

**QUADRO 1.0.1: Decomposição da Pergunta Principal**



A metodologia utilizada neste trabalho consiste, através das prováveis hipóteses, em saber qual o tipo de informação que se deseja obter, onde está a fonte para essas informações, a técnica de coleta, recursos e prazos necessários. Foram levantadas seis hipóteses para esta pesquisa, derivadas da hipótese principal. Separadas as hipóteses, inicia-se o processo com cada uma delas a partir do método utilizado.

Pretende-se, por meio de cada uma das hipóteses, relacionar o tipo de informação que se deseja levantar para o desenvolvimento da pesquisa, e garantir os objetivos desejados. Após o levantamento das informações necessárias, verifica-se onde estão as possíveis fontes de evidências para essas informações, ou seja, onde ter-se-á que pesquisar para a obtenção dessas informações. Descobertas essas fontes de evidências, a técnica de coleta a ser utilizada consiste no levantamento e seleção de dados conforme as informações que se deseja obter. Nesse estágio, verifica-se se há necessidade de realização de entrevistas, ou não.

Foi elaborado um item para cada hipótese, que se transformou em capítulo, onde se teve o cuidado, no seu desenvolvimento, de atender aos tipos de informação indicados no quadro, e também responder à pergunta relativa a cada uma delas, direcionando ao objetivo desejado. Para as informações necessárias às prováveis hipóteses dentro do método de coleta, o procedimento será basicamente bibliográfico, em pesquisa a documentos, jornais e revistas que retratam os acontecimentos históricos sobre política de habitação popular na cidade de Santos na década de 90, salvo a hipótese de como surgiu a política municipal de habitação e suas influências, para a qual foram feitas entrevistas com secretários municipais e funcionários participantes do processo de implantação da política habitacional de Santos no período a ser pesquisado. Para tanto, foi elaborado um roteiro com perguntas para as entrevistas, baseado nas informações que se desejaria obter para as hipóteses levantadas. Os resultados desta pesquisa correspondem às análises em relação às prováveis hipóteses, tendo como fundo a bibliografia revista, a observação participante, e as pesquisas realizadas.

A seguir, apresentaremos para cada hipótese o método de coleta desenvolvido resumido, apresentados em Quadro 1.0.2, para melhor compreensão da metodologia.

### QUADRO 1.0.2 Método de Coleta de Dados

Hipóteses	Tipo de Informação	Fontes de Informação
<p>A aplicação da política de habitação foi proposta pelo governo federal na cidade de Santos antes da década de 90.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Caracterização da política habitacional no período anterior à década de 90, com a criação da Companhia de Habitação da Baixada Santista no papel de repassadora dos recursos federais.</li> <li>-Produção e característica das habitações do período anterior à década de 90, como identificador do modelo dessa política.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Periódicos e jornais referentes ao período.</li> <li>-Contratos elaborados entre a COHAB-ST e os mutuários.</li> <li>-Projetos executados no período de 1980 a 1988 pela COHAB-ST.</li> <li>-Estatuto social da COHAB-ST, Lei e Decreto da Constituição da COHAB-ST.</li> </ul>
<p>A implantação de uma política municipal de habitação autônoma, influenciada pela Constituição de 1988, na cidade de Santos, na década de 90.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Influência da Constituição de 1988 na formulação da política municipal de habitação na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Implementação da política municipal de habitação na década de 90 na cidade de Santos, através dos instrumentos criados.</li> <li>-Conteúdo da política municipal de habitação na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Conteúdo dos planos de governo dos prefeitos municipais da década de 90, em relação à habitação, na cidade de Santos.</li> <li>-Conteúdo da política municipal de habitação na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Produção habitacional executada através do FINCOHAP e em parceria com o governo federal.</li> <li>-Caracterização da demanda a ser atendida pela política municipal de habitação da década de 90, na cidade de Santos.</li> <li>-Caracterização da Companhia de Habitação da Baixada Santista, órgão gestor e executor da política habitacional da cidade de Santos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Entrevistas</li> <li>-Decretos-lei</li> <li>-Constituição Federal de 1988.</li> <li>-Planos de Governo das administrações municipais de 1989-92/1993-96/1997-2000.</li> <li>-Periódicos e jornais referentes ao período.</li> <li>-Estatutos sociais da COHAB-ST e regimento interno do período de 1989 a 2000.</li> </ul>
<p>A criação e a implantação das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, que viabilizou diretrizes da política municipal de habitação na década de 90, na cidade de Santos, em relação ao uso e à ocupação do solo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Histórico do processo para a implantação da Lei de ZEIS.</li> <li>-Classificação utilizada para as áreas habitacionais.</li> <li>-Histórico do processo para a implantação da COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização, característica da ZEIS tipo 1.</li> <li>-Composição e atribuições da COMUL.</li> <li>-Aplicação das diretrizes da Lei de ZEIS.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Entrevistas</li> <li>-Decretos-lei</li> <li>-Mapa das áreas gravadas</li> <li>-Projetos executados de acordo com as áreas gravadas.</li> </ul>

**QUADRO 1.0.2** Método de Coleta de Dados

<b>HIPÓTESES</b>	<b>TIPO DE INFORMAÇÃO</b>	<b>FONTES DE INFORMAÇÃO</b>
A criação e a implantação do Conselho Municipal de Habitação - CMH, que norteou e viabilizou a aplicação e a fiscalização das diretrizes da política municipal de habitação na década de 90, na cidade de Santos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Processo para a implantação do Conselho Municipal de Habitação na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Composição do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Atribuições do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Participação nas reuniões do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Os assuntos tratados nas reuniões do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Alterações ocorridas na Lei da implantação do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Utilização do Conselho Municipal de Habitação, na década de 90, como instrumentos da política habitacional da cidade de Santos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Decretos - Lei.</li> <li>-Atas de reuniões do Conselho Municipal de Habitação na década de 90.</li> <li>-Lista de frequência do Conselho Municipal de Habitação.</li> <li>-Convocações para as reuniões do Conselho Municipal de Habitação, na década de 90.</li> </ul>
A implantação de Conferências Municipais de Habitação, que viabilizaram a formulação de propostas pelos diversos segmentos da sociedade, para serem aplicadas como diretrizes na política municipal de habitação na cidade de Santos, na década de 90.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Processo para a realização da Conferência Municipal de Habitação na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Segmentos da sociedade que participam do processo para a realização da Conferência Municipal de Habitação.</li> <li>-Conferências Municipais realizadas na década de 90, na cidade de Santos.</li> <li>-Temas discutidos nas Conferências da década de 90.</li> <li>-Alterações ocorridas na Lei da implantação da Conferência Municipal de Habitação.</li> <li>-Utilização da Conferência Municipal de Habitação na década de 90, como instrumentos da política habitacional da cidade de Santos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Decretos - Lei.</li> <li>-Regimentos Internos das Conferências da década de 90.</li> <li>-Publicação das resoluções das Conferências realizadas na década de 90.</li> <li>-Agendamento das pré-conferências pelos diversos segmentos da sociedade na década de 90, na cidade de Santos.</li> </ul>
A criação de um Fundo Municipal denominado Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, com recursos para habitação de até 5% do orçamento municipal viabilizou parte da provisão habitacional na cidade de Santos, na década de 90.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Processo para a implantação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular - FINCOHAP na cidade de Santos, na década de 90.</li> <li>-Demanda a ser atendida pelo FINCOHAP.</li> <li>-Financiamento e subsídio para contratação.</li> <li>-Definição da porcentagem de até 5% para a viabilização de recursos do FINCOHAP.</li> <li>-Alterações ocorridas na Lei da implantação do FINCOHAP.</li> <li>-Utilização do FINCOHAP na década de 90, como instrumentos da política habitacional da cidade de Santos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Decretos - Lei.</li> <li>-Relatório anual de execução do FINCOHAP, na década de 90.</li> <li>-Resoluções das Conferências Municipais de Habitação realizadas na década de 90, pertinentes ao FINCOHAP.</li> </ul>

Este trabalho tem enfoque, então, no desenvolvimento da Política Municipal de Habitação autônoma da Cidade de Santos na década de 90, com o objetivo

de verificar como ela surgiu, qual foram os fatores que a influenciaram, como foi implementada, qual os instrumentos que possibilitaram sua implementação e os resultados apresentados. O período a ser pesquisado contempla três gestões municipais: a gestão de 1989 a 1992, da prefeita Telma de Souza (PT); a gestão de 1993 a 1996, do prefeito David Capistrano Filho (PT); a gestão de 1997 a 2000, do prefeito Beto Mansur (PPB).

A escolha do tema de pesquisa nasceu dos questionamentos levantados durante a execução do meu trabalho, como engenheira, na Companhia da Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, empresa de economia mista, que é responsável pelo setor de habitação na Cidade de Santos.

Como observadora participante da política municipal de habitação, pude verificar que a cidade de Santos já se encontrava num processo bem adiantado em direção a sua autonomia nesta política, quando comparado com outros municípios. Processo este verificado em troca de experiências com outros municípios em seminários realizados sobre financiamentos e implantação de programas habitacionais. Os instrumentos utilizados para a implementação da política municipal de habitação sugerida pelos ministrantes dos seminários, a cidade de Santos já os tinha há muito tempo. Saber qual foi o motivo que influenciou a cidade de Santos a sair na frente para a implantação dessa política foi o que levou a mestrandia a pesquisar sobre este tema.

Existem vários estudos sobre a cidade de Santos que abordam temas que, de uma maneira ou de outra, estão contidos no cenário da política habitacional. Há estudos sobre o processo eleitoral em Santos no período de 1945 a 1962, planejamento urbano, legislação de uso e ocupação do solo, reurbanização de favelas, participação popular, entre outros, mas sobre o conteúdo da política municipal de habitação na década de 1990, o seu processo de implantação e seus resultados é uma lacuna de conhecimento. Para melhor compreensão da política habitacional na cidade de Santos faremos no próximo capítulo, uma caracterização da política habitacional brasileira compreendendo o período do BNH e após a Constituição de 1988.

## **2. A Política Habitacional Brasileira no Período de 1964 a 2000**

Neste capítulo analisa-se o conteúdo da política habitacional brasileira juntamente com a atuação do Estado em dois períodos distintos: a política habitacional desenvolvida com a implantação do BNH, e a política habitacional desenvolvida no período pós extinção do BNH, passando pela transição democrática e depois da promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano 2000.

A questão habitacional no Brasil e os problemas relacionados com qualidade e quantidade de moradias para as classes pobres agravaram-se após a virada do século XIX. As tentativas de solução para esses problemas têm destaque em vários períodos da nossa história, como por exemplo, no período escravocrata até 1888, marcado pela senzala; na fase áurea da economia cafeeira, com a implantação dos cortiços e vilas operárias (1889-1929); no Estado Novo (1930-1945), com o congelamento dos aluguéis e construções pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, e no período populista, com a criação da Fundação da Casa Popular – FCP (1945-1964).

No período de 1964 a 2000, a política habitacional brasileira teve dois marcos históricos, o Sistema Financeiro de Habitação – SFH, juntamente com o Banco Nacional de Habitação – BNH, cuja implantação perdurou por 22 anos. Outro marco do passado mais próximo foi a promulgação da Constituição de 1988, nascida quando o Brasil passava pelo processo de transição democrática ao final da ditadura. A característica marcante dessa política foi a descentralização, que deu nova postura de gestão urbana aos anos seguintes. No período do BNH, segundo Bonduki (2000), o modelo que o Estado assumiu durante a implantação da política habitacional foi o “central-desenvolvimentista”. Nesse modelo, as intervenções governamentais urbanas caracterizam-se: “pela crença de que o desenvolvimento e o crescimento a qualquer custo seriam sempre positivos e que a centralização de poderes no Estado para intervir sobre a cidade traria as soluções adequadas para resolver seus problemas” (BONDUKI, 2000:20).

Esse modelo, de acordo com Bonduki (2000), teve marcas principalmente do autoritarismo e da centralização da gestão e, conseqüentemente,

marcas pela ausência de participação da sociedade em geral. Nesse período também se deu preferência às grandes obras, nem sempre necessárias, direcionando os recursos públicos para empreiteiras, ficando em segundo plano a área social. Tiveram também prioridade os financiamentos habitacionais para uma classe com maior renda, com a desarticulação das políticas setoriais. Outro aspecto levantado por Bonduki (2000), que deixou também marcas nesse modelo denominado central-desenvolvimentista, foi a lógica predominante do mito da modernidade como transformação urbana, com total desrespeito ao meio ambiente e ao patrimônio cultural (BONDUKI, 2000).

A ação do Sistema Financeiro da Habitação, sob este modelo, foi a maior intervenção governamental em relação ao número de unidades entregues. Os recursos do governo federal eram todos direcionados para habitação e saneamento. De acordo com Bonduki (2000), e concordando com ele, na política do BNH o modelo de intervenção urbana era o mesmo para quase todas as cidades brasileiras “independentemente de suas especificidades” (BONDUKI, 2000:21).

Durante a década de 80, verificamos a perda progressiva da gestão da política habitacional por parte do governo federal, manifestada pela crescente desarticulação de suas bases institucionais, decorrentes do fechamento do BNH, e também pelos impactos institucionais da redemocratização brasileira. De acordo com Silva (1989), foi a intensa crise do Estado nos anos 80, juntamente com o vigor da luta redemocratizante, que deram “densidade” e “força suprapartidária” a um novo esforço descentralizante. Então, para Silva (1989), a descentralização brasileira começou nos anos 70, no plano fiscal, e depois com dois processos que culminaram com a Constituição de 1988. Esses processos foram a redemocratização e o permanente esforço parlamentar de descentralização fiscal.

A partir de perspectivas políticas distintas, de acordo com Arretche (1996), produziu-se um grande consenso em torno da descentralização. Houve a suposição de que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas, fortalecendo e consolidando a democracia. Esse consenso supunha também que formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais eficientes, elevando-se assim os níveis reais de bem-estar da população.

O poder municipal, no Brasil, tem como competência organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de

interesse local. O exercício dessas competências tem relação direta com a garantia dos direitos sociais aos cidadãos. Desse modo, para além da prestação de serviços que, historicamente, compunham as atribuições municipais, como vias públicas, limpeza, iluminação, trânsito, segundo Marsiglia (1996), a responsabilidade estava aumentando,

os municípios começam a enfrentar o desafio de atender urgências sociais que ultrapassam as limitadas e pontuais intervenções que no campo do social desenvolveram anteriormente. Os problemas de habitação, saúde, educação, emprego, alimentação etc. começam a constituir matéria cotidiana de atenção municipal (MARSIGLIA, 1996: 69).

Bonduki (2000) classifica a postura do Estado no processo de descentralização, após a promulgação da Constituição de 1988, como uma postura que ele denomina provisoriamente “postura ambiental-participativa”, caracterizada pelo processo inovador de gestão das cidades. Esse novo modelo é baseado no trinômio participação / desenvolvimento sustentável / qualidade de vida e ambiente. Essa denominação aparece em consequência de todos os problemas ambientais decorrentes do processo de degradação do meio ambiente urbano, ligados, de alguma maneira, ao governo central-desenvolvimentista e à influência da Constituição de 1988. Dentre suas características destacam-se:

Gestão descentralizada e democrática, com ênfase no papel do poder local e na articulação das políticas setoriais, criação de canais institucionais de participação popular como conselhos de gestão urbana, fórum de habitação e participação dos cidadãos nas decisões sobre as prioridades de governo, com a elaboração do orçamento participativo e acompanhamento da execução orçamentária, Inversão de prioridades para garantir o direito à habitação e à cidade, e parceria entre o poder público e organizações não governamentais para o desenvolvimento de programas e projetos, por meio do estímulo a processos de autogestão e de co-gestão em produção do habitat e de geração de emprego e renda, busca de barateamento da produção habitacional por novas formas de gestão, produção e pelo financiamento direto para o usuário final e reconhecimento da cidade real, por meio de regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas espontaneamente, compatibilização entre preservação do meio ambiente e implantação de projetos urbanos, produção habitacional e recuperação ambiental de áreas de preservação já ocupadas, busca de reaproveitamento dos dejetos urbanos, pela reciclagem, visando à preservação ambiental e sua reutilização em

programas públicos e prioridade para o transporte coletivo e a segurança no tráfego (BONDUKI, 2000: 26).

No âmbito de um processo democrático, a descentralização é uma das características mais marcantes dessa nova postura de gestão urbana. De acordo com Bonduki (2000), pode ser opção dos governos municipais, em decorrência do poder central deixar de exercer um papel homogeneizador na formulação de políticas urbanas, como ocorreu no modelo central-desenvolvimentista.

Com base nesses períodos relacionados, foram realizados dois estudos: o primeiro é do conteúdo da política habitacional do BNH apresentado no próximo capítulo, e o segundo é um estudo sobre a política habitacional na transição democrática e após a promulgação da Constituição de 1988, apresentado num capítulo posterior, para melhor compreensão das mudanças ocorridas na política habitacional na esfera federal.

## **2.1. A Política Habitacional do Banco Nacional de Habitação – BNH.**

Neste subcapítulo apresenta-se uma situação geral resumida do conteúdo da política do BNH, sua criação, desenvolvimento e extinção. No período imediatamente anterior à sua criação a situação do setor habitacional brasileiro era das mais graves. Alguns fatores são destaque na conjuntura do final do período do populismo, e relevantes para o aumento dos problemas e paralisação das ações no setor habitacional. Entre eles destacam-se a elevada concentração de renda pessoal, a debilidade dos instrumentos de regulação do uso do solo urbano, a fraca representação das camadas populares no sistema político, e principalmente a elevação dos índices inflacionários, com a conseqüente corrosão do valor real das amortizações dos financiamentos habitacionais e dos aluguéis de imóveis construídos por instituições governamentais. Surgiram então novos estudos e idéias para tratar do setor em nível federal, principalmente porque o assunto de problemática habitacional passa a assumir maior grau de percepção social e de sensibilidade política.

No Brasil, em 1964, com o novo regime autoritário no governo federal, e a opção ideológica pela consolidação do sistema de economia de mercado, tornou-se conveniente buscar fórmulas que contribuíssem para criar novas fontes de trabalho, estimular a poupança das famílias, incentivar os investimentos, ampliar a oferta de bens de consumo coletivo e difundir o direito de propriedade privada. Só mais tarde, com a Constituição Federal de 1988, esse direito vai ser direcionado à função social. No campo habitacional, os novos governantes viriam a abandonar o velho clientelismo, passando a utilizar uma solução empresarial para a política habitacional, respondendo a esse problema com a criação do SFH - Sistema Financeiro de Habitação, que seria um mecanismo de captação de poupança de longo prazo para investimentos habitacionais (SANTOS, 1999).

Nessa conjuntura é criado, em 21 de agosto de 1964, o Banco Nacional da Habitação – BNH, banco de investimentos com atuação nas áreas habitacional e de desenvolvimento urbano, gestor do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço – FGTS, além de órgão central de gerenciamento de dois sistemas financeiros, o da Habitação – constituído por agentes físicos e privados – e o do Saneamento, integrado por todas as companhias estaduais de água e esgotos, com importante papel normativo e fiscalizador (SILVA, 1989).

O BNH, nas suas décadas de atuação, passou por três períodos distintos: a década de 60 contempla a sua criação e consolidação; a década de 70, seu crescimento e apogeu; e na década de 80 começaram os problemas e seu declínio. De acordo com Bolaffi (1981), o BNH foi criado muito mais para atender aos requisitos políticos, econômicos e monetários dos Governos, do que para solucionar o verdadeiro problema da habitação, ressaltando, ainda, que não há como negar que o BNH e os vastos capitais postos à sua disposição serviram apenas para estimular certos setores estratégicos da economia e beneficiar as classes de alta renda (BOLAFFI, 1981).

A análise da trajetória da Política Habitacional Brasileira, desde a criação do BNH, de acordo com Silva (1989), evidencia a tentativa do Estado autoritário brasileiro de se legitimar perante a sociedade, para justificar as “boas intenções” que levaram ao golpe de 1º de Abril de 1964, e as necessidades das massas populares versus desenvolvimento econômico. A política habitacional em formulação se propunha, além da busca de legitimação do novo regime, a também criar um clima de “estabilidade

social” e de “ordem” necessárias ao avanço do capitalismo internacional no país. Situação ilustrada pelas palavras de Roberto Campos, um dos idealizadores dessa política habitacional:

A solução do problema para a casa própria tem esta particular atração de criar o estímulo de poupança que, de outra forma, não existiria e contribui muito mais para a estabilidade social do que o imóvel de aluguel. O proprietário da casa própria pensa duas vezes antes de se meter em arruaças ou depredar propriedades alheias e torna-se um aliado da ordem (Campos *apud* Andrade *apud* SILVA, 1989: 49).

O governo militar, ao assumir o poder, defrontou-se com uma problemática social determinada por dois eixos fundamentais: a situação crítica vivenciada pelas massas urbanas, com o poder aquisitivo deteriorado pela elevada inflação, e a questão rural, com a promessa de reforma agrária pelo governo anterior. São então criados pelo governo o BNH, como proposta de solução para a cidade, e o IBRA – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, para o campo, pois no entendimento de Azevedo e Andrade (1982) referendado por Silva (1989), para o governo da Revolução era interessante ganhar legitimidade nos setores populares.

Depois da implantação do BNH e do SFH, a intervenção do governo no campo da habitação adquiriu mais elevado nível de coordenação e de sistematização. O regime de 1964 assumia a tese da construção intensiva de casas para venda, recusando-se em articular a questão habitacional com a problemática urbana. O objetivo da nova política contemplava a necessidade de estimular o setor da construção civil, e com isso absorver significativa mão-de-obra sem qualificação profissional, amenizando as pressões contra o desemprego que o controle à inflação ameaçava provocar, ficando então a produção de habitações como subproduto da nova diretriz governamental (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

Além do afirmado anteriormente, sobre a legitimidade e estabilidade social, Silva (1989) concorda com Azevedo e Andrade (1982), para quem o programa habitacional de Castello Branco se preocupa também em atenuar a crise econômica, com a geração de novos empregos, a dinamização da indústria de material de construção, e a construção civil (SILVA, 1989).

Os primeiros governos militares, segundo Taschner (1997), tinham uma semelhança em relação ao estilo de desenvolvimento econômico dos anos 50, com o “estado empreendedor” e o caráter desenvolvimentista. A contenção salarial e incentivo à economia urbana e industrial, associação de indústrias às empresas internacionais, estímulo à produção de bens e serviços destinados às camadas de alta renda foram características que se acentuaram, resultando no avanço da internacionalização da economia brasileira, na concentração de renda e na aceleração da urbanização.

O BNH, de acordo com Blank (2002), também tinha entre suas missões, especificamente na área habitacional, a de orientar e estimular a iniciativa privada para a construção de habitações de interesse social, de baixa renda, visando principalmente à geração de empregos na construção civil, para uma grande faixa da população com pouca instrução e preparo profissional, sem alternativa de emprego.

Para reger a Política Habitacional Brasileira, Silva (1989) ressalta que a criação do BNH, segundo os seus idealizadores, põe fim à política clientelista anteriormente adotada, e passa a apresentar um caráter mais amplo e mais global. De acordo ainda com Silva (1989), essa inovação se expressa por quatro aspectos relacionados abaixo, e que evidenciam a racionalidade econômico-administrativa e de intensificação da superexploração da força de trabalho:

- a PHB passa da administração das caixas de pecúlio e órgãos previdenciários para ser administrada por um banco;
- os financiamentos a serem concedidos são protegidos da inflação, através da correção monetária;
- o Sistema se operacionaliza através da articulação do setor público, enquanto financiador e do setor privado, enquanto intermediário e executor final da política habitacional;
- o Sistema se efetiva por uma política de centralização normativa e descentralização executiva (SILVA, 1989: 52).

A fim de entender o funcionamento do SFH, baseados nas suas principais fontes de recursos, é necessário compreender os dois subsistemas: o SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, e o BNH-FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço. O primeiro visava os recursos das cadernetas de poupanças e dos demais títulos imobiliários que eram captados pelas associações de poupança e empréstimo, os agentes financeiros do SFH, e serviam para financiar investimentos habitacionais

propostos por empreendedores ou construtores. Geralmente esses empreendimentos atenderam basicamente à classe média e alta, cujo empreendedor que recebia o financiamento, responsabilizava-se pela venda das unidades construídas e os compradores tornavam-se mutuários do sistema, recebendo o repasse da dívida com a instituição financeira (SANTOS, 1999).

A arrecadação do FGTS, totalmente gerida pelo BNH, era destinada prioritariamente à construção de casas de interesse social, ainda que posteriormente tenham sido canalizados os recursos também para os setores de saneamento e desenvolvimento urbano. As Companhias de Habitação (COHABs), empresas mistas sob controle acionário dos governos estaduais e/ou municipais, eram as principais responsáveis pela construção dessas unidades habitacionais, que obtinham financiamentos do BNH mediante apresentação de projetos tecnicamente compatíveis com a orientação do banco, e supervisionavam a construção de moradias destinadas às camadas mais pobres da população, de acordo com as prioridades estabelecidas pelos governos locais (AZEVEDO, 1996).

Quando o BNH iniciou suas atividades, em 1964, contava com um capital inicial de um milhão de cruzeiros (910 mil dólares no câmbio da época) com receita proveniente de 1% da folha de pagamentos dos salários de todos os empregados no regime pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (AZEVEDO e ANDRADE, 1982).

No entanto, dois anos mais tarde, em 1966, os recursos tornaram-se escassos, e a providência na época foi a criação do FGTS<sup>1</sup> como fonte de recursos, e a implantação do SBPE. A criação do FGTS pela Lei 5107, de 13 de setembro de 1966, surgiu como forma de eliminar algumas aberrações dos chamados direitos trabalhistas, que estavam emperrando o desenvolvimento econômico e a empregabilidade no País, mas sem deixar os trabalhadores abandonados e criando, sob a “gestão” integral do governo federal, uma importante massa de recursos para alavancar programas de desenvolvimento (FAYET, 2004).

O FGTS constitui uma das maiores conquistas do trabalhador brasileiro, nos últimos 50 anos. Com ele, extinguiu-se o antigo sistema da “estabilidade”, o regime

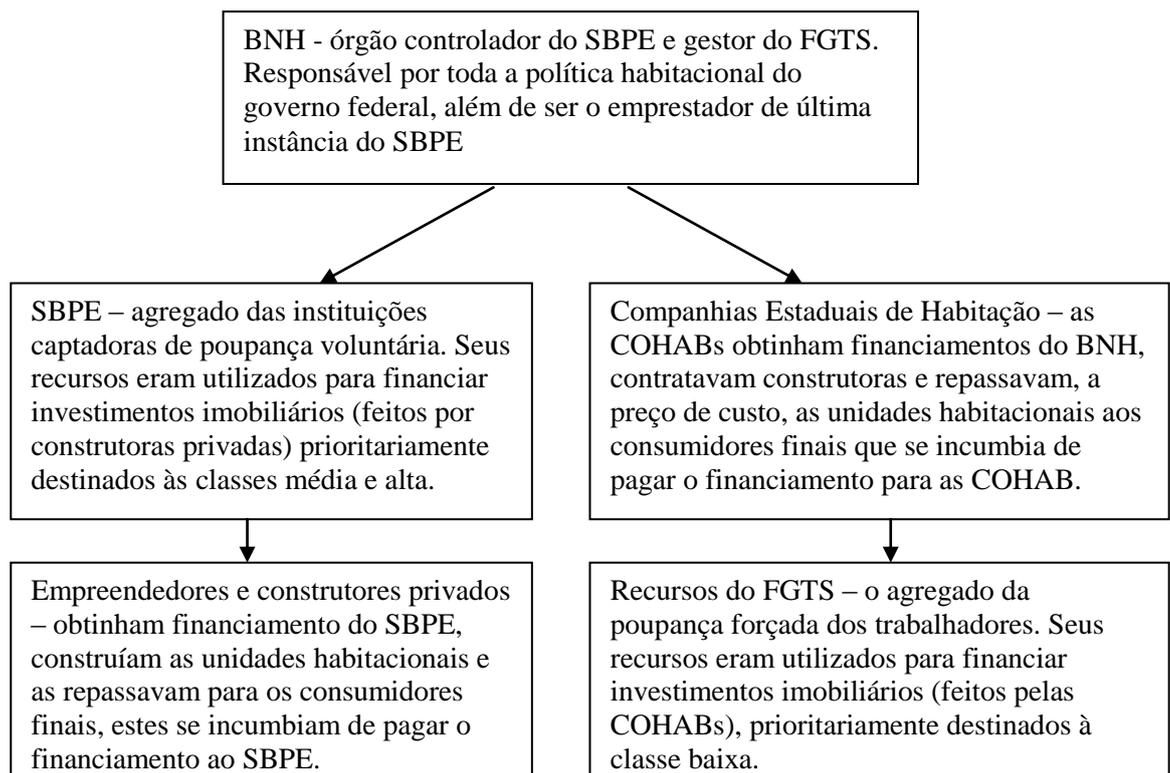
---

<sup>1</sup> O FGTS caracteriza-se por ser uma poupança compulsória feita pelos empregadores, no valor de 8,5% dos salários dos empregados, no regime da CLT (Azevedo e Andrade, 1982:67).

pelo qual, após 10 anos de trabalho na mesma empresa, o trabalhador só poderia ser despedido por falta grave. Por isso, milhares de trabalhadores perdiam seus empregos antes de completar os dez anos fatídicos, e muitas empresas receavam contratar novos empregados em face da inflexibilidade da lei trabalhista. A “revolução” representada pelo FGTS foi muito além de seus efeitos trabalhistas, tendo em vista a massa de recursos que conseguiu mobilizar. Juntamente com a regulamentação das “cadernetas de poupança”, o sistema chegou a acumular cerca de R\$ 205 bilhões, dos quais R\$ 90 bilhões do FGTS, pertencente aos trabalhadores nacionais (OLIVEIRA, 2001).

O desenho institucional dos primeiros anos do SFH, para um melhor entendimento, foi resumido por Santos (1999), como podemos ver no Quadro 2.1.3.

**QUADRO 2.1.3.** Esquema resumido do início do desenho institucional do BNH.



Fonte: Quadro 1, Santos 1999: 12.

A expectativa dos formuladores do SFH era que o sistema fosse capaz de gerar de maneira auto-sustentada recursos permanentes e em grande escala para financiamentos ao setor habitacional, atendendo ao público de todas as faixas de renda. Entretanto, o desempenho do SFH dependeria fundamentalmente de dois fatores

básicos: a capacidade de arrecadação do FGTS e do SBPE, e o grau de inadimplência dos mutuários, ou seja, essa dependência significava que apesar da sua estrutura, o SFH, como qualquer sistema de financiamento de longo prazo, era essencialmente vulnerável a flutuações macroeconômicas que afetassem essas variáveis. Em 1974 a crise econômica piorou, e a Construção Civil só continuou crescendo até 1976 por receber dinheiro do SFH, entrando depois em recessão (AZEVEDO, 1996).

A economia do país, nos anos finais do regime militar, segundo Sampaio (1990), foi turbulenta. O ano de 1983 foi caracterizado por uma explosão inflacionária, aumento do desemprego e instabilidade no setor financeiro, aumentando assim os saques do FGTS e das cadernetas de poupança, esvaziando os recursos para habitação. A inflação desorganizava os orçamentos familiares, exigindo uma parcela maior da renda para os gastos de subsistência. Em 1984 as atenções estavam concentradas na sucessão presidencial e no fim do governo Figueiredo, a economia estava altamente instável e inflacionária (SAMPAIO, 1990).

Nos dois primeiros anos, já se sentia o reflexo da política habitacional nacional: o diferencial entre a correção das prestações e os aumentos dos salários sobrecarregavam o Fundo de Compensação de Variação Salarial e aumentavam o número de inadimplentes. Os salários eram reajustados com índices de 80% do INPC, e as prestações do BNH subiam na proporção de 130%. Visando a melhorar a atratividade da caderneta de poupança, e com isso conseguir maiores recursos, o governo procurou reduzir a liquidez dos ativos financeiros e, ao mesmo tempo, isentou os ganhos da caderneta de poupança, qualquer que fosse o valor dela (TASCHNER 1997).

Os impostos indiretos reduziam ainda mais o poder de compra dos salários das parcelas mais carentes da população, e a concentração das receitas em poder da União Federal também prejudicou a área habitacional, porque não permitiu que os estados e municípios atendessem às prioridades locais. Por fim, a política financeira mantinha as taxas de juros a níveis muito elevados, o que, além de diminuir a competitividade das cadernetas de poupança, ainda desestimulava os investimentos produtivos e onerava os financiamentos. O mercado habitacional acabou polarizado, excluindo a classe média, pois o teto máximo dos financiamentos do SFH não atingia o valor dos imóveis destinados àquela classe e, sem financiamento, as construtoras preferiam trabalhar com imóveis de luxo, destinado à classe alta, que pagava a vista.

Sem alternativas, a classe média passou a procurar imóveis cada vez mais distantes dos centros urbanos.

A esperança da retomada da economia estável do país surgiu com o Plano Funaro, de acordo com Sampaio (1990), que pretendia uma redução radical da inflação, sem prejudicar o crescimento econômico. Infelizmente não deu certo, pois o novo governo preocupou-se com sua popularidade e com os objetivos eleitorais, tendo como resultado a volta da inflação, revigorada, piorando as condições de vida das classes mais pobres e pondo um fim brusco à lua-de-mel entre governo e povo. Diante desse cenário, o Banco Nacional de Habitação, em 21 de novembro de 1986, foi sumariamente extinto, tendo sido considerado o responsável pelos erros do governo, numa demonstração evidente de que o problema habitacional não era prioritário no país. Seus órgãos gestores foram dispersos entre o Ministério do Desenvolvimento Urbano, a Caixa Econômica Federal – CEF e o Banco Central. A gestão do FGTS coube à CEF e, conseqüentemente, os financiamentos às classes de baixa renda, os programas de interesse social, além do FCVS (Fundo de Compensação de Variações Salariais). O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo ficou com o Banco Central (SAMPAIO, 1990).

Segundo ainda Sampaio (1990), o SFH deveria financiar habitação para a população de baixa renda, mas, em vez disso, usou grande parte dos recursos em investimentos de infraestrutura. Apenas 6,3% dos seus recursos foram realmente aplicados na construção de habitações para famílias com renda de até cinco salários mínimos, que representavam 76,7% da população economicamente ativa do país. Apesar da mudança no organograma do Sistema, pouco houve de alteração no que se refere aos financiamentos, que continuavam escassos sem regras bem definidas e com disparidades entre suas prestações e os salários. A classe média também continuou fora dos financiamentos.

Antes da extinção do BNH, o governo, no nível institucional, tomou diversas medidas iniciais que indicavam predisposição a uma profunda reforma. Com o apoio do Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB e sob o patrocínio federal, foi criada uma comissão de alto nível para propor sugestões, e posteriormente desenvolveram-se debates regionais sobre as propostas em pauta, envolvendo setores universitários, entidades de classe e associações de mutuários. Foram abordados os temas mais

variados possíveis, discutiam-se medidas de descentralização do BNH, com fortalecimento das delegacias regionais, até mudanças no sistema de financiamento, operação e receita do Sistema (AZEVEDO, 1996).

As questões abordadas nas discussões eram muito complexas e da forma como foram encaminhadas, e com interesses diferentes, segundo Azevedo (1996), não chegaram a um consenso sobre os pontos básicos da reforma. Nesse ínterim o governo resolveu extinguir o Banco. As entidades envolvidas na discussão ficaram perplexas diante da resolução, não tendo margem para contrapropostas. Esse procedimento antagonizou as declarações de intenções e encaminhamentos feitos pelo próprio governo. Os direitos e obrigações do BNH foram transferidos para os seguintes órgãos:

- Caixa Econômica Federal: ficou com o patrimônio do BNH e a operacionalização da Política Nacional de Habitação;
- Conselho Monetário Nacional: passou a orientar, disciplinar e controlar o SFH, com poderes de delegar funções a outros órgãos federais.
- Banco Central do Brasil: foi incumbido de fiscalizar as entidades integrantes do SFH e, por delegação de competência do Conselho Monetário Nacional, legislar sobre matéria habitacional.

De acordo com Azevedo (1996), concordamos que a maneira como o governo incorporou o antigo BNH à CEF torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Fez com que a questão urbana, e especialmente a habitacional, passasse a depender de uma instituição que tratava esses temas como setoriais. A CEF, ainda que considerada agência financeira de vocação social, busca o equilíbrio financeiro e o retorno do capital aplicado, como qualquer banco comercial, o que torna difícil dinamizar programas alternativos voltados para os setores de menor renda e que exigem elevado grau de subsídios, bem como o desenvolvimento de pesquisas, o envolvimento institucional, etc. A CEF atuará somente como órgão gerenciador do sistema, ficando a política habitacional a cargo do Ministério respectivo. Ressalte-se que no passado recente a política urbana e habitacional também esteve vinculada formalmente a órgãos como o SERFHAU, CNDU, Ministério do Desenvolvimento Urbano mas, na prática, cabia ao BNH a definição e a implementação concreta da política.

No próximo capítulo, será estudado o conteúdo da política habitacional, após a extinção do Banco Nacional de Habitação, até o ano 2000, no Brasil. Nesse

período, pouco se implantou em termos de política habitacional. O que podemos verificar é que o país demorou a se estruturar depois de 22 anos tendo uma política, não necessariamente a ideal nem aplicada corretamente, na opinião da mestrand, mas consolidada.

## **2.2. A Política Habitacional Brasileira na Transição Democrática e Pós-Constituição de 1988.**

Neste capítulo apresenta-se a política habitacional no período pós BNH, contemplando a transição democrática e o período após a promulgação da Constituição Federal de 1988 até o ano 2000. Quando o Banco Nacional de Habitação foi extinto, o Brasil passava por uma transição em sua política. A luta pela democracia reivindicava a convocação de uma Assembléia Constituinte que formulasse uma nova Carta Magna para o país, a fim de substituir aquela que havia sido outorgada por uma junta militar durante a ditadura.

Alguns setores políticos, constituídos pelo PT, PDT e esquerda do PMDB, levantavam a necessidade de convocação de uma Assembléia Constituinte separada do novo Congresso eleito em novembro de 1986. Alegavam para isso a importância da nova Constituição, e a necessidade de que o povo escolhesse deputados constituintes em separado dos parlamentares existentes, o que não foi possível, tendo os legisladores ao mesmo tempo a função constituinte.

O período que se seguiu ao regime militar foi caracterizado pela crise final do modelo de política habitacional baseado no SFH. Ainda que a caótica situação macroeconômica vivida pelo país durante o período em questão tenha, de fato, contribuído para a desorganização das políticas públicas em geral e da política habitacional em particular, segundo Santos (1999), existiram outros fatores que contribuíram para a falência virtual do SFH e a baixa efetividade das demais ações governamentais na área habitacional (SANTOS, 1999).

Ainda na transição política, foi difícil instituir-se uma política federal de habitação. A CEF, visando a agilizar a produção de unidades habitacionais ainda no início de 1988, para a população de baixa renda, firmou contratos de programas

bianuais com as COHABs. Porém, logo após a liberação das primeiras verbas, o Banco Central do Brasil, através de sua Resolução nº. 1464 de 26/02/88, do Conselho Monetário Nacional e normas posteriores (CEF, 1988), proibiu a tomada de empréstimos por órgãos públicos, visando à contenção de *déficit* público, limitando o endividamento dos estados, municípios e empresas de propriedades dos mesmos.

Essa resolução foi mais um golpe na continuidade da provisão de habitação de interesse social, segundo Sampaio (1990). As COHABs foram indevidamente incluídas nessa legislação, uma vez que seus recursos provinham do FGTS, dinheiro do trabalhador, destinado à habitação, em nada afetando a dívida pública (SAMPAIO, 1990).

Para se adaptar à citada resolução, a CEF, ao criar novas normas, delegou às empresas construtoras a provisão de moradias à população, como também diminuiu a capacidade dos estados e municípios de disciplinar a questão habitacional. As COHABs e assemelhados passaram a atuar de agentes promotores a agentes de assessoria técnica, e os mutuários finais teriam a obrigatoriedade de assumir os custos totais dos terrenos e da urbanização. Essas atribuições acarretaram inúmeras consequências negativas, como a diminuição do poder por parte das COHABs, a elevação do nível de renda da clientela dos programas habitacionais atendendo famílias com renda de até cinco salários mínimos, e a inviabilidade de programas alternativos (AZEVEDO, 1996).

Em relação a essa resolução, concordamos com Sampaio (1990), pois essa medida praticamente cessou o único recurso disponível para a habitação utilizado pelas COHABs e, não sendo proveniente do governo federal, mas do trabalhador, não poderia aumentar a dívida pública. Concordamos também com Azevedo (1996), pois as COHABs, com a diminuição de poder, foram muito prejudicadas, algumas até extintas e outras sem se restabelecer até hoje.

Essas ações basearam-se não em modificações no SFH, mas no fortalecimento dos programas alternativos, como o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais da SEAC – Secretaria de Ação Comunitária<sup>2</sup>. Esse programa, tal como seus antecessores, eram voltados para famílias com renda inferior a três salários

---

<sup>2</sup>A falta de uma política clara para o setor pode-se perceber na trajetória institucional da SEAC, que foi bem curta. Inicialmente vinculada à Secretaria de Planejamento, depois à Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social, Ministério da Previdência e por fim ao Ministério do Interior (Azevedo, 1996:82).

mínimos e com aporte de recursos a fundo perdido. Sua proposta era para a construção de 550 mil unidades habitacionais na época, e o formato institucional previa convênios entre a SEAC, a Prefeitura ou órgão do governo estadual e a Sociedade Comunitária Habitacional. Segundo supõe Azevedo (1996), um terço das unidades financiadas não foram construídas. Devido à má utilização dos recursos e por não existir uma política clara de prioridades desse recurso, o programa foi alvo fácil para o tráfico de influência e clientelismo. Um programa habitacional altamente subsidiado, segundo Azevedo & Andrade (1982), tem muita liberdade na alocação de recursos e, conforme mostra a experiência brasileira, as regiões menos desenvolvidas e os estados com dificuldades políticas junto ao governo central terminam altamente prejudicados, como foi o caso da Fundação da Casa Popular, durante o período populista.

O Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, sendo um programa alternativo<sup>3</sup>, apesar das deficiências, causou certo impacto, pois apresentou melhor desempenho quantitativo que os convencionais. Acabou ao final do governo Sarney, devido a seu frágil formato institucional (AZEVEDO, 1996).

A promulgação da Constituição de 1988, ainda que com limites, definiu uma agenda reformista, sustentada pela mobilização de amplos setores da sociedade organizada. Com a intenção de unificar as numerosas lutas urbanas pontuais, que emergiram nas grandes cidades, o Movimento pela Reforma Urbana - MRU surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a Comissão Pastoral da Terra em meados dos anos 70. Essa Comissão promovia encontros que visavam a auxiliar a construção de uma entidade que assessorasse os movimentos urbanos. A raiz do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU foi a criação da ANSUR – Articulação Nacional do Solo Urbano, no início dos anos 80, que dava assessoria aos movimentos existentes. Pretendia-se que a mesma elaborasse uma plataforma reunindo as principais demandas dos movimentos urbanos, para sua unificação (MARICATO, 1994).

A oportunidade dada pela apresentação de emendas à Assembléia Nacional Constituinte, de iniciativa popular, ou seja, contando com 30.000 assinaturas de eleitores do Brasil, é que conseguiu introduzir a proposta da Reforma Urbana. O

---

<sup>3</sup> Os programas alternativos aqui citados são os programas que promovem mutirões ou autoconstrução; apresenta características próprias de intervenção.

MNRU trouxe para o debate constitucional as questões da gestão municipal, do planejamento e da política urbana. Abrangia uma articulação intelectual e política entre as organizações não governamentais, movimentos sociais urbanos, técnicos ligados à área de urbanismo e entidades de pesquisa. O MNRU mais elaborou alternativas e interveio no cenário institucional-jurídico do que representou os movimentos sociais. Estabeleceu-se fundamentalmente nas reuniões com os vários atores: lideranças de movimentos sociais, técnicos e intelectuais que, de alguma maneira, compartilhavam da essência da Reforma Urbana (SANTOS JR., 1995).

A proposta de reforma urbana é a simbiose entre o campo, a cidade e o aprofundamento dos problemas urbanos. A emenda popular constitucional de reforma urbana, segundo Santos Jr (1995), é uma plataforma resultante das forças sociais que participaram da sua elaboração. Sua formulação seria inviável, se não fosse precedida de certo acúmulo de proposições e reflexões realizadas por entidades vinculadas às lutas urbanas, como os mutuários, inquilinos, posseiros urbanos, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados.

Profissionais da classe média vinculada de forma mais ou menos efetiva às lutas populares e entidades representativas de movimentos de massa, reuniram-se, de acordo com o calendário traçado pelo Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte para, em curto prazo de tempo, redigir uma proposta. Assinaram-na seis entidades nacionais: Articulação Nacional do Solo Urbano, Federação Coordenação de Associações de Mutuários do BNH, Movimento em Defesa do Favelado e Instituto de Arquitetos do Brasil, e foi apoiada por 48 entidades estaduais ou locais.

A plataforma da Reforma Urbana só vai ser de fato consolidada com o surgimento do MNRU, que se organiza a partir da busca da participação direta da sociedade no processo constituinte.

As diretrizes da emenda popular de Reforma Urbana.

- Em relação à propriedade imobiliária urbana – instrumentos de regularização de áreas ocupadas. Captação da valorização imobiliária. Aplicação da função social da propriedade. Proteção urbanística, ambiental e cultural.
- Em relação à política habitacional – programas públicos habitacionais com finalidade social. Aluguel ou prestação da casa

própria proporcional à renda familiar. Agência nacional e descentralização na gestão da política.

- Em relação aos transportes e serviços públicos – natureza pública dos serviços sem lucros, com subsídios. Reajustes das tarifas proporcionais aos reajustes salariais. Participação dos trabalhadores na gestão do serviço.
- Em relação à gestão democrática da cidade – conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendo popular, iniciativa legislativa e veto às propostas do legislativo (MARICATO, 1994:311).

A Constituição Federal fortaleceu os municípios, ao autorizá-los a elaborar suas leis orgânicas, definindo de maneira clara a responsabilidade municipal sobre o ordenamento territorial, o planejamento e o controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. O período depois de sua promulgação foi caracterizado pela descentralização do poder federal e os municípios passam a ser concebidos como atores políticos relevantes. Segundo Maricato (1994), com a descentralização, os municípios e estados, que na época da ditadura tinham uma política habitacional centralizada, desobrigados de formular sua própria política e sem responsabilidade de investimentos, dispondo, quando muito, de um órgão de competência para formular e operacionalizar essa política, agora tinham que se estruturar ou seguir o governo federal (MARICATO, 1994).

A cidade de Santos, no período pós-Constituição de 1988, já dispunha de um órgão competente, que é a COHAB-ST, e a administração municipal adaptou sua política aos moldes da Constituição, como veremos mais adiante neste trabalho. A Constituição permitiu a construção de todo um arcabouço jurídico que consolidou o novo arranjo democrático. O município passou a atuar como elo de articulação entre a sociedade civil, a iniciativa privada e diferentes instâncias do Estado.

Dentro da implantação de uma política de habitação, no final de 1989, o FGTS foi reestruturado, criando-se o Conselho Curador do Fundo, um instrumento da descentralização e “gestão social” de uma parte dos recursos do FGTS nas áreas de habitação e saneamento. Ficou estabelecido, nessa ocasião, que um mínimo de 60% dos recursos do Fundo seria destinado a programas de habitação de interesse social, fixando-se em 3% ao ano a taxa média mínima de juros dos financiamentos (CHERKEZIAN e BOLAFFI, 1998).

A partir de 1990 passou a existir, também, um canal de recursos na esfera estadual para os municípios, especialmente os paulistas, que podiam contar com financiamento através do CDHU-Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano do Estado de São Paulo. Esta passou a receber um fluxo ininterrupto de recursos financeiros através de um dispositivo legal que destina os valores auferidos a título do aumento da alíquota do ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, em um ponto percentual, à produção habitacional. Trata-se da Lei 6556/89, promulgada no final de 1989, que passou a vigorar no exercício fiscal de 1990. Esta lei tem sido renovada anualmente.

A CDHU foi criada pelo estado, a fim de tornar viável um processo de produção de moradias para uma camada da população que começava a se concentrar nas cidades, em função de um forte processo de urbanização. Quando foi criada, em 1949, chamava-se CECAP – Caixa Estadual de Casas para o Povo; durante os anos seguintes foi recebendo nomes diferentes com objetivos semelhantes e, por fim, essa instituição chega a 1988 com o nome de CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo. Nessa época, a Caixa Econômica Federal, apesar de sucessora do BNH, não conseguia, de igual forma, estabelecer um fluxo de recursos financeiros para a produção habitacional. O governo do estado resolve então investir recursos de seu próprio orçamento, a fim de viabilizar uma produção em escala. Nesse período, foram desapropriadas grandes áreas na região metropolitana de São Paulo, para a execução de projetos direcionados a uma demanda já organizada que, nos anos de 1986 e 1987, invadira cerca de duas centenas de terrenos públicos e privados. A produção de moradias não fica limitada somente à região metropolitana de São Paulo, pois o governo instalado amplia o atendimento para os municípios do interior do estado. A partir de 1995, a CDHU expande e diversifica ainda mais sua produção, implantando novas ações: Mutirão, programa realizado por meio de associações comunitárias de mutirantes contratadas pelo CDHU; Habiteto, programa que tem sua essência na parceria realizada com os municípios do interior do estado – a CDHU repassa recursos financeiros à prefeitura municipal, que doa o terreno e a infraestrutura, e adquire os materiais de construção que serão utilizados pelas famílias organizadas em regime de mutirão –; e Programa de Atuação em Cortiços – PAC. Esse programa é destinado ao atendimento de famílias residentes em cortiços localizados em áreas centrais e

degradadas de grandes cidades, por meio da provisão de uma moradia digna. O programa, além de atender famílias que habitam em situações muitas vezes mais críticas do que aquelas encontradas em favelas contribui fundamentalmente para a revitalização de áreas centrais degradadas. Devido ao aumento de volume de produção nos municípios do interior do estado de São Paulo, a CDHU inicia um processo de descentralização de suas ações, instalando escritórios regionais (CDHU, 2004).

Retomando a trajetória do governo federal, verificamos que o quadro de crise das políticas públicas na área de habitação agravou-se no conturbado governo Collor (1990-1992). Pouco inovou nos dois anos e meio de mandato, em relação à administração anterior, no referente a mudanças, que foram superficiais, no Sistema Financeiro da Habitação. O confisco das Cadernetas de Poupança, segundo Gomes, Silva e Silva (2003), foi o responsável pela estagnação na poupança e no FGTS, comprometendo severamente a política habitacional nesse período no Brasil.

A política habitacional no governo Collor vinculou-se ao novo Ministério de Ação Social. Em Maio de 1990, foi lançado o plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, com três vertentes: programa de moradias populares (unidades acabadas); de lotes urbanizados, com ou sem cesta básica de materiais de construção; e o Programa de Ação Municipal para Habitação Popular (AZEVEDO, 1996).

Esse plano se propunha a financiar cerca de 245 mil habitações, totalmente financiado com recursos do FGTS; sua população alvo eram as famílias com renda média de até cinco salários. Para os programas de moradias populares e lotes urbanizados, os agentes promotores eram variados (COHABs, Cooperativas, entidades de Previdência, carteiras Militares), enquanto que para o programa de ação municipal popular este papel cabia somente à prefeitura. A coordenação geral do Plano ficava a cargo do Ministério de Ação Social / Secretaria Nacional de Habitação, e a instituição financeira gestora era a Caixa Econômica Federal, que implementava os programas através dos agentes promotores (AZEVEDO, 1996).

A avaliação preliminar do Plano de Ação Imediata para Habitação – PAIH, que foi apresentado como medida emergencial, segundo Azevedo (1996), mostra o não cumprimento de várias metas estabelecidas: o prazo estimado de 180 dias alongou-se por mais de 18 meses, e o custo unitário médio foi de aproximadamente 670 VRFs (Valor de Referência Fiscal), bem superior ao previsto inicialmente, 570VRFs –

(Valor de referência Fiscal), o que ocasionou uma redução de 35 mil unidades das 245 mil inicialmente propostas.

O governo Collor, para injetar recursos no SFH, fez como o governo Sarney: não se preocupou com o longo prazo para tentar solucionar os problemas, privilegiando apenas o momento. Da mesma forma, com a alocação das unidades construídas, não houve critérios tanto para os programas populares convencionais quanto para os alternativos. Não se respeitou a distribuição estabelecida pelo Conselho Curador do FGTS, através da Resolução n ° 25 de 26/10/90, privilegiando setores de renda mais elevada (AZEVEDO, 1996).

Conforme citado anteriormente, não houve, durante o governo Collor, nenhuma iniciativa para se discutir o SFH em profundidade, só superficialmente, como as resoluções contidas na medida provisória nº. 294 de 31/1/91, que tiveram efeito e legalidade duvidosos. Essa medida modificou o reajuste das prestações e previu o pagamento de 30% do saldo devedor liquidado através do FCVS - Fundo de Compensação das Variações Salariais. Ela visava a diminuir, através de artifício legal, o rombo histórico do SFH – Sistema Financeiro da Habitação.

Em 1991, foi facilitada também a quitação da casa própria, pela metade do saldo devedor ou pelo pagamento das mensalidades relevantes, sem correção e juros, permitindo-se o uso do FGTS para quitação antecipada. A maioria dos mutuários de classe média liberou seus imóveis por preços bastante acessíveis. Isso fez com que o governo aumentasse o fluxo de caixa para financiamentos habitacionais momentaneamente, ocasionando maiores subsídios e agravamento maior da crise econômica já instalada no governo Collor.

Com a reforma administrativa empreendida pelo mesmo governo, houve completa descoordenação institucional do setor habitacional, cuja ação ficou pulverizada por um grande número de órgãos, com atuações muitas vezes conflitantes. Segundo Lorenzetti (2001), os vários programas habitacionais empreendidos no período mostraram-se inadequados e incapazes de atender à parcela da população mais atingida pelo *déficit*.

Segundo Santos (1999), a utilização predatória dos recursos do FGTS, nos dois anos do governo Collor, teve conseqüências graves sobre as possibilidades de expansão do financiamento habitacional, levando à suspensão por dois anos de qualquer

financiamento no período subsequente. Na troca de Collor por Itamar, buscou-se mudar os rumos da política habitacional em atenção às classes de baixa renda com a implantação dos Programas Habitar Brasil e Morar Município.

Esses programas foram redesenhados e passaram a exigir a inclusão de conselhos com participação comunitária dos governos locais e sua contrapartida financeira aos investimentos da União. Segundo Santos (1999), tais mudanças aumentaram significativamente o controle social e a transparência da gestão desses programas e constituíram-se em ponto de inflexão importante na condução das políticas públicas na área de habitação popular.

Apesar da implantação desses programas em relação ao SFH, de acordo com Azevedo (1996), pouco se fez para reverter o quadro da crise estrutural. Extinguiu-se o FCVS – Fundo de Compensação das Variações Salariais, criou-se um plano de amortização baseado no comprometimento de renda em substituição ao PES – Plano de Equivalência Salarial e definiram percentuais máximos de cobrança de taxas cartoriais. Em relação ao número de unidades construídas, o governo Itamar, primeiro, buscou terminar 260 mil casas do governo anterior e, em segundo lugar, lançou o Programa Habitar Brasil, para municípios com mais de 50 mil habitantes, e o Programa Morar Melhor, para municípios de menor porte, com menos de 50 mil habitantes (AZEVEDO, 1996).

Esses programas, segundo ainda Azevedo (1996), tinham financiamento federal com a previsão de verbas orçamentárias e parte dos recursos arrecadados pelo IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira. Só que este último, em função de prioridades do Plano de Estabilização Econômica (Plano Real), não ocorreu dentro do montante previsto (AZEVEDO 1996).

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, o setor habitacional teve uma reforma mais estruturada, com a promoção de uma ampla reorganização institucional. Num primeiro passo, para reorientar a estrutura de formulação e operação da política habitacional, esse governo extingue o Ministério do Bem-Estar Social e cria a Secretaria de Política Urbana – SEPURB, no âmbito do Ministério de Planejamento e Orçamento – MPO, que irá ser o órgão federal responsável pelo tratamento da questão urbana até 1999. Após esse período, será substituído pela SEDU - Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, uma

secretaria especial na esfera da Presidência da República, condutora da Política Federal de Habitação (SANTOS, 1999).

Essa alteração institucional refletiu sobre o papel desempenhado pela Caixa Econômica Federal. A CEF passou a ter sua atuação limitada ao papel de agente operador dos recursos do FGTS e agente financeiro do SFH, e à SEPURB coube o papel de formulação e coordenação das ações que passam a integrar a política urbana e a política de saneamento ambiental à questão habitacional. Segundo Lorenzetti (2001),

a linha básica de atuação preconizada para a SEPURB consiste, em tese, na descentralização da execução de programas específicos nas áreas de habitação, saneamento e infraestrutura para estados e municípios, ficando a União com funções normativas e reguladoras, que podem ser exercidas via processo legislativo convencional, por meio da edição de medidas provisórias ou, ainda, mediante portarias e instruções normativas da própria SEPURB (LORENZETTI, 2001: 19).

Entre as ações da SEPURB, na mesma linha de busca de articulação entre políticas complementares e recorrentes citadas anteriormente, também está uma política fundiária urbana adequada, de modo a desestimular a formação de estoques de terras para fins especulativos.

Após a reorganização do aparato institucional, realizada no primeiro período da administração FHC, foram criadas novas linhas de financiamento, cujas bases eram projetos de iniciativa dos governos estaduais e municipais. Segundo Cardoso (2003), a sua concessão foi estabelecida a partir de critérios técnicos de projeto e ainda tinha a capacidade de pagamento vinculada a quem fizesse o “dever de casa”. Os recursos a fundo perdido do OGU – Orçamento Geral da União – tiveram uma utilização mais “frouxa”, sendo distribuídos, em grande parte, a partir de emendas parlamentares ao Orçamento da União. Parte desses recursos do OGU foi distribuída através do Programa Comunidade Solidária (CARDOSO, 2003).

A SEPURB, com suas diretrizes, e levando em conta as características da sociedade, suas demandas e as diferenças regionais, propôs-se a formular uma política habitacional para o país. Tal proposta concretizou-se num documento denominado Política Nacional de Habitação, divulgado em 1996 com vistas à Conferência de Istambul – Habitat II, cujo objetivo foi expor os conceitos, princípios, diretrizes e

programas básicos da atuação federal na área da habitação. A posição oficial do governo brasileiro acerca da questão habitacional, segundo Santos (1999), explicitada nesse documento caracteriza o modelo de intervenção governamental no setor habitacional baseado no Sistema Financeiro Habitacional como:

- esgotado: em virtude das crescentes dificuldades com a captação líquida das suas fontes de recursos (notadamente o FGTS);
  - regressivo: por ter beneficiado principalmente as camadas de renda média e média alta com elevados subsídios implícitos pagos com recursos do erário;
  - insuficiente: porque durante trinta anos o SFH produziu apenas 5,6 milhões de novas moradias produzidas no país.
- Além disso, os documentos do governo federal condenam a má utilização dos programas alternativos, culpando, entre outros fatores, a excessiva centralização da gestão desses programas pela falta de controle social dos investimentos realizados (SANTOS 1999: 22).

O texto do documento da Política Nacional de Habitação – PNH-1996 – assume, como compromisso do governo, os princípios de moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Esse compromisso foi reflexo da influência das discussões que cercaram a realização da 2ª Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II. O objetivo desse documento da Política Nacional de Habitação – PNH é deixar claro que a atuação do governo na área habitacional é parte de um esforço que congrega vários níveis do poder público com a iniciativa privada e a sociedade civil. Lorenzetti (2001) ressalta ainda a previsão, nesse documento, para a instalação da Câmara Técnica de Habitação, como parte do Conselho Nacional de Política Urbana. Esse órgão colegiado permitiria a descentralização e a democratização das decisões sobre a alocação de recursos, mas sua formação não se constituiu.

As diretrizes implantadas no primeiro governo FHC, para o setor habitacional, foram baseadas tanto nos novos programas, lançados a partir do início de 1995, como nos programas já existentes. Os programas principais desse governo eram agrupados em três grandes conjuntos, de acordo com o Documento da Política Habitacional (1996):

1- programas voltados para famílias de até três salários mínimos que residam em moradias inadequadas, por condições de falta de segurança ou de

salubridade, mediante a concessão de créditos aos estados e municípios: Pró - Moradia, com recursos do FGTS e contrapartidas estaduais ou municipais e Habitar Brasil, com recursos do OGU a fundo perdido, obtidos pelos municípios através de emendas parlamentares com complementação de contrapartida municipal ou estadual;

2- programas voltados para famílias de até 12 salários mínimos, para aquisição de habitação nova ou usada, ampliação e melhoria habitacional, construção de moradia ou aquisição de lote urbanizado para construção, bem como compra de material de construção; constituem programas de crédito direto à demanda com recursos do FGTS as Cartas de Crédito Individual ou Associativo; na modalidade Associativa, esse financiamento é voltado para pessoas físicas agrupadas em condomínios ou organizado por associações, cooperativas, sindicatos, construtores, companhias de habitação ou outro órgão assemelhado;

3- programa que visa à melhoria do funcionamento do mercado imobiliário, objetivando o aumento do estoque de imóveis para o Programa Carta de Crédito: Programa de Apoio à Produção.

Analisando esses programas habitacionais no período do primeiro governo FHC (1995-1998), verificamos que foram orçados R\$ 2,17 bilhões para o Pró-Moradia, e o governo investiu cerca de 790 milhões. O programa quase terminou ao final de 1998, em função da incapacidade de estados e municípios contrair novos empréstimos junto ao FGTS.

O Pró – Moradia, integrante do primeiro conjunto citado acima, exige como condição para participação a comprovação da capacidade de pagamento e/ou endividamento do mutuário, no caso o estado ou município, adimplemento de compromissos anteriormente assumidos para com o FGTS, e disponibilidade de recursos para a contrapartida exigida, que varia de 10% a 20% do investimento. Segundo Lorenzetti (2001), essas condições eram tão exigentes que diminuíram as contratações para o programa, conseqüentemente levando à sua paralisação. Lorenzetti (2001), acrescenta, ainda, que no cumprimento dessas exigências à risca, os mais necessitados eram justamente os que não conseguiam contrair financiamento, seguindo-se, assim, o exemplo do fracasso dos programas anteriores.

Dentro do primeiro conjunto dos programas, têm-se ações do Habitar Brasil, com recursos orçamentários oriundos do OGU a fundo perdido, chamado

Habitar – OGU e, também a fundo perdido para o município, o Habitar BID, financiado com recursos externos, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para as duas modalidades faz-se necessária a contrapartida de estados e municípios, para a complementação dos recursos. Dentre os seus objetivos, destacam-se a melhoria das condições de habitabilidade e da qualidade de vida das famílias que vivem em áreas degradadas, de risco, insalubres ou impróprias para moradia.

As ações do Habitar – OGU estão concentradas atualmente no Programa Morar Melhor, empreendido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República – SEDU, nas modalidades Morar Melhor – Produção de Moradias e Ação Urbanização (LORENZETTI, 2001).

O Programa Carta de Crédito, integrante do segundo conjunto citado anteriormente, embora se mantenha em funcionamento regular, está estruturado numa condição operacional que deixa de priorizar os critérios sociais na seleção dos beneficiários, como o número de pessoas da família, para colocar em primeiro plano a análise de capacidade de pagamento, segundo parâmetros de uma linha de crédito bancário convencional. Ainda no primeiro governo FHC, em 1998, como consequência da crise econômica e financeira, as regras de utilização do FGTS são modificadas: o seu acesso foi restrito a qualquer órgão governamental, por exigência do acordo como FMI.

De acordo com Oliveira *apud* Cardoso, (2000), a resposta do governo federal à proibição da utilização do FGTS foi o Programa de Arrendamento Residencial – PAR, criado em 1999, que prioriza o atendimento às famílias com renda mensal de até seis salários mínimos, sob a forma de arrendamento com opção de compra no final do contrato. Nesse programa, a Caixa Econômica Federal tem a garantia da propriedade das unidades até a sua quitação. O fundo financeiro constituído exclusivamente para o programa chama-se Fundo de Arrendamento Residencial – FAR.

Lorenzetti (2001) ressalta que o programa PAR apresenta algumas vantagens, como a possibilidade de ocupação de áreas com infraestrutura já implantada e legalização de cortiços, e a desvantagem é o fundo criado ter recursos finitos, o que pode comprometer a continuidade das ações. Cardoso (2003), complementa ainda que esse programa vem atendendo apenas às camadas da demanda da parte superior do limite de renda permitido, não se configurando em instrumento adequado para o enfrentamento das desigualdades habitacionais e urbanas. Esse programa também faz

com que os governos estaduais e municipais dependam exclusivamente dos seus recursos próprios para os investimentos em saneamento e infraestrutura, ou do financiamento de organismos internacionais como o BID e o Banco Mundial.

Esse programa, de acordo ainda com Cardoso (2003), surgiu com uma nova engenharia financeira no formato de arrendamento, pois simplificaria a gestão da inadimplência. A CEF permaneceu, no entanto, como responsável final pela autorização da liberação dos recursos, a partir de análise da capacidade de pagamento dos candidatos, o que criou um filtro, quando uma concentração dos recursos para setores de renda mais elevada, dentro da faixa prevista pelo programa, é de três a seis salários mínimos. A participação dos governos municipais e estaduais nesse programa é através de cadastro e seleção prévia dos adquirentes, doação de terrenos e eventual redução de exigências urbanísticas visando à redução de custos. O problema é que o município e sua estrutura facilitam as informações do cadastro, e as empresas privadas organizam os empreendimentos e recebem o financiamento direto da CEF. Esse programa não pode ser operado pelos órgãos municipais e estaduais mas, em princípio, por organizações da sociedade, como sindicatos e ONGS, que só não o fazem devido às exigências financeiras da CEF, concebidas para o setor privado.

Segundo ainda Cardoso (2003), esse programa surgiu para o setor habitacional não ficar estagnado no início do segundo governo FHC, após a suspensão dos recursos do FGTS pelo acordo com o FMI. É um programa que pouco vai ajudar o *déficit* habitacional, primeiro porque a faixa de renda é muito elevada para as famílias que moram em áreas precárias, e segundo porque não é aplicável em qualquer cidade. Santos, por exemplo, como é uma ilha, não dispõe de terrenos vagos para construção e necessitaria de um programa voltado para a urbanização de favelas, dentro do escopo de uma política federal de habitação.

O resultado dos programas implantados nos períodos dos dois governos FHC, segundo boletim informativo da Caixa Econômica Federal (2000), resume-se na apresentação em Quadro 2.2.4.

No final do ano 2000, Cardoso (2003) ressalta que o Brasil passou por um processo de descentralização perversa, devido ao vazio institucional na esfera federal e à incapacidade financeira dos governos estaduais. Os municípios assumem com maior vigor a responsabilidade pelo desenvolvimento de uma política municipal de

habitação, embora exista um diferencial significativo no desempenho dos governos municipais que aprofunda as desigualdades já existentes e acirra a competição e o conflito federativo, contribuindo para um processo de fragmentação nacional e dificultando cada vez mais a elaboração de um Projeto Nacional.

Outra avaliação para esse final de década na área habitacional, na opinião de Lorenzetti (2001), é uma crítica à política habitacional, que ainda não conseguiu instrumentalizar-se para o atendimento à população que realmente necessita da ação do Estado para suprir seu direito de acesso à moradia, apesar da sucessão dos programas e de alguns avanços registrados. Um aspecto importante a considerar, também levantado por Lorenzetti (2001), é a inexistência de uma política pública de longo prazo para o setor habitacional, integrada a uma política de desenvolvimento urbano.

**QUADRO 2.2.4.** Resultado dos programas implantados nos dois governos de Fernando Henrique Cardoso.

<b>Programas</b>	<b>Período</b>	<b>Nº Unidades</b>	<b>Investimento</b>
Pró Moradia	1995/1998	285 mil UH	R\$ 790 MILHÕES
Carta de Crédito	1995/2000	854 mil UH	R\$ 11,3 BILHÕES
PAR	1999/2000	38 mil UH	R\$ 740 MILHÕES
Morar Melhor e Habitar Brasil	1995/2000	310 mil UH	R\$ 820 MILHÕES

Fonte: boletim informativo da Caixa Econômica Federal (2000).

Esse levantamento do conteúdo da política federal de habitação após o BNH até o ano 2000 foi elaborado para melhor compreensão dos reflexos causados nos municípios nesse período, principalmente na cidade de Santos. No próximo capítulo, faremos uma breve caracterização do objeto empírico desta dissertação, a cidade de Santos e seus aspectos urbanos e políticos e, posteriormente, explicaremos como a cidade de Santos se comportou no desenvolvimento da sua política habitacional, tanto na época do BNH, como ao longo da década de 90, para a implantação de sua política municipal de habitação autônoma.

### **3. A Cidade de Santos: Aspectos Sociais Urbanos e Políticos**

O objeto empírico de análise desta dissertação é a cidade de Santos, um município que na década de 90 já contava com uma política habitacional adequada aos moldes da Constituição de 1988. Santos é uma cidade que serve como referência tanto nos aspectos sociais urbanos como nos políticos, como veremos a seguir.

#### **Aspectos sociais urbanos**

A cidade de Santos, de acordo com o IBGE (2000), tem uma população estimada de 417.980 habitantes. Situada na ilha de São Vicente, a 60 km da Grande São Paulo, faz parte da região metropolitana da Baixada Santista, juntamente com os municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, totalizando 1.200.000 de habitantes residentes e uma população flutuante que chega a duplicar nos meses de temporada turística.

Essa região comporta, hoje, forte complexo econômico, no qual se sobressaem as atividades vinculadas ao porto de Santos, o maior da América Latina, ao parque industrial petroquímico de Cubatão, e às atividades turísticas das estâncias balneárias.

O município de Santos tem uma situação geográfica e urbana especial. Com uma área total de 271km<sup>2</sup>, seu território é dividido em duas porções distintas, conforme mostra a Figura 3.0.1: a parte insular, com apenas 39,4 km<sup>2</sup>, na ilha de São Vicente, e a parte continental, com uma área de 231,6 km<sup>2</sup>, nas encostas do Parque Estadual da Serra do Mar, sendo que 150km<sup>2</sup> desta área é de preservação. A zona urbana, portanto, corresponde a apenas 14,54% da área total, e concentra 99% da população do município.

Santos, como tantas outras cidades brasileiras, tem na questão habitacional um de seus problemas mais sérios, agravada pela situação econômica e social do país, e pela inoperância e falência das políticas nacionais de habitação.



**Figura 3.0.1.** Ilha de São Vicente, com a cidade de Santos.

Vista aérea da Ilha de São Vicente, podendo-se ver a parte insular da cidade de Santos com as praias ao lado esquerdo, e o porto ao lado direito, e também a parte continental, ao fundo, do lado direito.

Fonte: PMS (2003).

A crise da moradia em Santos reflete-se no crescimento de favelas, na concentração dos cortiços e no assentamento precário nos morros. Estima-se que o *déficit* habitacional no município, segundo a Secretaria de Planejamento da Prefeitura e a COHAB-ST, seja de 15.166 moradias, considerando-se a somatória de domicílios em favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e famílias coabitantes. Os limites que restringem a expansão da zona urbana de Santos, na realidade, implicam mais um fator de agravamento da questão habitacional: as terras disponíveis para implantação de programas de moradia são escassas, o município tem um adensamento urbano intenso, como podemos verificar na Figura 3.0.2, o custo do terreno é muito elevado, e suas características físicas, como tipo de solo e nível do lençol freático, requerem soluções técnicas que encarecem ainda mais o produto final.



**Figura 3.0.2.** Cidade de Santos.

Vista aérea da cidade pela divisa de São Vicente, onde é possível verificar o adensamento urbano e, consequentemente, a falta de terrenos.

Fonte: PMS (2003).

## **Aspectos Políticos**

A cidade de Santos, fundada em 1543, tem uma bagagem política diferenciada dos demais municípios brasileiros. Devido às suas características geográficas, logo foi constituído o seu porto que, na sequência, tornou-se o maior porto nacional. Os trabalhadores do porto representam importante página do movimento trabalhista no país, fortemente marcado pelo anarco-sindicalismo e, com a presença marcante do PCB no sindicalismo, foi contraditoriamente conhecida nas décadas de 50 e 60 como “a cidade vermelha” (FERREIRA e ALMEIDA, 1994).

### **A Intervenção Federal**

Na verdade, o município desfrutou de poucos períodos de liberdade político-administrativa em sua longa história de resistência. Teve seu primeiro prefeito eleito em 1908, que renunciou em 1910. Até a Revolução de 30, a cidade teve onze prefeitos eleitos, seguindo-se um ciclo de intervenções e nomeações, à exceção do pleito ocorrido em 1936. O Estado Novo impôs outro ciclo de nomeações, de 1937 a 1953, quando foi eleito Antonio Feliciano da Silva, sucedido por Silvio Fernandes Lopes, em 1957. Após a nova eleição de Silvio Lopes, em 1965, Esmeraldo Tarquínio, o advogado negro e socialista, foi eleito em 1968. Ele e seu vice, Oswaldo Justo, estavam prontos para tomar posse no dia 14 de Abril de 1969, quando, na véspera, o AI-5 cassou os direitos do prefeito eleito. Inconformado, Justo negou-se a assumir a Prefeitura. Em consequência, a cidade de Santos sofreu intervenção federal. No dia 12 de setembro de 1969, a cidade foi considerada área de segurança nacional, perdendo sua autonomia mais uma vez. Assumiu como interventor o general Bandeira Brasil, até março de 1974; após sua exoneração, ela passaria a ser governada por prefeitos nomeados, começando por Antônio Manoel de Carvalho (1974-1979), seguindo de Carlos Caldeira Filho (1979-1980) e Paulo Gomes Barbosa (1981-1984). Santos ficou sob intervenção federal até 1984, quando foram restabelecidas as eleições para prefeito (SILVA, 1988).

Ainda segundo Silva (1988), a difícil luta pela autonomia prosseguiu com lentidão, no período em que Carvalho atuou como prefeito nomeado. Em 1978, na primeira sessão da Câmara os Vereadores, foi criada uma comissão especial para tratar do assunto, composta por Eduardo Castilho Salvador, Rubens Lara, Luís Norton Nunes,

Matsutaro Uehara e Fernando Oliva. Inicialmente, o trabalho da comissão manteve um caráter burocrático mas, no ano seguinte, o movimento cresceu, resultando em um abaixo assinado no qual dez mil santistas pediam o retorno da autonomia. Esse documento foi entregue ao Ministro da Justiça, Petrônio Portela, que prometeu: “a autonomia de Santos está em adiantada fase de estudos”. Essa frase provocou esperanças e decepções (Portela *apud* SILVA, 1988).

Ainda em 1978, o capitão Júlio de Sá Bierrenbach, a principal autoridade militar na região, defendeu publicamente a exclusão de Santos da relação das cidades consideradas áreas de interesse da Segurança Nacional. O prefeito nomeado, Antonio Manoel de Carvalho, foi exonerado em 4 de maio de 1979, pelo então governador Paulo Maluf, após divergências e atritos entre os dois. Para substituí-lo, Maluf escolheu o empresário Carlos Caldeira Filho, que permaneceu pouco mais de oito meses no cargo. Esse segundo prefeito nomeado era um dos donos do Grupo Folhas, que além de jornais importantes, como a Folha de S. Paulo, era proprietário da Cidade de Santos, jornal de circulação local. A indicação de Caldeira por Maluf foi a tentativa de reduzir os ataques que o governo vinha sofrendo da imprensa paulista. Caldeira declarou-se a favor da autonomia, defendendo-a, e entregou uma solicitação nesse sentido ao general Danilo Venturini, então ministro-chefe do Gabinete Militar da Presidência da República. Em Janeiro de 1980, Caldeira resolveu demitir-se, deixando o Secretário de Finanças da Prefeitura ocupando seu cargo, mas foi surpreendido com a decisão de Maluf de exonerá-lo do cargo (SILVA, 1988).

A reconquista da autonomia de Santos parecia um processo irreversível. O general João Batista Figueiredo, ao tomar posse em 15 de março de 1979, prometeu complementar a lenta e gradual abertura iniciada por Geisel e, em agosto de 1981, numa solenidade no município de Guarujá, declarou textualmente: “Santos terá sua autonomia. É o presente que trago para o povo de Santos hoje. Podem anunciar” (Figueiredo *apud* SILVA, 1988:115).

Essa declaração provocou euforia na cidade. Santos, nessa época, era governada pelo último prefeito nomeado, Paulo Gomes Barbosa que, ao contrário do prefeito anterior, era totalmente contra aos autonomistas, porém Barbosa, também nomeado por Maluf, publicamente garantia estar a favor da autonomia. Em 28 de abril de 1982, o jornal A Tribuna publicava um editorial com o título Um Golpe Sujo contra

Santos. Essa matéria surgiu de rumores de que Barbosa estaria ligado a um movimento no sentido de que não mais fosse concedida autonomia política a Santos.

Mais um fato traumatizaria o povo de Santos, em 10 de novembro de 1982: morre Esmeraldo Tarquínio, o último prefeito eleito de forma democrática, símbolo das injustiças praticadas pelo autoritarismo. Numa entrevista concedida poucos dias antes da sua morte, Tarquínio comentou:

Temos que continuar batalhando do mesmo jeito caso a autonomia não venha agora, pois temos que encontrar essa autonomia de volta, pois a sua falta criou no santista um desalento. É como se fôssemos tutelados, e, por conseguinte não estamos pensando em resolver nossos problemas. É como uma interdição de pessoa incapaz, por alteração das faculdades mentais. É uma incapacidade que decretaram para os santistas (...) Uma terra como essa tem mais do que o direito, tem a obrigação de lutar por sua autonomia política. Esse marasmo, esse desalento, esse cruzar de braços de certas áreas ditas fortes na cidade é criminoso. Eu digo isso alto e em bom som. É criminosa essa indiferença (Tarquínio *apud* SILVA, 1982:118).

Existia uma relação emocional entre uma parte da população santista e Esmeraldo Tarquínio. Se tivesse vivido mais nove meses, teria finalmente visto no papel e publicado no Diário Oficial da União, depois de tantas promessas e esperanças frustradas, o decreto que restituiria a autonomia à sua cidade (SILVA, 1988).

### **O Retorno da Autonomia**

Com a autonomia, a cidade de Santos, silenciada por 15 anos, voltou às urnas para eleger seus dirigentes. O prefeito eleito foi Oswaldo Justo, com 57 anos, do PMDB, que em 1968 renunciou ao seu direito de assumir a Prefeitura, após a cassação de Esmeraldo Tarquínio pelo AI- 5. Um fato que sem dúvida pesou muito na decisão soberana dos 263 mil e 105 eleitores santistas foi o candidato a vice-prefeito de Justo ser Esmeraldo Tarquínio Neto, filho do falecido prefeito cassado, que não pôde ver reparada a injustiça (SILVA, 1988).

Essa eleição foi muito disputada, onze candidatos dela participaram, sendo três do PMDB, três do PDT, três do PT e dois do PDS. Ironicamente, o único partido que não apresentou candidato foi o PTB, sigla do deputado Gastoni Righi, autor do projeto que restituiu a autonomia à cidade. A importância das eleições em Santos

pôde ser medida pelo número de estrelas políticas que participaram da campanha eleitoral, como o governador Leonel Brizola, Luís Inácio Lula da Silva, Ulisses Guimarães e Mário Covas, que apoiaram os candidatos dos respectivos partidos. Havia muito tempo que Santos não vivia uma emoção política tão intensa, e recebeu especial atenção por ser a única cidade do país onde o prefeito seria eleito naquela data, fora do calendário, num momento em que crescia nas ruas a campanha das Diretas-Já, para presidente (SILVA, 1988).

O resultado dessa eleição teve como vencedor Oswaldo Justo (PMDB) com 35,24%, seguido por Rubens Lara (PMDB) com 24,29%, Telma de Souza (PT) com 15,39%, Eduardo Castilho (PMDB) com 4,18%, Nobel Soares (PT) com 2,98%, Martinho Ribeiro (PDT) com 2,19%, Fernando Oliva (PDS) com 2,12%, Danilo Fernandes (PDT) com 1,14%, Angelo Ramos (PDS) com 0,85%, Jamil Issa (PDT) com 0,84%, e votos em branco, 4,78%, e nulos, 3,02 % (A TRIBUNA. Santos, 04/06/1984).

Em 9 de julho de 1984, Oswaldo Justo era empossado, e em seu discurso de posse, o então prefeito já deixava claras as dificuldades que encontraria para executar a transição da ilegitimidade à democracia plena. Ele afirmou em seu discurso:

Pagamos o preço da incompreensão e da intolerância. Pagamos o preço de sermos altivos e indomáveis (...) Daqui partiram todos os movimentos de libertação. Daqui sempre se irradiou para todos os cantos da Pátria a voz altaneira e corajosa do povo de Santos. Não temos vocação para o cativeiro e nos repugnam as injustiças de toda ordem (...) Hoje, incumbe a todos nós conservarmos a nossa autonomia, que tantos sacrifícios e dolorosa espera nos causaram (...) Nessa campanha mostrei ao povo a necessidade de reformularmos hábitos seculares de procedimento, os quais tanto têm infelicitado a nossa vida democrática. Preguei, e com veemência, a chegada da hora de darmos mais crédito ao homem do que aos papéis, relatórios, programas. Preguei para que se varressem das campanhas políticas as promessas e preguei, também, a volta do discernimento, rejeitando promessas que, ao final, levam ao descrédito e à frustração. Acredito que tenha sido ouvido, e assim chego à Prefeitura, sem promessas e sem programas (Justo *apud* SILVA, 1988:136).

Embora essa fala fosse caracterizada pela ausência de promessa de ações de sua administração, Silva (1988) acrescenta que Justo ainda utilizou o seu discurso para adiantar o estilo com que pretendia governar o município:

A nossa tarefa no campo administrativo será penosa; chegaremos a situações dramáticas, exigindo paciência, tolerância e tenacidade. A reconstrução de nossa cidade, em termos democráticos, vai nos exigir sacrifícios que podem exceder nossas forças. O povo terá que suportar por algum tempo, ainda, os efeitos de governos nem sempre voltados para o interesse popular (...) Sempre entendemos que o líder deve liderar, mostrando ao povo, sem receios ou subterfúgios, o melhor caminho para atingir os objetivos pretendidos. (...) Mesmo correndo riscos da impopularidade temporária, o líder deve estar atento e localizar o centro das decisões, mudando condutas e estratégias que somente serão entendidas pelos liderados quando alcançados os resultados pretendidos (Justo *apud* SILVA, 1988:137).

A administração municipal de Justo assumiu uma prefeitura sem nenhum dinheiro em caixa, um *déficit* financeiro da ordem de 430.000 OTNs (Obrigações do Tesouro Nacional) e uma dívida pública superior a 10 milhões de OTNs, que incluía cerca de 310.000 OTNs relativas a requisitórios judiciais vencidos, que não haviam sido pagos pela administração anterior, o que causou três pedidos de intervenção na Prefeitura (SILVA, 1988).

Para melhorar esse quadro, o governo Justo executou algumas ações: pediu moratória de 180 dias ao governo Montoro para as dívidas com o Estado, aumentou o IPTU e demitiu funcionários. Contudo essas ações, segundo Silva (1988), não foram em larga escala, pois o IPTU estava defasado, e a demissão não foi na proporção da cobrança de corte ao empreguismo, que havia aumentado nas administrações anteriores. Uma observação importante feita por Silva (1988) é que, com essas ações, logo se tornou evidente o que Oswaldo Justo havia definido em seu discurso de posse como: “riscos de impopularidade temporária” (Justo *apud* SILVA, 1988:137).

Como resultado dessas atitudes, o governo Justo conseguiu reverter o estado financeiro da prefeitura, e pouco a pouco os resultados começaram a aparecer. Numa pesquisa feita pela revista *Dirigente Municipal*, quatro anos depois de consolidada a autonomia, Santos foi apontado como o município mais desenvolvido do país, com base em diversos indicadores econômicos, financeiros, sociais e de infraestrutura de serviços (SILVA, 1988).

Essa recuperação física de Santos foi traduzida em apoio a Oswaldo Justo para as eleições de 1988, conforme pesquisa publicada no jornal A Tribuna de 20 de março de 1988, em que o prefeito tinha 71% da preferência dos eleitores, que avaliaram a administração como ótima e regular.

De acordo com Ferreira e Almeida (1994), foi o Partido dos Trabalhadores, ainda quando as campanhas estavam se iniciando, uns dez meses antes da eleição de 1988, que lançou uma Carta aos Santistas, com o objetivo de desmitificar certos preconceitos com relação ao partido. Nessa carta, o partido expunha algumas posições em relação ao tipo de políticas públicas que pretendia adotar caso chegasse à prefeitura, ressaltada a preocupação de melhoria de vida da população carente e preservação da qualidade de vida já existente em relação à infraestrutura urbana e equipamentos coletivos. Essa carta foi distribuída a todos os segmentos sociais, priorizando o setor médio de formadores de opinião.

A disputa para essa eleição, segundo Ferreira e Almeida (1994), estava equilibrada entre três partidos. O PDS, com o candidato Paulo Gomes Barbosa, último prefeito nomeado, representava o setor mais radical de direita. O PMDB, com o candidato Del Bosco Amaral, um político de centro com perfil conservador, em cuja indicação prevalecia o favoritismo do governo anterior. O PT, com a candidata Telma de Souza, para qual convergiram as forças progressistas de Santos, formando uma coligação denominada UDP – Unidade Democrática Popular, composta pelo PT, PSB, PC do B e PV. Como documento de campanha, a UDP apresentou 13 pontos de ação imediata e emergencial dentro de quatro questões básicas – Habitação, Saúde, Educação e Transporte – , visando políticas sociais para os setores mais carentes da população e destacando a participação popular. Acabou vencendo a eleição a candidata Telma de Souza e, de acordo ainda com Ferreira e Almeida (1994), foi devido ao seu perfil pessoal, pelo fato de ser mulher, de se comprometer com a população mais carente e ser de um partido de esquerda, características que trouxeram um diferenciador especial à disputa.

Na eleição de 1988, não existia ainda o segundo turno e, pelo resultado apresentado, podemos verificar como a cidade estava dividida, pois a candidata Telma de Souza teve 27,7% dos votos, Del Bosco Amaral 27,3% e Paulo Gomes Barbosa 21,5%, ou seja, 2/3 da população não compactuava com as propostas de Telma de

Souza, um desafio, pois ela iria assumir o governo, mas o poder ainda teria que ser conquistado (FERREIRA e ALMEIDA, 1994).

Na eleição de 1992, cinco candidatos disputaram o pleito eleitoral, três por coligações e dois pelos seus partidos. A União Democrática Popular – UDP, então formada pela coligação dos partidos PT, PSB, PC do B, PPS e PMN, que elegera Telma de Souza, tinha agora como candidato David Capistrano Filho. A Aliança Santista para o Desenvolvimento, formada pelos partidos PMDB, PTB, PDC, PV e PTR, indicava o candidato Oswaldo Justo, primeiro prefeito eleito após a intervenção federal. A União por Santos, formada pelos partidos PDT, PFL, PL, PTR e PST, indicava o candidato Beto Mansur. E finalmente os candidatos Koyu Iha, pelo PSDB e Vicente Cascione pelo PDS. Essa eleição teve um diferenciador das eleições anteriores, o prefeito a ser eleito teria a disputa em dois turnos, como previsto pela Constituição de 1988 em seu artigo 77. Os candidatos concorrentes ao cargo tiveram a seguinte classificação no primeiro turno: David Capistrano Filho com 43,95%, Vicente Cascione com 29,45 %, Beto Mansur com 11,14%, Oswaldo Justo com 10,62% e Koyu Iha com 4,84% (A TRIBUNA. Santos, 11/10/92).

O segundo turno das eleições de 1992 seria uma disputa entre a UDP e o PDS, e o candidato da coligação União por Santos, Beto Mansur, que viria a ser prefeito em 1996 e 2000, deu o seu apoio ao candidato da UDP. Essa eleição teve como vencedor David Capistrano, com 52,80% dos votos contra 41,28% de Cascione e, ainda, 0,62% de votos brancos e 5,30% de votos nulos (A TRIBUNA. Santos, 16/11/92).

David Capistrano Filho, candidato da coligação UDP, era médico especialista em saúde pública, natural de Recife, filho de deputado eleito pelo PCB, cassado. Nos anos 60, militou nos movimentos estudantis que se opunham ao regime autoritário. Atuou como secretário de saúde em Bauru e, depois, em Santos, com a eleição da prefeita Telma de Souza. Segundo o Jornal A Tribuna, de 17 de agosto de 1992, sua atuação como secretário em Santos mereceu destaque nacional e internacional pela implantação das policlínicas, projeto de internação domiciliar, criação do Centro de Referência em AIDS, e o Projeto de Saúde Mental (A TRIBUNA. Santos, 17/08/1992).

Segundo Capistrano *apud* Martins (1998), os campos de atuação mencionados em seu plano de governo durante a campanha de 1992 foram definidos como:

nós afirmamos que a prefeitura não poderia ser apenas uma zeladoria da cidade, mas também uma indutora do desenvolvimento econômico e uma prestadora de serviços sociais. Estes são os três campos de atuação do governo municipal. Daremos, contudo, uma atenção especial ao primeiro campo, conscientes que estamos de que zelar pela cidade implica conservar, limpar, embelezar, e isso é fundamental tanto para o conforto e a qualidade de vida dos santistas, quanto o é para o nosso êxito como uma cidade turística (Capistrano *apud* MARTINS, 1998:07).

A última eleição a ser citada neste trabalho é a de 1996, devido ao período de estudo desta dissertação. Essa eleição teve a indicação de cinco candidatos para a disputa eleitoral, dois deles já tinham deixado a marca de seu governo quando eleitos anteriormente: Oswaldo Justo, com a coligação desta vez formada pelos partidos PMDB, PDT e PRTB, e Telma de Souza, agora então com a coligação formada pelos partidos PT, PC do B, PMN, PSB e PPS. Os outros candidatos eram Beto Mansur, com a coligação PPB, PFL e PL, Edmur Mesquita com a coligação PSDB e PTB, e Gílson Miguel pelo PV (A TRIBUNA. Santos, 05/07/96).

Um fato tumultuoso nessa eleição foi a campanha do PT, marcada pelas divergências entre Telma e o prefeito Capistrano, que romperam politicamente. Essa briga, conforme publicado na Folha de São Paulo de 18/09/1996, acabou prejudicando a campanha da Coligação UDP, pois Capistrano fora indicado por Telma para sua sucessão em 1992, como visto anteriormente, pondo em risco a credibilidade do Partido.

Nesse primeiro turno os candidatos ficaram com os seguintes votos: Telma de Souza com 34,86%, Beto Mansur com 28,67% , Edmur Mesquita com 15,31%, Oswaldo Justo com 11,39%, Gílson Miguel com 1,88% e, ainda, 1,39% de votos brancos, e 5,50% de votos nulos (A TRIBUNA. Santos, 06/10/1996).

Foram para uma disputa acirrada no segundo turno, Beto Mansur e Telma de Souza, segundo registra o jornal A Folha de S.Paulo. O pepebista daria o troco a Telma de Souza, que se elegera prefeita em 1988 por uma diferença de menos de mil votos sobre seu oponente, Del Bosco Amaral, do PMDB. E a candidata afirmou que estava disputando a eleição contra o Malufismo, “que desceu a serra e quer a Baixada Santista como reduto eleitoral” (Telma *apud* A FOLHA DE S. PAULO, 16/11/1996).

Acabou sendo eleito Beto Mansur, aos 45 anos, que já fora vereador e deputado federal por dois mandatos consecutivos, com 48,97% dos votos, contra 46,22% de Telma de Souza e, ainda, 1,00% de votos brancos e 3,81% de votos nulos (A TRIBUNA. Santos, 19/11/1996).

No seu plano de governo, destacam-se a implantação de um programa de habitação similar ao Cingapura (de São Paulo), pretensão de tornar a CSTC – Companhia Santista de Transportes Coletivos – uma empresa de gerenciamento do transporte coletivo, planos de desenvolvimento de Plano Diretor de Turismo e criação de programa para geração de empregos para crianças de rua. Defende parcerias com hospitais particulares e o aparelhamento do Hospital da Zona Noroeste. Mansur assume a prefeitura no dia 1º de Janeiro de 1997 como o quarto prefeito eleito após a retomada da autonomia política da cidade (A TRIBUNA. Santos, 02/01/1997).

Esse levantamento contextualiza as características políticas da cidade de Santos para que, com esse panorama, seja facilitada a compreensão do processo de implantação e desenvolvimento da política municipal de habitação que será visto a seguir.

## **4. A Política Habitacional na Cidade de Santos**

Neste capítulo vamos apresentar o conteúdo da política habitacional da cidade de Santos desenvolvida em duas etapas distintas: a primeira etapa abordará o conteúdo da política habitacional desenvolvida nos moldes do Governo Federal, com o Banco Nacional de Habitação, suas características e desenvolvimento na cidade de Santos. A outra etapa abordará o conteúdo da política municipal de habitação na década de 1990, relacionando os fatores que influenciaram o município de Santos a implantar uma política municipal com todo seu arcabouço institucional para um governo autônomo, embasada na Constituição de 1988, e também como foi o desenvolvimento dessa política municipal de habitação na década de 1990, na sua trajetória pelas três administrações municipais que englobam o período: Telma de Souza (1989-1992), David Capistrano Filho (1993-1996) e Beto Mansur (1996-2000).

Devido ao número muito grande de municípios e variedade de partidos políticos que elegem seus administradores após a Constituição de 1988, vários municípios, como São Paulo (Bonduki, 2000), Belo Horizonte (Navarro, Godinho e Almeida, 2002), Porto Alegre, Fortaleza, Recife (Soares e Gondim, 1998) dentre outras, caminharam para a formulação de suas políticas municipais. Isso decorre do fato de que, após a extinção do BNH – Banco Nacional da Habitação, o Governo Federal não instituiu uma outra política nacional de habitação, transferindo assim aos municípios a responsabilidade de propor diretrizes para tentar reduzir o seu *déficit* habitacional.

A seguir iniciaremos os estudos sobre o conteúdo da política municipal de habitação na cidade de Santos no período do BNH, como foi sua implementação e provisão habitacional executada.

### **4.1. A Política do BNH : O Reflexo na Cidade de Santos**

Neste item, vamos fazer uma breve caracterização da política habitacional no período anterior à década de 90, resumindo como foi criada a Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, no papel de repassadora

dos recursos federais, e também o levantamento da produção habitacional com suas características, como um identificador do modelo dessa política no contexto habitacional do município de Santos.

Pela análise da política habitacional brasileira, verificamos que a situação do setor era das mais graves, no período imediatamente anterior à entrada em funcionamento do SFH – Sistema Financeiro de Habitação e BNH – Banco Nacional de Habitação. Verificamos também o crescimento da demanda por habitações em um contexto marcado por forte aceleração inflacionária e leis populistas no mercado de aluguéis que, conseqüentemente aumentaram o *déficit* habitacional.

O município de Santos, para o desenvolvimento da política habitacional, após a criação do BNH (21/08/1964), viu a necessidade da constituição de uma empresa para a aplicação das suas diretrizes e execução das ações em relação à construção de moradias. Nesse contexto foi criada, em 1º de fevereiro de 1965, a Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, de acordo com sua Escritura Pública de Constituição, lavrada em 25 de fevereiro de 1965, empresa de economia mista, composta pelas prefeituras dos municípios de Santos, que é a majoritária, São Vicente, Cubatão e Guarujá. A COHAB-ST foi criada com a finalidade de estudar os problemas regionais de habitação, abrangendo os municípios que fazem parte da sua constituição, principalmente os decorrentes de favelamento; planejar e executar o programa de urbanização e construção de unidades residenciais correspondentes, em coordenação com os diferentes órgãos federais, estaduais, municipais e autarquias de qualquer natureza e entidades de direito privado através de convênios, contratos ou atos da mesma natureza; e executar medidas de amparo provisório às favelas existentes na região.

Um dos motivos que fizeram aumentar a necessidade de moradias na região da Baixada Santista, em meados de 1960, foi a vinda de muitas indústrias para Cubatão, iniciando-se assim a formação do seu pólo industrial, responsável por um número considerável de empregos gerados. Segundo documentos arquivados na COHAB-ST, a preocupação inicial para a implantação de projetos habitacionais foi o movimento gerado pela ocupação do bairro da Areia Branca. A primeira reunião preparatória para o enfrentamento desse problema foi realizada em 8 de janeiro de 1965, na Prefeitura de Santos, quando Godofredo Marques, o primeiro presidente da COHAB-

ST, expôs o plano de urbanização, ressaltando que a explosão demográfica já era grande, acentuando o desequilíbrio social. Marques levou também essa idéia ao Rio de Janeiro, que foi bem acolhida, e recebeu incentivo devido ao êxito da atuação da Cohab-Guanabara.

Dando sequência ao funcionamento da COHAB-ST, o primeiro projeto habitacional encaminhado para aprovação do BNH, na gestão de Godofredo Marques, foi o Jardim Castelo I, localizado no bairro da Areia Branca, objeto de plano de urbanização. Esse projeto previa a construção de 636 casas; suas obras foram iniciadas em junho de 65 e terminadas em março de 67. Marques foi também o diretor de Planejamento e Obras da COHAB-ST. O prefeito de Santos, nessa época, era Silvio Fernandes Lopes.

Existiram outros presidentes na COHAB-ST, que por seu curto período de permanência no cargo não chegaram a executar nenhuma unidade habitacional; foram eles: Alcides Telles, segundo presidente, permaneceu no cargo de 16/02 a 20/03/68; Ibrahim do Carmo Mauá, quarto presidente, permaneceu no cargo por apenas dois meses, de fevereiro a abril de 1969, e Tenente Coronel Jorge Conway Machado, que permaneceu de abril a junho de 1969.

No período pós-64, a política habitacional brasileira, de acordo com Arreteche e Carvalho (1990), pouco contribuiu para a extensão dos direitos sociais e para a consolidação da cidadania na sua ação governamental, quanto à oferta habitacional à população de baixa renda. Essas autoras afirmam também que a proposta implantada com a consolidação do BNH, para a resolução dos problemas habitacionais, assumiu nítidos contornos financeiros, com forte acento centralizador de recursos e de decisões no nível da esfera federal. Observou-se a consolidação de uma estrutura financeira, formada institucionalmente por bancos, longe de soluções efetivas para os problemas sociais.

No nível municipal, na cidade de Santos, nesse período houve a reprodução do modelo federal, tornando a COHAB-ST uma repassadora de recursos federais; a política habitacional, nessa época, era caracterizada pela implantação de conjuntos habitacionais com edifícios de quatro pavimentos, conforme mostra a Figura 4.1.3, do Conjunto Habitacional Dale Coutinho, e a Figura 4.1.4, do Conjunto

Habitacional do Valongo, os dois localizados em Santos e também a Figura 4.1.5, do Conjunto Habitacional Recanto do Forte, em Praia Grande.

Foram executadas também casas em forma de Conjuntos Residenciais como o Conjunto Habitacional do Humaitá, em São Vicente, que contou com a construção de 3.768 casas, hoje com tipologia diferenciada, conforme podemos ver nas diversas fachadas das residências existentes, na Figura 4.1.6.

Os projetos eram elaborados pela COHAB-ST e encaminhados ao BNH para aprovação do financiamento. Esses conjuntos habitacionais eram executados em grandes proporções, mas tinham um grau de adequação muito baixo no atendimento às necessidades sociais da população. Geralmente não atendiam à demanda de zero a três salários mínimos, não eram construídos para urbanizar favelas, e eram construídos em terrenos que não estavam inseridos na malha urbana, conseqüentemente, tinham prejudicado o acesso aos serviços urbanos existentes na cidade.



**Figura 4.1.3.** Conjunto Habitacional Dale Coutinho. Esse conjunto foi o primeiro a ser construído pela COHAB-ST, com a tipologia térreo mais três pavimentos, localizado na zona noroeste, em Santos. Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella (2003).



**Figura 4.1.4.** Conjunto Habitacional do Valongo.  
Esse conjunto habitacional foi o último construído em Santos pela COHAB-ST, financiado pelo BNH.  
Fonte: COHAB-ST, Rosana. A.M. Braga (2003).



**Figura 4.1.5.** Conjunto Habitacional Recanto do Forte.  
Esse conjunto foi a única intervenção na cidade de Praia Grande pela COHAB-ST.  
Fonte: COHAB-ST, Rosana. A. M. Braga (2003).



**Figura 4.1.6.** Conjunto Habitacional do Humaitá.

Vista de algumas fachadas das casas do maior Conjunto Habitacional construído no período do BNH pela COHAB-ST, na cidade de São Vicente. Além desta existiram mais duas intervenções nesse município, que podem ser verificados no Quadro 4.1.4.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella (2003).

Resumindo-se, a política habitacional implantada nesse período é formulada e decidida no âmbito federal, tendo os governos estaduais e municipais a sua execução com reduzida autonomia. Nesses termos, a política habitacional na cidade de Santos no início dos anos 80, quando a administração municipal era feita pelo último prefeito nomeado, Sr. Paulo Gomes Barbosa, seguia as diretrizes do governo federal. Essa época é considerada a fase final do apogeu do SFH quando foram construídas 5.510 unidades habitacionais nessa gestão, podendo ser considerado um período áureo da produção habitacional do BNH na cidade de Santos.

A demanda habitacional a ser atendida na época era a que já estava inscrita num cadastro geral, em que o pré-requisito principal era que o cadastrado não tivesse uma moradia. As áreas onde foram edificadas as unidades habitacionais não eram áreas de favelas, eram terrenos comprados pela COHAB-ST ou cedidos pelas prefeituras.

Após o término do período da intervenção federal com o prefeito Paulo Barbosa, a cidade elege nesse mesmo ano o seu prefeito. Esse ato significou devolução à cidade do exercício democrático da escolha de seu governante, e foi marcado por

intensa participação popular, elegendo o Sr. Oswaldo Justo, do PMDB, para administrar a cidade no período de 1º de setembro de 1984 a 31 de dezembro de 1988. Embora vinculado a um partido de oposição, fez um governo carente de propostas de políticas públicas. Nesse período, o governo, praticamente sem dinheiro, parou os investimentos, causando problemas irremediáveis nos setores que dependiam de recursos públicos para a habitação. As COHABs, em 1988, foram atingidas por duas resoluções do Banco Central, as de nº 1469 e de nº 1486, limitando o endividamento dos estados, municípios e empresas de propriedade dos mesmos. Essas resoluções foram um golpe na continuidade do fornecimento de habitação de interesse social. No período de vigência do BNH, o município de Santos ficou com um saldo positivo de unidades construídas durante os 22 anos de implementação dessa política pela Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, como podemos verificar no Quadro 4.1.5, no qual relacionamos os projetos, sua localidade, ano de conclusão da obra, e os respectivos presidentes da COHAB-ST.

**QUADRO 4.1.5.** Unidades construídas com financiamento do BNH / CEF pela COHAB-ST, no período anterior à década de 90.

Projeto	Cidade	Unidades	Período	Ano	Presidentes COHAB-ST	Gestão Municipal
Jardim Castelo I	Santos	636 casas	INTERVENÇÃO	1967	Godofredo Marques	Bandeira Brasil
Jardim Itapema	Guarujá	292 casas		1967	Godofredo Marques	
Jardim Pombeba	São Vicente	200 casas		1968	Antonio M.de Carvalho	
Jardim santa Rosa	Guarujá	424 casas		1970	Glyron D.A. Sardenberg	
Jardim 31 de março	Cubatão	400 casas		1971	José João Jorge	
J. Costa e Silva	Cubatão	702 casas		1973	Paschoal Hugo Sgueglia	
Conjunto Hab. Dale Coutinho	Santos	1200 aptos		1981	Gilberto Tuyuty Villa Nova	Paulo Gomes Barbosa
Conjunto Hab. Recanto do Forte	Praia Grande	400 aptos		1981	Gilberto Tuyuty Villa Nova	
Conjunto Hab. Marechal Rondon.	Cubatão	142 casas		1982	Gilberto Tuyuty Villa Nova	
Conjunto Hab. do Humaitá	São Vicente	3768 casas		1983	Gilberto Tuyuty Villa Nova	
Total de Unidades Habitacionais Construídas por período						
Conjunto Hab. Tancredo Neves I	São Vicente	1000 casas	DEMOCRÁTICO	1987	Marcílio Braghetta Soares	Oswaldo Justo
Conjunto Hab. Afonso Schimidt	Cubatão	120 casas		1988	Marcílio Braghetta Soares	
Conjunto Hab. do Valongo	Santos	48 aptos		1988	Marcílio Braghetta Soares	
Total de Unidades Habitacionais Construídas por período				1168		
Total Geral de Unidades Construídas						

Fonte: COHAB-ST.

As áreas onde foram construídos esses conjuntos relacionados no quadro acima eram vazios urbanos. As unidades habitacionais construídas em Santos foram comercializadas, segundo contratos feitos pela COHAB-ST, em geral a funcionários públicos municipais e com pessoas indicadas pelas lideranças partidárias e de sociedades de melhoramentos de bairro, numa prática de política clientelista e paternalista.

No próximo item, abordaremos a política municipal de habitação implementada na cidade de Santos e seu desenvolvimento durante as três administrações municipais da década de 90, a da prefeita Telma de Souza (1989-1992), a do prefeito David Capistrano (1993-1996) e a do prefeito Beto Mansur (1997 – 2000).

#### **4.2. A Política de Habitação Pós-Constituição de 88: Autonomia Municipal em Santos**

No desenvolvimento deste capítulo, vamos demonstrar a capacidade do município de Santos na gestão das políticas públicas, principalmente a habitacional, resultante de uma nova postura de enfrentamento do problema urbano no período pós-Constituição de 1988 no Brasil, introduzindo institucionalmente novas práticas em relação ao que se vinha produzindo anteriormente no país.

A conjuntura que se iniciou nos anos 86/88, quando da elaboração da nova Constituição Brasileira, trouxe ao ambiente governamental uma dinâmica social, política e cultural diferenciada. Esse cenário apresentou outras formas de fazer política, em que os mecanismos de representação e negociação, a questão de novos direitos, a participação na elaboração da lei, e as demandas de participação na gestão democrática das cidades adquiriram maior visibilidade e expressão.

##### **Gestão Telma de Souza**

O município de Santos, nessa época, janeiro de 1989, tinha como prefeita<sup>1</sup> Telma de Souza, do Partido dos Trabalhadores e coligações, eleita pelo povo,

---

<sup>1</sup> Ver sobre processo político detalhado o capítulo 3, desta dissertação.

deputada estadual e vereadora em 1982, e também uma das fundadoras do Partido dos Trabalhadores em Santos, em 1980. Com ideologia totalmente divergente da gestão anterior, esse governo assumia um discurso de transformação social e defesa de políticas públicas, e priorizava intervir nas áreas carentes da cidade.

Para essa eleição, de acordo com Rios<sup>2</sup> (2004), o programa de governo foi apresentado em um livreto em forma de carta, denominado Carta aos Santistas. Esse documento continha as intenções gerais para a administração municipal, pois o plano de governo realmente começaria a ser feito por ocasião da transição de governo. Nesse momento, o prefeito eleito começaria a ter contato mais próximo com a situação da prefeitura, e a administração municipal teria condições de elaborar um plano mais detalhado com a definição específica das ações. Na Carta aos Santistas, o conteúdo em relação à habitação tinha a intenção de enfrentar o problema da pobreza, especialmente nos cortiços e áreas de risco. Segundo Rios (2004), o programa de governo propunha ações do ponto de vista habitacional urbano, sem se preocupar com valores reais de investimentos.

Em relação à Constituição, Rios (2004) ressalta ainda que, à época do lançamento da Carta aos Santistas, no começo de 1988, já tinha sido aprovado o capítulo da reforma urbana por comissões das câmaras temáticas, mas seria uma irresponsabilidade fazer qualquer menção a isso no programa de governo que seria distribuído à população, mesmo havendo a intenção de aplicar esse capítulo no exercício da administração. O mais correto, do ponto de vista de Rios (2004), era esperar a promulgação da Constituição com os instrumentos consagrados em definitivo no seu texto final. Essa carta foi também utilizada, como visto no capítulo anterior, para esclarecer a população em relação ao Partido dos Trabalhadores. O governo de Telma de Souza queria mostrar que não contava com um pessoal que só fazia política, mas um pessoal técnico, que pensava a cidade, com formação tão boa, ou melhor, que todo o setor conservador que já havia se instalado na cidade. A Carta aos Santistas tinha a intenção de mostrar que os petistas estavam qualificados para governar e que não iriam desarticular a prefeitura para alcançar seus ideais (RIOS, entrevista 06/07/2004). A carta, escrita por Sérgio Sérvulo da Cunha, candidato a vice de Telma de Souza,

---

<sup>2</sup> Lenimar Rios foi Secretária Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1989-92). Entrevista em 06/07/2004.

esclarecia que o Partido dos Trabalhadores encarava a cidade do ponto de vista político, mas também do ponto de vista técnico.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, consolidaram-se dois pontos básicos e correlacionados: a descentralização político-administrativa e a participação popular. A CF desencadeou um quadro de revisão que extrapolou o próprio texto constitucional, atingindo o conjunto de normas nas esferas federal, estadual e municipal. Como consequência desse processo, os municípios tiveram que elaborar a Lei Orgânica Municipal, a Carta Magna do município. A cidade de Santos se preparou e a promulgou em 15 de abril de 1990. A Constituição Federal de 1988, ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana<sup>3</sup>, estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano e, juntamente com essa responsabilidade, veio a da promoção da habitação<sup>4</sup>, entre outras.

Na gestão da prefeita Telma de Souza, segundo Rios (2004), a habitação não era pensada como uma unidade construída entregue ao morador, e sim pensada numa forma mais ampla e complexa como o problema requer. Rios (2004) ressalta ainda que as pessoas moradoras na favela geralmente têm sua moradia, e dependendo da situação, por que construir uma unidade para essas pessoas, se é perfeitamente possível, para melhorar as condições da habitação, tornar a favela habitável, compreendendo a complexidade dos problemas da habitação e dos problemas urbanos das cidades? Rios (2004) completa que a unidade construída deve ser entregue numa área urbanizada e a regularização de assentamentos irregulares será feita quando for possível, para dar condições urbanísticas minimamente aceitáveis. Existia ainda, nessa administração, conforme esclarecimentos de Rios (2004), a preocupação de usar adequadamente os vazios urbanos, fato importante, especialmente em Santos, uma cidade com falta de terrenos disponíveis; também era contemplada a requalificação de habitações, no caso de cortiços.

A Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, criada no período do BNH, continuava sendo o setor da administração municipal que cuidava de habitação. A COHAB-ST, antes do governo Telma de Souza, tinha por finalidade:

---

<sup>3</sup> Capítulo II, título VII, da Constituição Federal de 1988.

<sup>4</sup> Artigo 23, parágrafo IX, da Constituição Federal de 1988.

promover habitação de baixo custo, destinada à venda para famílias de baixa renda; promover a recuperação ou erradicação de aglomerados de sub-habitações; realizar pesquisas e estudos que visassem à montagem de projetos no sentido de recuperação social das famílias de baixa renda; atuar, supletivamente, nas áreas de promoção de construção de habitações que não estivessem sendo oferecidas pela iniciativa privada; aquisição, urbanização e venda de terrenos; exercício de atividades de construção civil para si ou para terceiros; apoio a programas e projetos de desenvolvimento comunitário e de compra e venda de materiais de construção, para atendimento das metas do Plano Nacional de Habitação Popular – Planhap.

Em 1992, na gestão Telma de Souza, a COHAB-ST passou a ter a finalidade de desenvolver e implantar políticas públicas destinadas à solução dos problemas habitacionais das populações de baixa renda, especialmente as domiciliadas na Baixada Santista, e integrar os programas habitacionais ao desenvolvimento urbano dos municípios em que os projetos se inserissem.

A implantação de programas habitacionais e desenvolvimento urbano deveriam observar as seguintes diretrizes:

- atender prioritariamente aos grupos populacionais dos assentamentos em condições de risco de morte, dos assentamentos caracterizados como sub-habitações e dos movimentos populares por habitação ou sob risco de serem expulsos do mercado de locações;
- estruturar o desenvolvimento dos projetos habitacionais buscando a redução do custo de produção, através das linhas de atuação como empreendedora, com a aquisição e urbanização de glebas, com a produção e comercialização de materiais de construção e de urbanização, estímulo à criação e desenvolvimento de Associações Populares para produção e compra de materiais sem fins lucrativos, e articulação com os destinatários fiscais do processo de organização do trabalho para produção do empreendimento.

Com essa mudança, a responsabilidade da COHAB-ST aumentou em relação a resolver os problemas habitacionais da Baixada Santista, especialmente em Santos. Sofreu uma transformação, de órgão de repasse financeiro na época do BNH, para órgão formulador e gestor da política municipal de habitação na cidade de Santos, no governo Telma de Souza, e permanece com essa finalidade até hoje.

De acordo com Baptista<sup>5</sup> (2004), as diretrizes para a implantação da política municipal de habitação em Santos, para o governo Telma de Souza, foram influenciadas pela Constituição de 1988. Baptista (2004) acrescenta que os técnicos que vieram assessorar a prefeita eram muito “metidos”, no sentido de interferir em relação a tudo da administração municipal, ou seja, em vários assuntos, desde legislação de solo, questão ambiental até a questão habitacional, afirmação essa confirmada por Rios (2004), que ainda observa que esse foi um processo iniciado muito antes da Constituição de 1988, com a reforma urbana.

A reforma urbana é uma tese que vinha sendo discutida dentro do Partido dos Trabalhadores e, fora do partido, em outros fóruns de discussão; muitos militantes do partido participaram do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Podemos afirmar que a reforma resultou da inserção, na Constituição de 1988, de parte das reivindicações desse movimento. As cidades se encontravam doentes, carentes de políticas urbanas e com gravíssimos problemas. Institucionalmente, os municípios tinham muita dificuldade de enfrentá-los, embora fossem os mais pressionados no sentido de dar-lhes solução. Nesse momento, podemos confirmar a descentralização como perversa, assim classificada por Cardoso (2003), pois em face disso os municípios precisariam de instrumentos para poder fazer o processo de autonomização das políticas públicas.

Em 1989, quando a nova administração municipal assumiu, formou-se, entre o corpo técnico do Partido dos Trabalhadores que compunham a assessoria da Prefeitura, uma polêmica em torno da aplicação da Constituição no município de Santos. De acordo Baptista (2004), havia uma grande discussão para saber se o conteúdo da Constituição era autoaplicável ou não. Chegaram à conclusão de que alguns instrumentos podiam ser entendidos como autoaplicáveis, e outros precisariam de legislação específica.

Concluimos que a autonomia da política municipal de habitação na cidade não teria sido conquistada se não fosse o capítulo intitulado Da Reforma Urbana, especialmente com dois artigos, o 182 e o 183, da Constituição Federal de 1988, e não poderia sequer ter implantado os seus instrumentos como, por exemplo, a Lei de ZEIS.

---

<sup>5</sup> Sânia Cristina Dias Baptista foi chefe do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1989-92). Entrevista em 03/04/2004.

O artigo 182 da Constituição estabelece um princípio fundamental, que muda substancialmente a relação de propriedade quando vinculada ao interesse social.

Durante esse período, os técnicos do Departamento de Planejamento e Meio Ambiente estavam preocupados com a elaboração das diretrizes do Plano Diretor. Como o município de já tinha seu plano desde 1968, os técnicos optaram por trabalhar em algumas frentes relacionadas com o Plano Diretor e fazer, na sequência, as alterações necessárias nesse plano. Uma das primeiras diretrizes a serem implantadas nessa administração municipal, segundo Rios (2004), foi o imposto progressivo,

não o imposto progressivo no tempo, mas o imposto progressivo, isto é, dentro da cidade de Santos quem ganhava mais, pagava mais impostos. Essa diretriz foi implantada no governo Telma de Souza e suprimido em 1997, no governo Beto Mansur. Seu cálculo baseava-se em que a área mais valorizada, especialmente pela valorização imobiliária, pagava mais impostos, ou seja, uma alíquota maior do que as áreas médias ou mais pobres, atualmente esse imposto funciona com uma alíquota única (RIOS, 2004 em entrevista 06/07/2004).

Outra ação da prefeitura, segundo Baptista (2004), foi no centro da cidade, com a criação da subzona de interesse histórico, viabilizada através de decreto. Esse decreto concedia a isenção tributária para o proprietário que quisesse recuperar seu imóvel, como a isenção de IPTU e de algumas taxas de serviços. Esse procedimento deu início à recuperação do Centro Histórico de Santos. Outra ação do Departamento de Planejamento ressaltada por Baptista (2004) foi a identificação de áreas de preservação ambiental e áreas adequadas para habitação popular. Delimitaram várias áreas de preservação, principalmente nos morros e área continental, e delimitaram também as áreas destinadas à habitação, até chegarem à lei de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social.

A lei da ZEIS, que poderemos ver mais detalhada no próximo capítulo, abriu um leque de possibilidades de enfrentamento dos problemas habitacionais. Ela regulamenta a intervenção nas áreas ocupadas (ZEIS 1), os vazios urbanos (ZEIS 2) e os cortiços (ZEIS 3). Depois da Constituição de 88, foram poucos os municípios que montaram seu arcabouço institucional para uma política autônoma. Além da Lei de ZEIS, por ocasião da discussão do Plano Diretor, segundo Rios (2004), era discutida

também a transferência onerosa de potencial construtivo, é um poderoso instrumento para trabalhar cortiços e reabilitação de imóveis de interesse histórico cultural. A administração municipal colocou esses mecanismos na área de ZEIS 3.

No primeiro ano do governo Telma de Souza, a administração municipal teve a responsabilidade da remoção de oito famílias que estavam assentadas em áreas de risco iminente nos morros. Essas famílias foram transferidas para equipamentos da prefeitura, juntamente com as seis famílias que ocupavam o outeiro de Santa Catarina, uma construção pertencente ao patrimônio histórico do município, restaurado nesse período. Foram construídas 32 unidades na Vila Progresso com recursos municipais, sendo 14 unidades destinadas a essas famílias. A área, localizada no morro, era plana e pertencia ao município, que construiu também nesse local uma creche municipal.

A administração Telma de Souza se defrontou com um dos planos econômicos do governo Sarney, o Plano Verão que, entre diferentes medidas, criava sérias dificuldades para a obtenção de financiamentos federais para a construção de moradias populares através das COHABs, junto ao órgão gestor, a Caixa Econômica Federal, afetando assim principalmente as administrações municipais, especificamente quanto à política de habitação popular. Devido a esses obstáculos, a cidade de Santos, nesse período, teve dificuldades para o estabelecimento de uma política municipal de habitação que dependesse de recursos do governo federal ou estadual. Desse modo, a política habitacional de Santos teria que contar apenas com recursos do orçamento municipal.

Vale ressaltar que as administrações municipais que iniciaram sua gestão no ano de 1989 tinham maior responsabilidade na adoção de políticas sociais que contemplassem as novas conquistas de cidadania, inclusive Santos, devido aos novos direitos sociais promulgados pela Constituição Federal de 1988. As ações políticas populares nas eleições municipais de 1988 e 1992 ampliaram as possibilidades de implementação de programas reformistas no âmbito do poder municipal, em diversas cidades onde houve uma assimilação generalizada da agenda da reforma urbana de maneira diferenciada, conforme ocorrido em Santos, variando conforme o perfil político-ideológico das administrações.

Dos compromissos da campanha eleitoral a saldar com a cidade havia quatro questões básicas sobre as quais haveria intervenção da administração municipal:

habitação, saúde, educação e transporte. A gestão Telma de Souza buscava também reestruturar as relações do poder vigente e estabelecer novos canais de participação e negociação, possibilitando uma nova política urbana e habitacional. De acordo com as ações prioritárias do seu plano de governo, foi preciso formular políticas públicas que, quando anunciadas, fossem discutidas com a participação da população, e fossem postas em prática com competência e rapidez, a fim de transformar situações que trariam melhorias significativas imediatas, na perspectiva de enfrentamento da pobreza e da exclusão social.

A administração municipal sofreu ataques por parte da sociedade, liderados por A Tribuna, jornal de maior circulação local, porque a cidade estava querendo resolução imediata dos problemas. O governo Telma de Souza, por conta dessa campanha de desqualificação do seu governo e da UDP, tomou as seguintes atitudes: usou as rádios locais e distribuiu material escrito para explicar as propostas de políticas públicas em implantação, e recriou o jornal oficial da administração, denominado Diário Oficial Urgente, D.O. Urgente, a título de repúdio às críticas divulgadas diariamente, ao mesmo tempo informando a população sobre os projetos e atos do executivo (FERREIRA e ALMEIDA, 1994).

Dois pontos bastante complexos para essa gestão, relacionados à habitação, foram os problemas da moradia para as camadas populares e a legislação sobre o uso dos espaços urbanos. No decorrer da gestão Telma de Souza, a população passou a organizar-se mais estruturadamente. Apesar do estímulo representado pela administração municipal, essa, no entanto, não tinha condições econômicas que permitissem a adoção de ações imediatas para responder ao problema de falta de moradia. A COHAB-ST nessa época encontrava-se sem dotação orçamentária da PMS para projetos de habitação popular, e outras esferas de governo também não repassavam recursos de suas linhas de crédito, daí a pressão por moradias expressar-se através de invasões nos três primeiros anos de governo da Telma de Souza, especialmente na Zona Noroeste, a região mais pobre da cidade (FERREIRA e ALMEIDA, 1994).

Pelas pesquisas realizadas sobre a política habitacional de Santos, verificamos que o governo Telma de Souza tinha um problema sério em relação à questão habitacional para resolver, que eram os cortiços. Segundo Ferreira e Almeida (1994), os cortiços chegavam, à época, ao número de 800, e abrigavam, em condições

bastante precárias, cerca de 12% da população. Nesse período, dentro das diretrizes voltadas para habitação, houve a preocupação em criar um programa habitacional que incluísse as famílias moradoras de cortiços que não tinham condições financeiras para aquisição da casa própria. A administração Telma de Souza, o Ministério da Ação Social e o Governo Francês firmaram um convênio e iniciaram um projeto piloto ao final da gestão, com aplicação do aluguel social, no qual o governo subsidiava uma parte do valor. Esse programa foi uma possibilidade estudada para tentar amenizar o problema dos cortiços. Foram elaboradas também cartilhas para a população, trazendo informações referentes à manutenção desses locais – rede elétrica, caixas d’água, coleta de lixo, combate aos ratos – e à melhoria das condições de habitabilidade das famílias residentes.

Além da Lei de ZEIS, foram criadas também outras leis e mecanismos que deram suporte à Política Municipal de Habitação na cidade de Santos nessa gestão, baseadas também no contexto da Constituição Federal de 1988, legislação essa relacionada abaixo, que veremos detalhada no próximo capítulo:

- lei que dispõe sobre a citação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, Lei nº 810, de dezembro de 1991; decreto nº 1759 de dezembro de 1992, que regulamenta o FINCOHAP;
- lei que dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação – CMH, Lei nº. 817, de 18 de dezembro de 1991; decreto nº 1758 de 30 de dezembro de 1992 que regulamenta CMH.

Os projetos habitacionais realizados na gestão da Prefeita Telma de Souza foram os seguintes:

-1990: Conjunto Habitacional Tancredo Neves II – A, com 504 casas na cidade de São Vicente – SP (recursos CEF);

-1991: Conjunto Habitacional Vila Progresso, com 32 casas na cidade de Santos, com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP);

-1992: Projeto Vila Vitória; com 93 lotes urbanizados na cidade de Santos; com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP);

-1992: Projeto Vila Telma, reurbanização de 111 unidades na cidade de Santos, com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP).

Ao final da gestão da prefeita Telma de Souza, a política municipal de Habitação continha os seguintes elementos:

- programa de financiamento com recursos públicos;
- alternativas de financiamento combinados com recursos privados que dinamizassem o mercado imobiliário;
- tecnologia socialmente apropriada aos locais;
- descentralização das discussões sobre a aplicação dos recursos com acompanhamento e participação popular;
- revisão da legislação de uso e ocupação do solo que contemplou os aspectos informais ou irregulares da cidade;
- programas de geração de emprego e renda;
- alternativas que incorporavam iniciativas e ações de preservação e/ou recuperação ambiental.

Apesar da estrutura institucional adquirida para a política municipal de habitação, a área habitacional foi o principal alvo de críticas pelos empresários do setor da construção civil fixados no município durante a gestão de Telma de Souza, segundo Souza (1992), em matéria publicada sobre a popularidade da experiência de Santos, na Revista Construção.

A recessão, conjugada com o desvio de verbas do sistema habitacional na época para a área rural e de saneamento, diminuiu o repasse de recursos financeiros pelo governo federal, mas a crítica dos empresários era acerca da atuação da COHAB-ST. O Sr. José Marcelo Ferreira Marques, então presidente da ASSECOB – Associação das Empresas de Construção Civil da Baixada Santista –, em sua manifestação a respeito da política habitacional, parecia desconhecer a atuação da COHAB-ST, quando declarou: “Acho que não conseguiram elaborar projetos e obter sua aprovação pela CEF” (Marques *apud* SOUZA, 1992).

Outro empresário do setor da construção civil, Lourenço Lopes, então diretor da Tecnobase e da Real Empreendimentos imobiliários, também dizia que a iniciativa da Prefeitura, no campo habitacional, era praticamente zero, mas concordava com as ressalvas da Assecob. Outra crítica, agora por parte do representante do PSDB na cidade de Santos, o então vereador Edmur Mesquita, alegava que as administrações anteriores construíram mais, com verbas de Brasília, e alegava que a COHAB-ST tinha

estrutura desorganizada e não planejava nada. Não achava que a dificuldade de obtenção de recursos fosse preconceito do executivo federal, por ser uma prefeitura petista, porque o prefeito de Cubatão, na época do PMDB, também era oposição do governo Collor, e estava para obter, na época, créditos de 90 bilhões de cruzeiros<sup>6</sup>. Mesquita *apud* Souza (1992) admitiu aspectos positivos da gestão da Telma de Souza nas áreas de saúde, educação e no trabalho de contenção de encostas, mas apesar do aparato institucional criado nessa administração para a política habitacional, considerou insuficiente a iniciativa para enfrentar um *déficit* de 12 mil moradias na época (SOUZA, 1992).

A então prefeita Telma de Souza rebateu essas críticas na época, salientando que as dificuldades encontradas não eram exclusivas da cidade, mas decorriam da política federal e complementava que a COHAB-ST tinha registrado o encaminhamento à CEF de projetos para 222 unidades em Santos e outras 516 em Bertioga<sup>7</sup>. Em relação às verbas conseguidas por Cubatão, declarou que: “As exceções são as regiões para as quais a ex-ministra da Ação Social, Margarida Procópio, remeteu verbas por interesse do partido do governo” (Telma de Souza *apud* Souza, 1992). A prefeita argumentou ainda que a agravante da cidade de Santos em relação ao problema habitacional era o fato de Santos estar localizada em uma ilha onde se concentra 98% da população residente, sendo a área continental de Santos ocupada pelo Parque Estadual da Serra do Mar, onde existe concentração de áreas rurais e de preservação ambiental. Além disso, as dificuldades de acesso à área continental prejudicavam a expansão nessa direção; afirmou também que o compromisso com o governo de Estado para a construção de unidades habitacionais na região dependia de o município providenciar os terrenos (SOUZA, 1992).

Ainda dentro das diretrizes de execução da política habitacional, para baratear os custos das moradias populares, a COHAB-ST contava com uma fábrica<sup>8</sup> de

---

<sup>6</sup> Cruzeiro era a moeda brasileira vigente ao final do Governo Collor, em 1992.

<sup>7</sup> A administração do Distrito de Bertioga pertencia à cidade de Santos, mas passou a ser um município, com sua emancipação, a partir de 1993.

<sup>8</sup> A fábrica de blocos em Bertioga foi construída no Governo Telma de Souza em 1991; foi uma ação conjunta de programas sociais, pois a maior parte da mão-de-obra utilizada era de pacientes da Casa de Saúde Anchieta, hospital psiquiátrico sob intervenção municipal. O convênio realizado entre a COHAB-ST, responsável pela fábrica de blocos, e o hospital psiquiátrico garantia alojamento, alimentação, acompanhamento médico e salário para os operários. Após a emancipação do Distrito de Bertioga, em

blocos de concreto e bloquetes de pavimento, em Bertioga, criada em 1991, com produção diária de 2.000 mil unidades, e pretendia futuramente dotá-la de máquinas automáticas para ampliação e diversificação da produção.

Em relação aos instrumentos institucionais da política habitacional, como a lei de ZEIS, segundo Souza (1992), o então presidente da ASSECOB não endossou a proposta como ficou esboçada, embora reconhecesse a importância da “legalização” da cidade informal. A divergência dos empresários estava baseada em alguns aspectos da lei que não estavam muito claros, como a indenização do proprietário. Eles também achavam que essa lei poderia deixar uma porta aberta a novas invasões (SOUZA, 1992).

Para a prefeita Telma de Souza<sup>9</sup>, sua gestão municipal, denominada Administração Democrática Popular, marcou a introdução de novos métodos e práticas políticas na cidade de Santos. O desenvolvimento do projeto político eleito pela população em 1988 encontrou severa oposição em seu início, justamente pela ruptura que representou em relação a um longo passado de métodos e práticas viciados na inércia e na ineficiência. Foi um governo com momentos de cerco e tentativas de desestabilização, cujo alvo era levar a administração municipal à paralisia e à capitulação. A reação do governo em todos os episódios credenciou-o como equipe, ampliou a governabilidade e a sua capacidade de influir nos acontecimentos posteriores, amadurecendo o modo de atuar e cristalizar conceitos. Em todos esses momentos contaram com um marcante apoio popular, como resposta efetiva da sociedade em defesa de um governo compromissado com os interesses da maioria, demonstrando a retomada de um passado histórico que tantas vezes se tentou sufocar no peito desta cidade com políticas marcadas pela subordinação ao capital financeiro nacional e internacional, pela incompetência política e administrativa, pelo autoritarismo e pela corrupção (Telma de Souza *apud* PROGRAMA DE GOVERNO DE DAVID CAPISTRANO, 1992).

Telma de Souza, em seu discurso de despedida, declarou ainda que, ao deixar o cargo de prefeita, não deixaria de lutar por Santos:

---

1993, a fábrica foi transferida para a área da Alemoa, bairro industrial da cidade de Santos, em terreno próprio municipal.

<sup>9</sup> Maiores detalhes da análise detalhada feita pela então prefeita Telma de Souza do término de sua gestão em todas as áreas de atuação da administração municipal, ver análise publicada no Programa de Governo de Davi Capistrano, candidato do seu partido à sua sucessão nas eleições de 1992, nas fls. 5 a 8.

No final do ano deixarei o cargo de prefeita, mas não estarei me despedindo da luta por uma Santos que permaneça em pé diante de todas as circunstâncias, que caminhe com seus próprios pés por mais adversa que seja a realidade, e por um Brasil que seja uma imensa Santos (Telma de Souza *apud* PROGRAMA DE GOVERNO DE DAVID CAPISTRANO, 1992).

### **Gestão David Capistrano**

Após a gestão da prefeita Telma de Souza (1989-1992), foi eleito seu sucessor, David Capistrano Filho, médico sanitарista, também do Partido dos Trabalhadores – PT, que assumiu a administração municipal de 1º de janeiro de 1993 a 31 de dezembro de 1996.

Em seu Programa de Governo para as eleições municipais, denominado Por Toda a Cidade, David Capistrano faz uma crítica ao período ditatorial, quando os municípios tiveram seu campo de atuação esvaziado, econômica e institucionalmente, em benefício de uma crescente concentração das decisões nas esferas federal e estadual. Verificou que esse quadro mudou após a Constituição de 1988, mas os efeitos práticos dessa mudança, e até o próprio conhecimento dela, ainda eram bastante restritos. Na sua administração, queria trabalhar com a idéia de que o poder municipal é, acima de tudo, um poder político, não podendo ser reduzido apenas a gerenciador das questões cotidianas. Não queria aceitar a concepção atrasada que vê na figura do prefeito uma espécie de síndico, zelar pela cidade é importante, mas essa tarefa está muito longe de esgotar as atribuições que cabem a uma prefeitura. Declarou também que, mesmo com consciência das limitações impostas pela política do governo federal, não queria assumir a prefeitura para administrar uma crise, mas lutar contra ela, fazendo da administração municipal um instrumento de transformação e de elevação do nível de consciência do povo de Santos. Ele recusava a concepção acovardada de que a falta de recursos e a crise justificariam a falta de ação e inércia degeneradora (PROGRAMA DE GOVERNO DAVID CAPISTRANO, 1992).

Uma característica marcante do governo de David Capistrano foi a participação popular. Em seu programa de governo já manifestava essa marca, quando dizia que iria estabelecer novos patamares de exercício desse poder político municipal, dentro da esfera de sua competência legal, pois era fundamental para o progresso da

cidade e para o aprofundamento da democracia, que era em essência, o que a Administração Democrática Popular vinha fazendo desde 1989. Dizia ainda que direcionar as atividades produtivas da prefeitura, interferindo na busca e definição de alternativas de desenvolvimento e progresso para a Cidade, através do debate político com todos os segmentos da sociedade, seria tarefa da qual seu governo não abriria mão. Tratava-se de ação inerente ao exercício do poder municipal em toda sua integridade (PROGRAMA DE GOVERNO DAVID CAPISTRANO, 1992).

Com as bases estabelecidas no governo Telma de Souza, a meta para a gestão de Davi Capistrano em relação à área da habitação era a de entregar cinco mil moradias, segundo seu programa de governo por ocasião da campanha eleitoral. Tinha intenção também de regularizar a situação fundiária da cidade e dar continuidade aos programas de lotes urbanizados e de autoconstrução assistida, com a utilização de elementos pré-fabricados produzidos tanto pela ampliação da fábrica de Bertioga quanto pela operação de usinas de pequeno e médio porte. As áreas com prioridade de intervenção seriam no centro da cidade, as áreas de favela e nos diques, com soluções inovadoras, como o programa de locação social em parceria com instituições nacionais e internacionais, o adensamento e a verticalização. Seria prioritária também a parceria com as cooperativas habitacionais de várias categorias de trabalhadores. Seria incentivada a organização da população em cooperativas para compra de materiais de construção e seria criado também um Banco de Materiais, que promoveria a aquisição e a transformação de componentes. Ainda nas áreas situadas nos morros da cidade, seriam aprofundadas as ações visando a solucionar situações de risco através de linha de financiamento para obras de contenção, obras em edificação ou assentamentos (PROGRAMA DE GOVERNO DAVID CAPISTRANO, 1992).

No seu Programa de Governo, David Capistrano demonstrou perspectiva de consolidação da política municipal implantada no governo anterior em relação aos recursos financeiros, com a intenção de implementar o FINCOHAP – Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e o Conselho Municipal de Habitação. Os recursos do FINCOHAP seriam destinados a projetos habitacionais para a população com renda familiar de até três salários mínimos. Prosseguiria também com a elaboração de projetos habitacionais compatíveis com a demanda do município, a serem apresentados aos governos federal e estadual para atender diferentes faixas de renda. E

ainda com relação à questão institucional vinculada ao problema habitacional, seria mantida na administração a luta pela gestão descentralizadora do FGTS e do adicional do ICMS para habitação, pela dotação de recursos orçamentários para a área e pela aprovação do Fundo Nacional da Moradia Popular (PROGRAMA DE GOVERNO DAVID CAPISTRANO, 1992).

Em janeiro de 1993, o então prefeito municipal incluía a habitação como área prioritária de sua gestão, uma vez que a política municipal de habitação já havia sido aprovada na administração anterior, bem como dotada dos meios necessários à sua viabilização, de modo a dar conta das metas estabelecidas e divulgadas junto aos movimentos de moradia, de cortiços, favelas e áreas de risco que o haviam apoiado na eleição municipal. Nessa administração foram complementados os instrumentos utilizados no desenvolvimento da política habitacional criados no governo anterior: a Lei de ZEIS, a Lei do FINCOHAP e a Lei do Conselho Municipal de Habitação.

Em atendimento às Leis de ZEIS, foram criadas, através de decretos municipais, as Comissões de Urbanização e Legalização – COMUL, para cada área de intervenção em ZEIS 1, cujo objetivo era discutir, definindo conjuntamente com a COHAB-ST, as diretrizes e o andamento dos projetos e obras de urbanização e regularização da política municipal de habitação. Também essas COMULs se constituem em instâncias de mobilização, de orientação estratégica dos projetos e de deliberação quando de impasses surgidos no âmbito da urbanização.

A administração do David Capistrano deu sustentação à existência do FINCOHAP com recursos orçamentários, e destinou anualmente 5% do total para o setor da habitação. Esse fundo é gerido pela COHAB-ST, com a participação do Conselho Municipal de Habitação.

De acordo com Martins (1998), e confirmado por Rios (2004), o Programa Habitacional na cidade de Santos desenvolveu-se de modo integrado à Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, abrangendo não só a moradia, mas as próprias condições do seu entorno, incluindo questões de infraestrutura, como drenagem de águas pluviais, abastecimento de água e coleta de lixo, transporte, além de questões legais, que abrangem da regularização dos loteamentos e documentação das propriedades à progressiva efetivação da Lei do Plano Diretor do Município.

As referências conceituais da proposta do Governo Democrático Popular, democracia, participação e cidadania, que orientavam a metodologia participativa, foram vivificadas durante a gestão de David Capistrano, sendo emblemática a participação da população nas Conferências Municipais de Habitação, sendo que a primeira alcançou cerca de 1.000 participantes em 1993, e a segunda atingiu, em 1995, 2.500 participantes.

Eram visíveis a experiência e o acúmulo de participação e organização demonstradas nessas conferências por todos os segmentos habitacionais que haviam vivenciado as duas gestões democráticas populares, pelo protagonismo com que agiam em relação à defesa do que fora construído e conquistado e à apresentação de novas proposições, expressando o quanto haviam incorporado da metodologia participativa exercitada.

A cidade de Santos, como auxílio à condução da Política Habitacional, montou em 1993 um Cadastro Geral da demanda a ser atendida no município de Santos para habitação popular. Esse cadastro é o principal instrumento de trabalho e planejamento do Conselho Municipal de Habitação, e é constituído por todos os segmentos que lutam por moradia e melhoria de qualidade de vida; compreende os movimentos organizados, os residentes em favelas e em áreas de risco nos morros, associações, cooperativas e cortiços. São assim denominados: Cadastro de Movimentos por Moradia, composto por todos os movimentos organizados que lutam por moradia no município de Santos, conforme pode ser observado no Quadro 4.2.7.; Cadastro de Áreas de Risco, constituído por todos os residentes em áreas identificadas como de risco geológico; Cadastro de Residentes em áreas de ZEIS 1, constituído por moradores em áreas degradadas, cujas residências foram seladas no momento do cadastramento, e seus números e as áreas podem ser observados no Quadro 4.2.8; e o Cadastro de moradores em Cortiços, que tem o mapeamento de todos os residentes nos diversos cortiços já cadastrados. Como o Cadastro Geral revela apenas a demanda cadastrada até maio de 1995, temos hoje uma demanda reprimida de pessoas que procuram diariamente a COHAB-ST em busca de oportunidade de inscrição nos programas, e que não tem sido atendida.

Os objetivos desses Cadastros são:

- conhecer o perfil da demanda, ou seja, as condições socioeconômicas para projetar e programar as possibilidades de atendimento da demanda habitacional e,
- fornecer informações para a seleção das famílias a serem atendidas, através da detecção de duplicidade de critérios de exclusão e seleção, definidos pelo Conselho Municipal de Habitação.

Para integrar o cadastro geral, os interessados passaram por um processo de participação em seminários sobre a Política Municipal de Habitação, ocasião em que eram informados dos critérios e condições de acesso, assim como se colocava à disposição um suporte técnico para a organização dessa demanda. Todos os segmentos só passam a integrar o Cadastro Geral após apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Habitação.

O Cadastro dos moradores em cortiços foi executado pela COHAB-ST, em maio de 1996, na região central em áreas classificadas em ZEIS 3, como pode ser observada sua localização em planta integrante da lei de ZEIS com o zoneamento demarcado como mostra a figura 5.1.18 do item que trata do instrumento ZEIS. Esse cadastro foi elaborado com a intenção de identificar as habitações coletivas de aluguel e selecionar os imóveis cujos ocupantes serão objeto de Pesquisa Socioeconômica Habitacional, e conseqüente cadastramento para o Programa de Locação Social, além de traçar um perfil sumário das condições de habitabilidade, densidade demográfica e salubridade desses imóveis, procurando contribuir para informações acerca do *déficit* habitacional da cidade de Santos.

Os requisitos<sup>10</sup> que auxiliaram a classificação dos imóveis na pesquisa seguiram o conceito de cortiço da Lei nº. 10.928, da prefeitura municipal de São Paulo. Foram verificadas dezenove quadras que compõem a ZEIS 3 e pesquisados 466 imóveis, a grande maioria da década de 30 e 40, construídos para abrigar famílias abastadas que, na expansão da cidade em direção às praias, foram abandonadas. Com a degradação do centro da cidade, esses imóveis foram sendo locados e sublocados, tendo seu uso aos poucos se transformado em habitação coletiva de aluguel. Desses 466 imóveis, existe um porcentual de 30,47%, correspondente a 142 imóveis, que foram

---

<sup>10</sup> Esses requisitos foram tirados do conceito de cortiço segundo definição da Lei nº. 10.928, de 08 de janeiro de 1991, citada *in*: CORTIÇOS NA CIDADE DE SÃO PAULO – RELATÓRIO GERENCIAL, Prefeitura Municipal de São Paulo, março de 1994.

classificados como cortiços por preencherem os requisitos da pesquisa. A média apurada de pessoas apontadas como residentes pelo número de imóveis pesquisados é de 22,52 pessoas por imóvel, chegando ao número de 3154 pessoas morando nesses 142 imóveis de habitação coletiva de aluguel.

**QUADRO 4.2.6.** Cadastro Geral por Moradia: demanda para projetos de habitação popular de todos os movimentos que lutam por moradia.

SITUAÇÃO	NOME	Nº. DE INTEGRANTES
Movimentos antigos já atendidos	Ayrton Senna	100
	Bom Retiro	457
	Castelo II	154
	Juventude	163
	Pelé	80
	São Roque	21
Movimentos antigos com projeto	Castelo III (lista de espera)	36
	Conquista	47
	Gemma Rebello	83
	Grupo dos 36 (excl.do Movimento Bom Retiro)	26
	Metropolitano	14
	São Jerônimo	44
	São Judas / Margarida Alves	69
Movimentos novos sem projeto	Vila Gilda	153
	Santa Luzia	480
	Vida Nova por Moradia	343
	Idoso Pró – Moradia	52
Movimentos em processo de cadastramento	Sonho Dourado	154
	Conquista II	10
	Jardim Butantã	55
	Jardim das Flores	66
	Arco Íris	384
	Renascer	81
<b>TOTAL</b>		<b>3072</b>

Fonte: COHAB-ST

O Cadastramento dessas pessoas não significa a garantia de atendimento imediato, mas sim um mapeamento da demanda existente e das condições socioeconômicas das famílias, como pode ser verificado pela cópia do formulário da pesquisa elaborada pela COHAB-ST (anexo I), o que favorece o planejamento futuro e um melhor direcionamento da Política habitacional.

A proposta dessa administração é que os diversos cadastros acima relacionados venham a ser compatibilizados, de modo a permitir um cruzamento de dados que corrija possíveis distorções, impedindo, por exemplo, que um interessado se

inscreva em mais de um programa habitacional. Essa medida de cruzamento das informações dos vários cadastros hoje existentes não esgota a demanda habitacional do município, havendo ainda necessidade de serem criadas condições para inscrição de novas demandas organizadas. A reabertura do Cadastro Geral permitiria a absorção de pessoas atualmente excluídas do acesso à habitação.

**QUADRO 4.2.7.** Cadastro de residentes em áreas de ZEIS I em favelas em fase de atendimento.

<b>Nome</b>	<b>Número de moradias</b>
Favela Dique da Vila Gilda	2823
Favela da Vila Alemoa	865
Favela da Vila dos Criadores	344
Favela Vila Pantanal	551
Favela Vila Santa Casa	146
<b>TOTAL</b>	<b>4729</b>

Fonte: COHAB-ST

A participação dos habitantes de áreas de risco, favelas, cortiços e movimentos de moradia na proposição da política municipal de habitação definiu linhas diversificadas de programas habitacionais, tais como: Programa de Lotes Urbanizados; de Autoconstrução assistida, com distribuição de cestas básicas de material de construção; de urbanização e regularização fundiária de favelas; e outros, todos destinados prioritariamente às camadas de baixa renda, de um a cinco salários mínimos.

Propunha ainda a política municipal de habitação soluções combinadas com outros setores da sociedade local, particularmente da iniciativa privada, em especial para a área do centro da cidade, a fim de garantir atendimento aos cortiços. Para atendimento da demanda dos cortiços, foi instituído um programa habitacional por Lei Complementar nº. 1447, denominado Programa de Locação Social.

Esse programa foi implantado no município de Santos através da COHAB-ST, e destinado a prover moradias para as famílias de baixa renda, cuja soma total da renda mensal seja igual ou inferior a cinco salários mínimos. A COHAB-ST foi autorizada a locar imóveis de particulares, assim como propor desapropriações a serem efetivadas pelo poder público, sempre que situação de emergência o exigir. Dessa forma o poder executivo, através da COHAB-ST e com recursos do FINCOHAP, buscou a implementação de um projeto piloto de locação social através dos seguintes mecanismos:

- alugando imóveis de particulares e repassando-os aos beneficiários do Programa, mediante sublocação, procurando intervir especialmente naqueles que se localizem em cortiços;
- outorgando permissão de uso remunerada, quando se trate de próprio municipal;
- propondo a desapropriação de imóveis abandonados, especialmente os da área central.

A COHAB-ST poderia ainda adequar as condições físicas do imóvel às necessidades de habitabilidade e segurança, executando as reformas imprescindíveis, sempre de comum acordo com o proprietário quando se tratar de prédios de terceiros. O atendimento prioritário para esse programa seria das famílias que já residam em habitação coletiva precária de aluguel (cortiços). A Locação Social é uma forma de acesso à moradia que permite à família utilizar o imóvel mediante o pagamento de uma taxa, denominada Aluguel Social. Dependendo da faixa de renda da família, é possível a concessão de um subsídio. É na região central de Santos que se aplica predominantemente esta modalidade, já que lá existem aproximadamente 140 cortiços. Mas ela também se aplica às famílias que efetivamente não têm condições financeiras para a aquisição de seu imóvel, mesmo com os padrões de custo do FINCOHAP.

O primeiro projeto piloto para o programa de Locação Social foi uma casa no centro de Santos, pertencente à Fundação Ruth Mahfuz, cedida em comodato à prefeitura municipal. A casa é um imóvel antigo que recebeu melhorias na cozinha, banheiro e quartos. Os 14 moradores para esse projeto, entre 55 e 85 anos, foram selecionados pelos centros de Convivência da Terceira Idade, e eram pessoas residentes em cortiços, casas de parentes ou em habitações precárias. Foi escolhido um síndico entre os moradores para a administração do imóvel e o grupo batizou o imóvel como República Bem Viver.

Quando concluída sua reforma de adaptação para a funcionalidade adquirida, inclusive com rampas internas, a República Bem Viver foi entregue em outubro de 1996 e está em funcionamento até os dias de hoje. O aluguel social no valor de R\$ 32,79 (trinta e dois reais e setenta e nove centavos) é encaminhado ao FINCOHAP através do seu órgão gestor, a COHAB-ST, que fica também responsável pela manutenção do imóvel. A despesa total por morador, com o aluguel incluído, é na

faixa de R\$ 70,00 (setenta reais), e os moradores rateiam as despesas com o consumo de água, alimentação e energia elétrica. O trabalho social e o acompanhamento dos idosos ficam sob a responsabilidade da prefeitura municipal, através da Secretaria de Ação Comunitária - SEAC. Esse programa deu certo no sentido de trazer qualidade de vida aos idosos solitários que viviam em condições insalubres, e também pelo fato concreto de a idade dos moradores não se adequar aos critérios de financiamento para aquisição de imóvel. A exemplo desta, a Secretaria de Ação Comunitária implantou outras “repúblicas” que serão comentadas no texto do governo Beto Mansur.

Outra preocupação do governo David Capistrano foi a ação nos morros, que pode ser vista como paradigmática da orientação geral da gestão em relação a suas prioridades, de acordo com Martins (1998). Essa ação veio romper o círculo de carências e de perdas cumulativas que afetavam as famílias em situação de risco ou com problemas de subsistência. As áreas de saneamento, habitação e defesa civil também se compuseram no mesmo tipo de dinâmica, consolidando assim essa ação. O grupo de morros foi criado, como visto anteriormente, em 1989, sendo transformado em Administração Regional dos Morros em 1993. Administra o conjunto de morros localizados no centro da área urbana de Santos, que abrigam aproximadamente 50.000 moradores. Essa área passou a contar com maior estrutura e recursos, sendo estabelecido um programa de ação para os quatro anos da gestão. Segundo ainda Martins (1998), o montante destinado à Administração Regional dos Morros foi cerca de dois milhões de reais, próximo a 2% da dotação orçamentária total (MARTINS, 1998).

Essa ação conjunta nos morros programou-se a partir de uma coordenação comprometida com a proposta e com o conjunto multidisciplinar de outras áreas e secretarias, e sua orientação obedece a uma política de assentamento, de redução de risco, de controle rigoroso da ocupação, e de busca de alternativas com parcerias com os moradores. O conceito utilizado foi o de desenvolver controles e acompanhamentos técnicos mais qualificados para chegar mais perto dos limites de segurança, aumentando assim a ampliação de atendimentos e resultados. O princípio utilizado foi garantir a contenção de risco a baixo custo e houve financiamento da COHAB-ST pelo FINCOHAP ao morador que executasse as obras de contenção de risco (MARTINS, 1998).

No âmbito habitacional, a questão dos morros envolveu uma diversidade de necessidades, que se traduziram em diferentes tipos de ação, conforme as condições específicas de cada área. As diversas ações compreenderam regularização fundiária e urbana, reurbanização de favela, construção de novas moradias em parceria com CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, financiamento de material, orientação técnica e convênio com entidades técnicas para orientação gratuita à população.

Além do Programa de Locação Social e a ação realizada nos morros, a administração municipal de David Capistrano atuou em outras áreas para a implantação de programas habitacionais, como a urbanização e regularização de áreas ocupadas em ZEIS I, com dotação de infraestrutura, regularização da posse e relocação das famílias para alojamentos provisórios quando necessário. No contexto da ZEIS I, as ações mais significativas foram os projetos de urbanização de favelas: do Dique da Vila Gilda, da Alemoa e da Vila Santa Casa.

Para o projeto de urbanização do dique da Vila Gilda, o projeto de maior notoriedade por sua extensão e más condições das moradias, na maioria palafitas, como pode ser visto na Figura 4.2.7, foi feita a limpeza do terreno na margem do Rio do Bugre<sup>11</sup>, do aterro da parte onde estão sendo construídas as moradias definitivas e a implantação de um sistema para solucionar o problema de enchentes das áreas locais. A prefeitura de Santos, nessa época, em 1993, com o governo federal sob a responsabilidade de Itamar Franco, conseguiu assinar um convênio federal.

Esse convênio foi assinado com o extinto Ministério do Bem-Estar Social, e depois passou para o Ministério de Planejamento e Orçamento, para a execução das obras da Urbanização Parcial da Favela do Dique da Vila Gilda. O convênio assinado estava dentro do âmbito do programa Habitar Brasil do OGU – Orçamento Geral da União, para a construção de 650 moradias. As ações mais detalhadas nessa favela, assim como as ações nas Favelas da Alemoa e Santa Casa, serão vistas no capítulo adiante, que fala dos instrumentos da política municipal de habitação, no caso o FINCOHAP.

---

<sup>11</sup> Rio do Bugre é o rio que faz a divisa da cidade de Santos com São Vicente, na Zona Noroeste do município de Santos e onde estão assentadas as palafitas dos moradores da favela do dique da Vila Gilda, considerada a maior favela da cidade de Santos, com aproximadamente 3.000 famílias cadastradas.

Área aterrada

Rio do Bugre

Palafitas



**Figura 4.2.7.** Dique da Vila Gilda.

Vista aérea parcial da Favela Dique da Vila Gilda. As partes aterradas já têm casas pertencentes ao Projeto de Urbanização desenvolvido para a região.

Fonte: COHAB-ST, Regina Del Cistia (2001).

Outros programas habitacionais implantados nessa administração municipal foram a produção de novos assentamentos em áreas desocupadas em ZEIS 2, com produção de lotes urbanizados, mutirões e moradias prontas geralmente articulados com Movimentos Populares de Luta por Moradia. E ainda complementando o programa de lotes urbanizados foi desenvolvido o de cesta básica de materiais de construção. Resumindo-se, o Programa Municipal de Habitação, na cidade de Santos nessa gestão, desenvolve-se basicamente em três frentes, com suporte legal da lei de ZEIS: urbanização e regularização de áreas ocupadas (ZEIS 1), produção de novos assentamentos (ZEIS 2) e locação social (ZEIS 3).

Para o desenvolvimento desses projetos, durante a gestão de David Capistrano, a COHAB-ST continuava sendo o órgão gestor e executor da política

municipal de habitação como implantado no governo da Telma de Souza, mas com a adequação ao gerenciamento dos projetos compostos por coordenadorias de equipes multidisciplinares. Essa nova concepção de trabalho foi definida pelas diretorias<sup>12</sup> que compunham a COHAB-ST em junho de 1995. De acordo com essa diretoria, essas equipes se baseariam num funcionamento “matricial”, ou seja, constituir-se-iam equipes multidisciplinares por projetos, de acordo com as áreas onde estavam ocorrendo às intervenções, que se apoiariam nas diversas equipes especializadas.

Analisando o funcionamento interno da COHAB-ST, as equipes verticais (projetos) seriam os “clientes” e as horizontais (apoio) seriam os fornecedores, segundo visão dessa diretoria. Outra característica importante é que essas equipes se fixariam na área dos projetos, em canteiros de obras, tendo assim uma maior proximidade com seu desenvolvimento e também com a população. Com essa concepção, o projeto teria uma perfeita integração técnica e social, cujas equipes eram compostas por profissionais da área de obras e projetos, social, administrativo e equipamentos, estando todos esses setores sob a responsabilidade de um coordenador. O funcionamento desse novo organograma poderá ser melhor entendido observando-se o esquema em Quadro 4.2.8.

As equipes de apoio fariam o trabalho paralelo necessário para o desenvolvimento dos projetos, com as principais funções de:

- licitações: elaboração de orçamentos, compra de material, licitações e acompanhamento de contratos;
- fábrica de blocos: elaborava diversos componentes para edificações;
- pesquisa: levantamento socioeconômico, cadastramento e pós-ocupação;
- comunicação: apresentação gráfica de projetos, apoio ao trabalho social, elaboração de jornais interno e material para divulgação, assessoria de imprensa e arquivo de dados (memória);
- infraestrutura: elaboração de projetos de infraestrutura, topografias, consultorias hidrológicas e geotécnicas e controle de equipamentos pesados;
- financeiro: acompanhamento financeiro dos projetos, empenhos de verbas, pagamentos e comercialização com mutuários;

---

<sup>12</sup> A COHAB-ST, na gestão de David Capistrano, teve a sua diretoria totalmente substituída em 1995, devido à ruptura da relação entre Telma de Souza e Capistrano. Até hoje não ficaram claros para a população os motivos, e o Partido dos Trabalhadores não quis se manifestar a respeito.

- jurídico: legalização de projetos, regularização fundiária, elaboração de contratos com mutuários e controle do mutuário inadimplente;
- administrativo: manutenção e apoio geral da empresa, responsável pelo almoxarifado interno e departamento de pessoal.

**QUADRO 4.2.8.** Organograma da COHAB-ST, com a implantação de equipes dos projetos e equipes de apoio.

EQUIPES DE APOIO	EQUIPES DOS PROJETOS				
Diretoria					
Licitações		I L H É U	C A N E L E		
Fábrica de Blocos				S A N O	
Pesquisa	D I Q U E	A L T O	I R A E	T A C A S A	O U T R O S
Comunicação					
Infraestrutura					
Financeiro					
Jurídico		B A I X O	P E L É		
Administra- tivo					

Fonte: COHAB-ST

A COHAB-ST teve o corpo de funcionários técnicos e administrativos aumentados de 1994 a 1996, assim como os seus funcionários de obra, a fim de atender o grande e expressivo volume de trabalho do período, acrescido do projeto de urbanização integrado da favela do Dique da Vila Gilda. Para a viabilização deste

projeto, o executivo municipal e a COHAB-ST buscaram recursos externos de vulto, quer junto ao governo federal, quer junto aos demais órgãos, financiadores internacionais como BID, Banco Mundial além da União Européia. O projeto só contou com recursos financeiros do governo federal e nenhum recurso dos órgãos internacionais. Esse fato, contudo, não esmoreceu a decisão política de viabilizar o projeto do Dique da Vila Gilda, com predominância de recursos financeiros municipais.

Essa decisão de realizar um projeto de urbanização de elevado custo para o município demonstrou mais tarde ter comprometido a concretização de outros projetos habitacionais, pois foi uma decisão política arriscada frente à amplitude do projeto que atenderia um total de 3.000 famílias, com previsão de no primeiro ano de governo atender cerca de 1.000 famílias. Essa atitude criou desde logo apreensão e conflitos entre o executivo municipal e os movimentos de luta por habitação e moradores de favelas, com desgaste para a imagem do prefeito David Capistrano.

O Diário Oficial Urgente consolidou-se na gestão de David Capistrano como veículo informativo das iniciativas do executivo municipal à cidade, através da produção de farto material de comunicação, tais como cartilhas, encartes, cadernos especiais, o que, em termos de informação e divulgação, representa um primeiro passo para incentivo à construção da cidadania pela população local.

As obras realizadas nessa gestão democrática foram as seguintes:

- 1993: Projeto Castelo II, com 80 lotes urbanizados na cidade de Santos, financiados pela CEF;
- 1993: Projeto Jardim Rádio Clube, com 130 casas na cidade de Santos, financiados pela CEF;
- 1994: Projeto da 1ª Fase do Ilhéu Baixo, com 110 lotes urbanizados na cidade de Santos com recursos do FINCOHAP;
- 1994: Projeto João de Barro, com 24 casas na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1994: Projeto Vila Esperança I, com 112 casas na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1995: Projeto Vila Ayrton Senna, com 100 lotes urbanizados na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;

- 1996: Projeto da 2ª Fase do Ilhéu Baixo, com 388 lotes urbanizados na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto Vila Santa Casa, com 24 apartamentos na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto de Locação Social República Bem Viver, com 14 vagas para idosos na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto de Locação Social Iguatemi Martins com 8 apartamentos na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto da Vila Pelé, com 260 lotes na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1993 a 1996: Projeto Dique da Vila Gilda, com 309 casas na cidade de Santos, com recursos do MBES/ FINCOHAP.

Segundo Martins (1998), a administração municipal do governo David Capistrano assumiu um perfil particularíssimo, pouco usual nas cidades brasileiras em relação à política de comunicação. Teve marcas de uma forte relação e divulgação internacional, através da qual ganhou espaço, projeção e visibilidade. A articulação com o exterior foi extremamente trabalhada, abrangendo até a premiação de programas desenvolvidos, ou a inclusão de Santos em redes e comunidades internacionais. Em virtude dessa política, o prefeito David Capistrano foi convidado inúmeras vezes para eventos internacionais, e seu programa de governo foi apresentado nos mais diversos fóruns e platéias que, com a divulgação desses eventos, resultaram em publicidade gratuita e de boa qualidade para o seu governo (MARTINS, 1998).

A cidade de Santos recebeu vários destaques e prêmios por sua administração nesse período, entre os quais destacamos:

- Friends of ONU, por seus programas de envolvimento da população organizada na definição e fiscalização das políticas públicas municipais, Canadá, 1995;
- Criança e Paz, da UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), pelos diversos programas voltados à criança e ao adolescente, 1995;

Além desses prêmios, teve também diversos de seus programas indicados como modelo para outras cidades: foi selecionado pelo ICLEI (Conselho Internacional de Iniciativas Ambientais Locais); foi considerada uma das 14 cidades no mundo que cumprem a

agenda 21, vista como modelo de implantação de ações envolvendo a comunidade na promoção de desenvolvimento sustentável, entre outros.

Foram estabelecidos também vários convênios de cooperação técnica, como: Valorização do Centro, cooperação da União Européia na área de Reabilitação Urbana; Habitação de Interesse Social, com CYTED (Programa Iberoamericano de Ciência y Tecnología para el Desarrollo), 1995, e recuperação do terreno do aterro sanitário da Alemoa, com a Prefeitura de Rotterdam (Holanda), 1996. O prefeito David Capistrano também participou de eventos internacionais, com destaque para a Conferência Iberoamericana de Madrid sobre propostas de habitação, preparatória à Conferência Internacional da ONU sobre Assentamentos Humanos, em maio de 1996.

Definindo-se como um iluminista, de acordo com Martins (1998), o prefeito David Capistrano parece ter orientado sua ação no sentido de valorização do trabalho, da responsabilidade e do compromisso social, e como forma de lidar com a governabilidade houve forte incentivo à participação comunitária. A gestão de David Capistrano, analisando propósitos e políticas implementadas, segundo ainda Martins (1998), representou uma administração que de fato mereceu os prêmios internacionais que conquistou. Os principais problemas locais foram identificados e desencadearam-se programas adequados à sua resolução, da óptica da inclusão social. Se não conseguiu resultados expressivos, evitou uma piora tendencial em curso por motivos estruturais, na maior parte exógena à competência do município. Atuou em pontos críticos e, portanto, de mais difícil superação. Terminou sua gestão ciente dessas condições e em sua mensagem de final de governo afirmou:

É com muita tranquilidade que termino o mandato que o povo de Santos me concedeu nas eleições de 15 de novembro de 1992. Essa tranquilidade é decorrente da convicção de que fiz, nos quatro anos em que administrei a cidade, exatamente aquilo que me havia comprometido a fazer... Os êxitos obtidos podem não estar transitoriamente visíveis para todos, mas tenho absoluta certeza que emergirão em toda a sua grandeza, à medida que forem sendo superadas as últimas dificuldades e que a poeira da disputa eleitoral for assentando (Capistrano *apud* DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 20/12/96:52).

## **Gestão Beto Mansur**

Em 1997, assume a prefeitura de Santos, nesse primeiro mandato até 2000, após a gestão do prefeito David Capistrano Filho (1993-1996), o Sr. Paulo Roberto Gomes Mansur, mais conhecido como Beto Mansur, engenheiro, pertencente ao PPB – Partido Progressista Brasileiro.

Em seu programa de governo, denominado Santos, Mudar para Valer, elaborado para as eleições de 1996, demonstrou interesse em retomar o desenvolvimento econômico da cidade, recuperar sua tradição de vanguarda e resgatar seus principais valores culturais, com objetivos traçados a partir de diagnóstico de situações realistas. Defendeu a necessidade de definir projetos, contemplando vários segmentos representativos da sociedade, conjugados às propostas elaboradas para os vários setores sob responsabilidade da administração municipal. Em relação à administração anterior, declara que “Conhecer e aprender com as experiências do passado é um dever de quem se preocupa e pretende estabelecer metas realizáveis com vistas a construir um novo futuro” (Mansur *apud* PROGRAMA DE GOVERNO BETO MANSUR, 1996:6).

Ainda no seu plano de governo, no âmbito habitacional, Beto Mansur ressaltou que eliminar o problema de falta de moradias não seria simples, pois para construir o número de habitações populares suficientes para abrigar as famílias que moram em situações precárias seria necessário um investimento da ordem de R\$ 180 milhões, segundo ele, exatamente a mesma quantia anual de que a prefeitura precisa, atualmente, para pagar a folha de pessoal dos onze mil funcionários ativos e inativos, que recebem salários dos cofres públicos. Outro fator importante levantado por Beto Mansur é que a demanda habitacional cresce ano a ano, assim como evoluem outros tantos problemas sociais que dependem de uma solução financiada com recursos da receita municipal de impostos. Sua preocupação com as fontes para investimentos foi demonstrada com estudo realizado dos financiamentos habitacionais no Brasil, publicado em seu programa de governo, com valores dos recursos aplicados desde 1980 até 1995. Salientava também que todo o esforço obtido com o BNH, e até mesmo com o CDHU, após passar a financiar projetos com recursos oriundos da cobrança do adicional de 1% no ICMS, não tinha sido suficiente, nos últimos 20 anos, para a Região Metropolitana da Baixada Santista conseguir ser contemplada com mais de 15 mil

unidades habitacionais populares. Existia ainda o problema das famílias que aguardavam a oportunidade de realizar o sonho da casa própria, com renda muito distante daquela de acesso a financiamento habitacional nos moldes convencionais (de 5 a 12 salários mínimos). O então prefeito eleito observara no seu programa de governo que o desafio de vencer a crise habitacional requeria disposição e empenho político e também uma boa dose de criatividade e de competência administrativa (PROGRAMA DE GOVERNO BETO MANSUR, 1996).

Para poder gerar um número de moradias capaz de amenizar a crise habitacional na cidade de Santos, o governo de Beto Mansur tinha como proposta várias ações. A primeira era o Projeto Cingapura, desenvolvido com êxito, segundo Mansur, na cidade de São Paulo, por criar condições extra impostos, ou seja, geraria recursos para a construção sem elevar os impostos da população. A base desse projeto está em um sistema denominado Operações Interligadas, que consiste em, através de mudanças na lei de uso do solo promovidas pelo poder público, os proprietários de terrenos ganharem a possibilidade de ocupação vertical de suas áreas, valorizando a propriedade. Consequentemente, aceitam a condição de repassar uma parte desse lucro para que este seja investido na construção de moradias populares. As áreas indicadas em seu programa de governo para a aplicação desse projeto, num estudo preliminar, seriam as áreas compreendidas pelos bairros da Vila Mathias, Vila Nova e Paquetá; outras localidades seriam também analisadas com tal finalidade. Outra ação proposta por Mansur seria a reorganização urbana, com melhoria do uso e do aproveitamento do solo, com definição de metas que possibilitassem a reorganização de áreas degradadas, em especial as regiões periféricas que abrigam núcleos de favelas. Dentro dessa ação, o que fosse possível reurbanizar seria feito, caso contrário seria feito um remanejamento de moradores para os locais onde estivessem sendo construídas as unidades habitacionais populares. E complementava ainda que a verticalização das edificações não deveria ser adotada apenas com a finalidade de permitir a geração de receitas adicionais para habitação pelas operações interligadas, mas também para melhorar a qualidade de vida da população, como a oferta de maiores espaços para lazer. (PROGRAMA DE GOVERNO BETO MANSUR, 1996).

No campo tributário, a gestão de Mansur tinha a promessa de promover uma política fiscal mais flexível na cobrança do IPTU sobre as unidades habitacionais

de baixo valor venal. As construções de natureza popular teriam um alívio na carga fiscal do ISS, e as cooperativas habitacionais que adquirissem terrenos para desenvolver programas habitacionais para as classes de trabalhadores não seriam oneradas. Sob o aspecto metropolitano, essa administração municipal tinha a intenção de passar a COHAB-ST para uma empresa de natureza regional, oferecendo apoio técnico a projetos habitacionais em toda a região, e teria a missão de planejar a ocupação habitacional na área continental de uma forma organizada, a fim de evitar que, após a viabilização do acesso ao continente, houvesse ocupação desordenada do solo urbano. (PROGRAMA DE GOVERNO BETO MANSUR, 1996).

Na campanha para as eleições que elegeram Beto Mansur, formou-se uma polêmica acerca do projeto Cingapura por ele proposto, levando a administração de Capistrano, através da COHAB-ST, a elaborar um comparativo, entre o projeto arquitetônico utilizado na urbanização do Dique da Vila Gilda, o maior em andamento na época, e o projeto proposto.

Quando o prefeito Beto Mansur assumiu, a princípio deu prosseguimento aos projetos habitacionais que já estavam contratados com a gestão anterior, especialmente os convênios com recursos oriundos dos governos federal e estadual. Do convênio firmado em 1993, o Habitar Brasil – OGU, para urbanização do Dique da Vila Gilda, como visto anteriormente, só foram construídas 309 unidades, com a gestão Capistrano. A gestão de Mansur só conseguiu construir mais 52 unidades com esse convênio, depois sumariamente extinto pelo governo federal, que alegou dificuldades na sua manutenção devido a muitas prorrogações de prazo. Essa interrupção prejudicou bastante o desenvolvimento do projeto, em um ano financeiramente difícil, sem a verba federal o projeto ficou paralisado. A população ficou desestimulada e houve descrédito em relação à atuação da COHAB-ST, gerando muitas reclamações por parte da população prejudicada. O projeto estava numa etapa em que foi necessária a relocação de famílias para alojamentos provisórios da COHAB-ST, gerando muita expectativa para as famílias lá instaladas.

Essa paralisação foi muito prejudicial, especialmente em relação à demanda. Como a COHAB-ST não ficava diretamente na área de intervenção e a população estava desestimulada, houve aumento significativo de invasões, principalmente nas clareiras abertas pela remoção dos barracos e em estágio de

preparação para construção das unidades. A COHAB-ST colocou placas na área, alertando os moradores de que ali não podiam vender, ampliar ou se instalar, mas com o descrédito, a população, que era a melhor fiscal da área, deixou também de cumprir o acordo.

Apesar dos problemas, o governo Beto Mansur conseguiu dar andamento lento ao projeto de urbanização da Favela do Dique, através de emendas parlamentares de deputados federais da região. Durante essa gestão, foram assinados três convênios que podem ser mais bem compreendidos com o quadro 4.2.9, em que estão relacionados ano, valores e objetos. Essa administração sempre batalhou para a obtenção de recursos federais para essa área, no caso o Habitar Brasil BID<sup>14</sup> mas, por incompatibilidade política, isso não se concretizou.

Os recursos oriundos da Loteria de Habitação, repassados através de convênio assinado com o governo do estado, foram utilizados para implantação das redes de água e esgoto das casas construídas com as emendas parlamentares conseguidas no mesmo período. Como eram escassos os recursos, e divididos pelas emendas, foi necessário juntá-los para que as casas construídas e entregues tivessem todas as condições de habitabilidade.

**QUADRO 4.2.9.** Relação de Convênios realizados com a CEF para continuidade do Projeto de Urbanização do Dique da Vila Gilda até o ano 2000.

Convênios	Objeto	Ano	Valor OGU	Valor Prefeitura
Habitar Brasil - OGU	72 casas	1999	R\$ 500.000,00	R\$ 258.811,38
Morar Melhor	60 casas	1999	R\$ 300.000,00	R\$ 249.990,97
Morar Melhor	64 casas	2000	R\$ 430.000,00	R\$ 237.488,88

Fonte: COHAB-ST

Segundo dados do Investsantos, o município de Santos tem 98% de cobertura do serviço implantado de abastecimento de água e coleta de esgoto. Nesses 2% restantes que não têm nenhuma infraestrutura estão justamente as áreas em que a COHAB-ST tem atuado. Esse é um fator agravante para conter o *déficit* habitacional, pela dificuldade em se conseguir os recursos para a construção de habitações, e a utilização de parte desses recursos em obras de saneamento. A falta de uma parceria

<sup>14</sup> A COHAB-ST encaminhou vários pedidos de financiamento para o Projeto de Urbanização do Dique da Vila Gilda para o Programa Habitar Brasil BID, mas só conseguiu incluir o município de Santos nesse programa em 2004.

mais efetiva com o governo estadual, por intermédio da SABESP, nessas intervenções, tem onerado os orçamentos dos projetos, pois a execução de toda a infraestrutura de saneamento e abastecimento de água tem ficado para o município que, posteriormente, doa-a à SABESP para operá-la. A SABESP passa a receber pelo serviço sem ter feito nenhum investimento.

Outra obra a que essa gestão deu prosseguimento foi a do convênio realizado com a CDHU, para a construção de 504 unidades no Morro do Ilhéu Baixo, em que a prefeitura, através da COHAB-ST, ficou responsável pela execução da infraestrutura desse conjunto, a título de contrapartida. Nesse convênio, o Conselho Municipal de Habitação conseguiu destinar parte dos imóveis construídos para os moradores da Vila dos Criadores, que estavam com um processo de intervenção do Ministério Público pela Promotoria do Meio Ambiente, que exigia a sua remoção por estarem morando numa área muito próxima ao lixão da Alemoa. O restante dos imóveis foram sorteados para os moradores da cidade que haviam se cadastrado.

A área denominada Vila Pantanal I, no Bairro Saboó, bem na entrada da cidade, classificada como ZEIS 2, também foi doada para a CDHU, em contrapartida ao convênio assinado. Posteriormente, a COHAB-ST, a fim de atender aos moradores da favela Pantanal, formalizou com a CDHU outra modalidade de convênio. Foi contratado, então, no ano de 2000, o Programa HABITETO, para construção em mutirão de 260 unidades na Vila Pantanal, juntamente com a construção de um centro comunitário. Esse convênio atenderia à primeira fase dessa favela com aproximadamente 733 famílias cadastradas na COHAB-ST, das quais 260 seriam removidas para os apartamentos prontos e, conseqüentemente, os seus barracos demolidos, deixando mais uma parte do terreno livre, objeto de estudo para outro convênio com a CDHU.

Dentro do programa de locação social, foram implantadas mais três repúblicas de idosos, a República Fraternidade, entregue em 25/05/99, com treze vagas, sendo cinco para homens e oito para mulheres, e as repúblicas Vitória e Renascer, entregues em 30/06/2000. Essas duas últimas são compostas por três casas geminadas, funcionando a Vitória no térreo, com dez vagas, quatro para homens e seis para mulheres, e a Renascer, no primeiro pavimento, com nove vagas, quatro para homens e seis para mulheres. Essas três repúblicas têm um custo praticamente igual à República

Bem Viver, que é o valor de locação mais as despesas com alimentação, gás, energia elétrica e água, rateadas entre os moradores, numa faixa de R\$ 70,00 a R\$ 75,00 mensais. A diferença dessas três repúblicas da primeira implantada é o contrato, feito diretamente com a Prefeitura e não com COHAB-ST.

Foram desenvolvidas algumas parcerias para o desenvolvimento de outros projetos de urbanização: a construção de 21 alojamentos para a remoção de famílias na área de intervenção na Vila Santa Casa, através do FINCOHAP, em parceria com a Cooperativa dos Servidores Públicos Municipais<sup>15</sup>; a construção de 12 casas pelo FINCOHAP em estrutura metálica, por mutirão, na Alemoa, em parceria com a Cosipa<sup>16</sup> – Companhia Siderúrgica Paulista.

Para a execução desses projetos, a COHAB-ST sofreu novamente uma reestruturação interna, logo no início do governo Beto Mansur, em fevereiro de 1997, sem perder sua finalidade de órgão gestor, formulador e executor da política municipal de habitação em Santos, dentro da política implantada no início da década de 90. As diretorias na gestão de Mansur passaram a ser organizada em unidades gerenciais que podem ser observadas no Quadro 4.2.10.

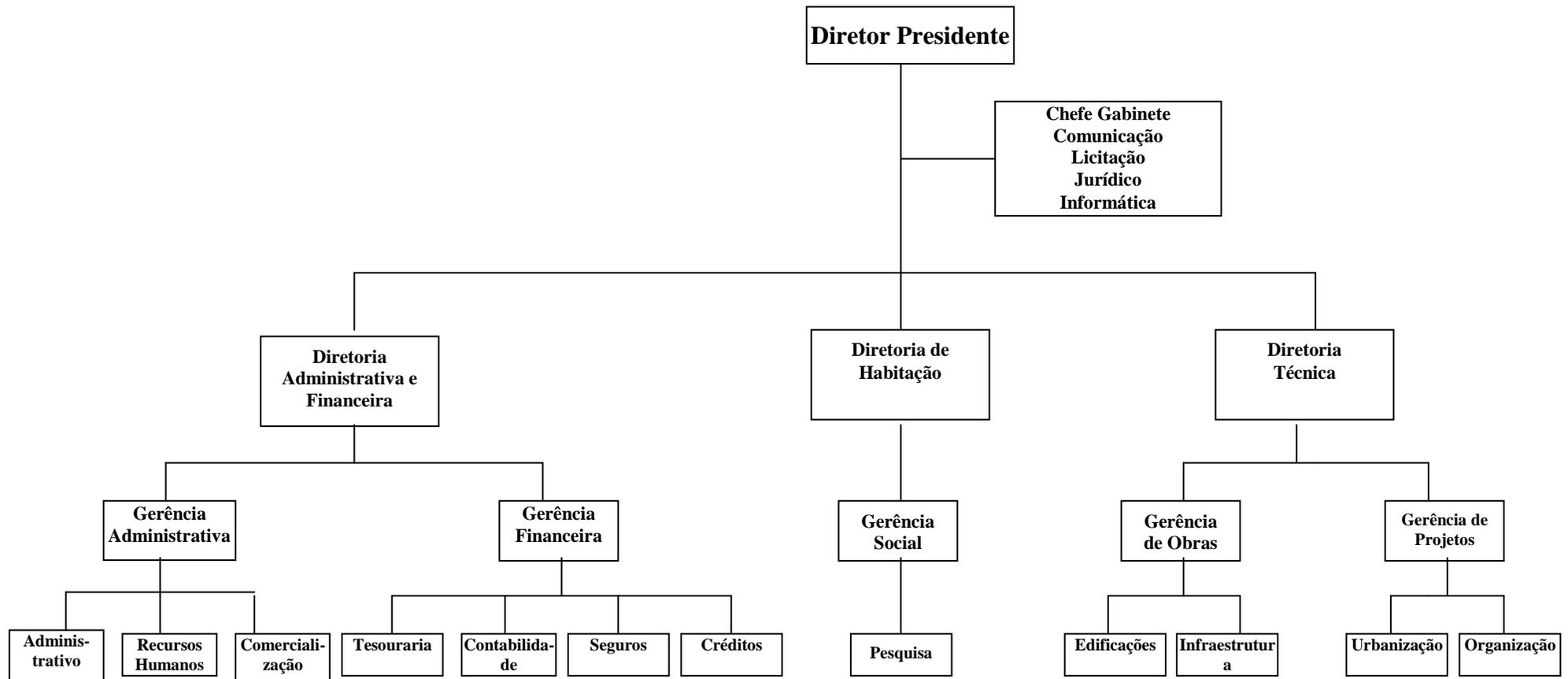
O setor que mais sofreu com essa readaptação foi o departamento técnico, pois sua responsabilidade foi além do planejamento e execução das obras. A partir desse momento, tiveram que se preocupar com orçamentos, elaboração dos editais, obras de infraestrutura, legalização de projetos e regularização fundiária. Ficaram sob sua responsabilidade também os problemas administrativos dos funcionários da obra, a administração do almoxarifado das obras e o controle dos equipamentos. Como ficou sendo a única equipe agindo diretamente na obra, teve que atender também às questões sociais e de demanda. Devido a isso, os engenheiros e arquitetos na COHAB-ST se autodenominam engenheiro social e arquiteto social.

---

<sup>15</sup> A Cooperativa dos Servidores Públicos Municipais assinou um protocolo de intenções com a prefeitura, em dezembro de 1996, para a construção de 205 apartamentos, na área da Vila Santa Casa, juntamente com a demanda da favela. Essa favela está inserida numa área nobre da cidade de Santos e o seu terreno comporta verticalização, o que permitiria atender à demanda restante da favela, pois já foram construídos dois prédios de apartamentos, com 24 unidades cada, um terminado nessa gestão, e outro na gestão Capistrano.

<sup>16</sup> A Companhia Siderúrgica Paulista desenvolveu um estudo juntamente com a COHAB-ST, do projeto de estrutura metálica para o aço cosacor, fabricado por ela, e deu também assistência à empresa para montar a estrutura metálica. A obra seria terminada depois em mutirão, com ajuda dos funcionários da COHAB-ST.

**QUADRO 4.2.10.** Esquema da estrutura interna da COHAB-ST que passou a funcionar a partir de março de 1997.



Fonte: COHAB-ST

Além da preocupação em obter financiamentos para as obras, duas ações no campo habitacional que marcaram essa gestão foram observadas nesta pesquisa: o combate à inadimplência dos mutuários da COHAB-ST e a necessidade de conter o aumento das invasões nas áreas das favelas.

A COHAB-ST tem 7.640 mutuários, dos quais 6.415 deviam uma ou mais prestações, segundo o diretor financeiro Cláudio Cavallini, em declaração para matéria no Diário Oficial do Município<sup>17</sup>, em 12/06/1997. A primeira medida tomada em relação aos devedores foi o lançamento, pela COHAB-ST, da Campanha de Combate à Inadimplência, em março de 1997, iniciada no Conjunto Habitacional do Humaitá, em São Vicente.

Em levantamento feito pela COHAB-ST, nesse conjunto, o maior núcleo habitacional já construído por essa companhia, foi verificado que, das 3.125 famílias residentes, apenas 174 se encontravam com as prestações rigorosamente em dia. A campanha instalou no local um plantão de atendimento, em que os inadimplentes tiveram a oportunidade de discutir individualmente a situação com os técnicos das áreas jurídicas, social e financeira da COHAB-ST. Essa campanha foi estendida também a outros conjuntos habitacionais construídos pela COHAB-ST.

Em relação ao “congelamento” de favelas, o governo Beto Mansur não tinha a pretensão de acabar com essas invasões, mas pretendia viabilizar um instrumento que pudesse, ao menos, ter um certo controle sobre essas ocupações. Foram realizadas várias reuniões com técnicos representantes de diversos órgãos públicos como Sabesp, Ministério Público, Eletropaulo, Secretaria de Meio Ambiente, o Comandante da Guarda Municipal, Procuradoria Geral do Município, COHAB-ST, Administração dos Morros e Administração da Zona Noroeste.

Esse grupo de funcionários estava encarregado de definir ações que detivessem a expansão das favelas, especialmente em áreas degradadas como a do Dique da Vila Gilda. Para a continuidade desse trabalho, o prefeito Beto Mansur criou, através de decreto, uma comissão composta por membros desses órgãos citados, denominada Comissão de Congelamento de Favelas.

---

<sup>17</sup> Essa gestão continuou com o veículo de comunicação, o jornal diário da administração, em que eram relatados os atos do executivo, mudando apenas seu nome: de Diário Oficial Urgente para Diário Oficial do Município.

Uma das preocupações mais urgentes dessa comissão era apressar o processo para as ligações individuais em núcleos de assentamentos subnormais com a implantação de chafarizes. O Ministério Público só iria permitir ligações individuais de água ou outras melhorias em favelas estabelecidas em áreas de valor ambiental, se o poder público municipal assumisse compromisso de remover num prazo determinado esses aglomerados, restabelecendo as condições ambientais dos locais invadidos. Outra medida a ser implantada por essa comissão era a formação de grupos que coibissem a construção de novos barracos em áreas ocupadas irregularmente (DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO, 28/10/1997).

Ao longo dessa gestão, as medidas propostas foram executadas pela Comissão de Congelamento de Favelas, e também a proibição de novas ligações individuais de água e luz em assentamentos subnormais. Quem já tinha sua ligação as manteve; quanto às novas, nem o poder público municipal, a Sabesp ou a Eletropaulo tinham autorização para executá-las, ficando a critério do Ministério Público autorizá-las. Esse procedimento se mantém até os dias de hoje (2004) e o Ministério Público responsabiliza a prefeitura e as concessionárias dos serviços de água, esgoto e energia elétrica na cidade pelas invasões. A prefeitura, porque não fiscalizou a área, deixando que fossem invadidas, e as concessionárias dos serviços de água e esgoto e energia elétrica da cidade de Santos por darem condições para o indivíduo permanecer no local.

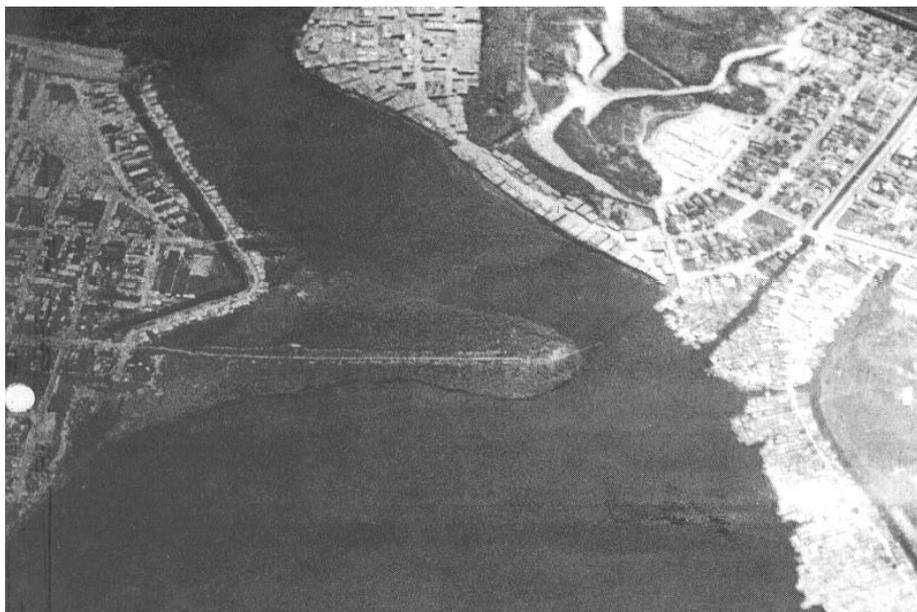
O promotor do meio ambiente está estudando a elaboração de um TAC – termo de ajustamento de conduta, instrumento que ajudará a conter as invasões nas favelas. Por meio dele serão responsabilizados todos os envolvidos no processo, inclusive o morador do barraco que terá, como punição, o corte de sua energia elétrica se não denunciar a família que se fixar em local vizinho à sua moradia.

Segundo Frederico Karaoglan (1997), Diretor Presidente da COHAB-ST no governo Mansur, o crescimento do número de barracos nas favelas do município de Santos é incontrolável, “é uma bola de neve que não pára de crescer, não tem solução”. Acrescenta que atender a todas as famílias sem moradia e que vivem nas favelas é uma tarefa praticamente impossível, não só por falta de recursos financeiros como também por falta de áreas disponíveis no município. De acordo ainda com Karaoglan (1997),

a política habitacional que o PT encampou nos oito anos de governo, pregava a mobilização através da organização. O PT fazia com que as pessoas se organizassem em movimentos populares, associações e cooperativas, para que pudessem ser beneficiadas com moradia (Karaoglan *apud* A TRIBUNA, Santos 09/11/1997).

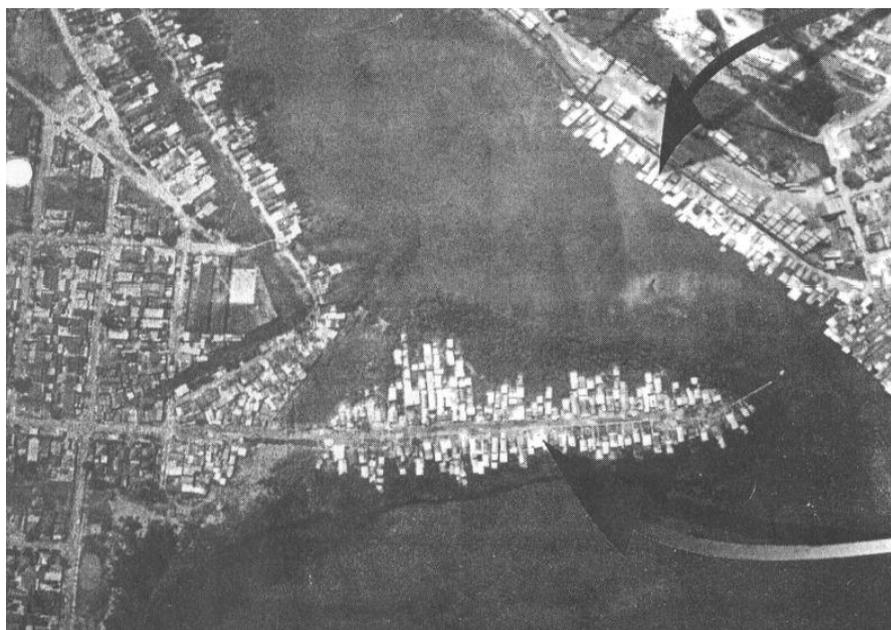
Alega isso pelo fato de terem ocorrido inúmeras invasões de áreas na gestão de Telma de Souza, determinante para o atendimento apenas a grupos organizados. Atualmente, a COHAB-ST tem evitado atender novos movimentos que querem se cadastrar, porque a cidade não tem áreas disponíveis para atendê-los. (A TRIBUNA, Santos, 09/11/1997).

O surgimento de novos núcleos pode ser visto nas Figuras comparativas 4.2.8, (antes) e 4.2.9, (depois). De acordo ainda com Karaoglan (1997), as invasões foram incentivadas na administração passada: “se não incentivavam a invasão com certeza não coíbiam”. Ele cita como prática bastante comum, nos anos anteriores, o fato de a prefeitura negociar a desapropriação de áreas particulares invadidas, como aconteceu no Ilhéu Alto, Ilhéu Baixo e Movimento Pelé. Ressaltou ainda que “Nós não faremos isso. A atual administração da COHAB não vai continuar, de forma alguma, com esse procedimento de desapropriar áreas invadidas” (A TRIBUNA, Santos, 09/11/1997).



**Figura 4.2.8.** Vista aérea do Jardim São Manuel e Jardim Bom Retiro em 1995.

Essas áreas estão caracterizadas por áreas verdes sem nenhum assentamento. Fonte: PMS (1995)



**Figura 4.2.9.** Vista aérea do Jardim São Manuel e do Jardim Bom Retiro em 1997.

A primeira seta acima localiza o Jardim Bom Retiro, e a seta abaixo, o Jardim São Manuel. Podemos verificar que, em 1997, essas áreas estão caracterizadas pela ocupação irregular. Fonte: PMS (1997).

Em relação ao Cadastro Geral por movimento de moradias, a COHAB-ST respeitou o existente na administração anterior, fazendo somente, em 1999, uma atualização nas áreas de ZEIS 1, onde estão situadas as favelas em fase de atendimento na gestão Beto Mansur, conforme mostra Quadro 4.2.11, que recebeu o nome de **selagem**. Devido ao aumento de invasões registradas, era necessária essa informação para avaliar melhor o *déficit* habitacional, e para o planejamento de possível atendimento dessa demanda, dentro do Projeto de Urbanização da Favela.

**Quadro 4.2.11.** Atualização do cadastro das favelas (1999), denominado selagem

Área	Nº. de Moradias	Nº. de Famílias
Vila dos Criadores	196	199
Morro Santa Maria	133	134
Dique Vila Gilda	3229	3403
Alemoa	987	1039
Pantanal	696	733
Caneleira III	469	469
São Manoel	344	411
Santa Casa	83	83

Fonte: COHAB-ST

Um fator observado pelos técnicos da COHAB-ST é que a família moradora em um barraco “crescia”, ou seja, os filhos criados das famílias cadastradas voltavam com mulher e filhos pequenos, e as filhas adolescentes que permaneciam no barraco também aumentavam a família com gestação de filhos, tornando mais insalubre a moradia pelo excesso de moradores. Isso tem gerado muitos pedidos de autorização de aumento de barracos das famílias cadastradas na COHAB-ST e, também, quando são removidas para as casas novas construídas, essas famílias pedem para deixar no barraco as famílias coabitantes.

Esse é o tipo do problema que não dá para se resolver, a COHAB-ST não pode deixar permanecer o barraco na área, porque não erradica a favela e não conclui sua urbanização. A intenção com esses dados sobre o cadastramento foi mostrar que, mesmo com uma política municipal autônoma implantada, o município não resolve seu problema sozinho. Quando o projeto é vultoso, é necessária a intervenção do governo federal, e também levantar a hipótese de se investir em políticas sociais, quando não se tem a obtenção de recursos para tentar conter esse problema.

A política utilizada para a comissão de congelamento de favelas, segundo Rios (2004), em entrevista concedida à mestrandia, caracteriza-a “como política de enxugar gelo”. Ela acha que intervir numa área sem trabalho social não vai ter contrapartida da população, não dá para intervir numa área para qual não existe uma política por parte do poder público municipal, “são sementes jogadas no vazio infelizmente”. Ressalta ainda que a população perde o estímulo, o interesse em colaborar com a prefeitura, e é necessário também verificar as condições que levaram uma família a ir se instalar na favela. Para Rios (2004), essa comissão tem que agir da seguinte maneira:

Pra que essas coisas deem certo, as tentativas de conter esses assentamentos, tem que propor algo para essa população. O poder público municipal tem que dizer que estão fazendo um trabalho..., temos uma política..., esse trabalho quer que seja assim..., queremos que vocês participem que deem palpite, na medida em que envolve a comunidade, ela vai também lutar (RIOS, 2004, entrevista em 06/07/2004).

Baptista (2004) caracteriza a comissão de congelamento como uma “falácia”, vai-se dizer para a pessoa que não pode ficar na favela, mas teria que dizer onde pode e como pode. A sua avaliação em relação a gestão do governo Beto Mansur:

ele exerceu bem a zeladoria da cidade, tem alguns lugares que as áreas estão bem cuidadas, mas ela se degradou em outras coisas, a política habitacional é um bom exemplo disso, deixou de existir, ele manteve os instrumentos, mas não fez política e os manteve também porque se falasse claramente que iria acabá-los, isso geraria uma grande mobilização contrária, porque foram conquistas que a cidade teve (BAPTISTA, entrevista em 03/04/2004).

Concluimos, dentro de uma visão técnica e neutra politicamente, que o controle das ocupações nas favelas é necessário, e o mecanismo para esse controle deveria ser uma ação integrada de fiscalização e trabalho social.

As obras realizadas na administração do prefeito Beto Mansur foram as seguintes:

- 1997: Conjunto Habitacional Vila Santa Casa, o 2º prédio com 24 apartamentos, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1997: Projeto de Urbanização da Vila Gilda, com 52 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP/antigo MBES;
- 1998: Projeto de Urbanização da Vila Gilda, com 12 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 2000: Projeto de Urbanização da Vila Gilda, com 60 casas, na cidade de Santos, com recursos da emenda parlamentar através do Programa Habitar Brasil;
- 2000: Projeto de Urbanização da Alemoa, com 12 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP.

Como justificativa da não implantação do Projeto Cingapura, parte da campanha eleitoral, Beto Mansur alegou que o município de Santos não tinha condições financeiras de pedir qualquer empréstimo à caixa Econômica Federal para o projeto, conforme declarou em seu discurso de abertura das 3ª Conferência Municipal de Habitação (A TRIBUNA, Santos, 26/10/1997).

Ao final de 2000, Beto Mansur foi reeleito com 52,21% dos votos numa disputa apertada contra a deputada federal Telma de Souza, do PT. O prefeito entra no

segundo mandato com o objetivo de reverter o quadro econômico e de desemprego. “Vou trabalhar para gerar pelo menos 10 mil empregos nos próximos anos”, disse Mansur ao Jornal A Tribuna, numa entrevista de balanço de governo (A TRIBUNA, Santos, 02/01/2001).

Quando tomou posse para o segundo mandato, pediu ainda a união das forças de situação e oposição, afirmou que só a cooperação política permitiria o combate à crise econômica e ao desemprego que atinge a cidade de Santos. Além de falar de “união” e “desemprego”, Mansur prometeu fazer um segundo mandato “melhor” do que o primeiro. “Vamos cumprir integralmente esses próximos quatro anos de mandato com respeito à coisa pública, à nossa cidade e à nossa população”. Segundo ainda o jornal A Tribuna, de 02/01/2001, disse também estar feliz com o resultado da eleição: “Não há nada melhor para um dirigente público do que ser testado nas urnas”. A reportagem do jornal apresenta Beto Mansur como o político que quebrou uma dinastia de oito anos de governo do PT, e venceu novamente o partido numa eleição em que a esquerda ganhou na maioria das grandes e médias cidades do País. Beto Mansur também prometeu continuar as obras, e assumiu a falha em seu projeto habitacional em matéria publicada, quando disse: “Estou devendo na habitação”.

Foi elaborado um quadro resumo dessas três administrações que compõe a década de 90 na cidade de Santos, com as características de cada uma (Anexo II). A tendência para o conteúdo da política habitacional no segundo mandato do prefeito Beto Mansur seria uma pesquisa de um trabalho posterior, a partir de 2000, inclusive com a figura do Ministério das Cidades dentro da política municipal de habitação fazendo a ligação dos municípios com o governo federal.

No próximo capítulo, abordaremos os instrumentos que viabilizaram e viabilizam o desenvolvimento da política municipal de habitação na cidade de Santos. Iniciaremos com a Lei de ZEIS e depois o Conselho Municipal de Habitação, Conferência Municipal de Habitação e finalizaremos com o FINCOHAP.

## **5. Instrumentos para Implementação da Política Municipal de Habitação**

A cidade de Santos no seu processo de descentralizar a política habitacional, baseada na Constituição de 1988, tem seu apoio para desenvolver a Política Municipal de Habitação em quatro instrumentos que aqui serão caracterizados. Esses instrumentos são a Lei de ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social, o Conselho Municipal de Habitação – CMH, a Conferência Municipal de Habitação e o FINCOHAP – Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular. A seguir explicaremos como estes instrumentos foram criados e inseridos no contexto de uma política habitacional autônoma, tornando Santos um dos municípios pioneiros nesse processo de gestão de política urbana.

### **5.1. A Lei de ZEIS**

A Lei de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social que vai ser abordada neste capítulo foi fruto do contexto da reforma institucional impulsionada pela Constituição de 1988 e também da experiência da cidade de Recife, como veremos no desenvolvimento deste capítulo.

Segundo Ferreira e Almeida (1994), no governo de Telma de Souza, elaborar uma legislação sobre o uso dos espaços urbanos foi um dos pontos complicados dessa administração municipal, pois existia uma dificuldade de ação devido aos poderosos interesses econômicos envolvidos, além das características físicas particulares da região e outros aspectos legais, políticos e econômicos mais gerais da nação.

Outro ponto complicado era o problema de moradia para a parcela mais pobre da população também difícil de ser resolvido. Geralmente moram em condições inseguras, nas encostas dos morros, ou de forma insalubre e precária nas favelas, palafitas e cortiços. Segundo documento elaborado sobre a Lei de ZEIS pela Prefeitura Municipal de Santos (1992), “muitas das regras municipais relativas ao uso do solo e à

edificação contribuíram para dificultar que as famílias, as comunidades e os empresários produzissem habitação regular e de menor custo” (PMS, 1992).

Com a falta de perspectivas imediatas para a intervenção concreta nos problemas habitacionais da cidade de Santos devido à falta de recursos e a pressão por moradias consolidada pelas invasões e ocupações, fez com que a administração municipal constatasse a necessidade de criar mecanismos que trouxessem maiores poderes e condições para a esfera municipal enfrentar essa questão. Para tanto priorizou a definição de instrumentos específicos de regulação do uso do solo para habitação de interesse social, inclusive para as situações de favelas ou assentamentos irregulares, cortiços e ocupação de vazios urbanos. Fruto de um processo longo e demorado foi encaminhado à Câmara de Vereadores, um projeto de Lei Complementar em junho de 1991, referente ao uso e ocupação do solo urbano. Esse projeto de Lei dispunha sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e estabelecia normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS (PMS,1992).

O Projeto de Lei ficou em tramitação e discussão por 11 meses, foi um processo longo conduzido pela SEDAM – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, envolvendo diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Santos e Sociedade Civil Organizada. Nesse processo de discussão, segundo documento da Prefeitura Municipal (1992) foi ouvido e tiveram ampla participação na formulação do conteúdo da Lei, desde os movimentos Pró-Moradia até os agentes formais da produção imobiliária na cidade. A discussão abrangia a conceituação e delimitação dos diferentes tipos de Zonas Especiais de Interesse Social até o estabelecimento dos novos índices urbanísticos.

Inicialmente o processo de discussão do conteúdo da Lei de ZEIS, foi com a população que pertencia a vários movimentos organizados por moradia, usuários em potencial dos vazios urbanos, moradores das áreas de favela e cortiços, os quais apresentaram sugestões principalmente quanto aos critérios de enquadramento de áreas nas categorias da Lei. Depois a Lei de ZEIS foi discutida no âmbito dos Conselhos Municipais como: Conselho dos Movimentos de Moradia, Conselho Executivo do Plano Diretor – COPLAN, Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos – CONDEPASA, Conselho municipal de defesa do Meio Ambiente – CONDEMA. Nesta

fase foi destacada a participação dos técnicos e empresários, agentes que projetam e empreendem na cidade, através das suas associações de classe, como a ASSECOB - Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista. Finalmente, uma audiência pública com a presença de todos os Movimentos, Conselhos, Associações e representantes dos órgãos técnicos do Executivo e do Legislativo concluíram esta fase de discussões colocando frente a frente opiniões e demandas de toda ordem, muitas vezes opostas, o que levou a um aperfeiçoamento do conteúdo do Projeto de Lei (PMS, 1992).

A Lei Complementar nº. 53 que criou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabeleceu as normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse social (EHIS) foi promulgada em 15/5/92. A lei que introduziu a figura da Z.E.I.S. criou incentivos para o melhor aproveitamento dos terrenos e imóveis, procurando inibir o uso especulativo da propriedade do solo urbano, da mesma forma estimulou à implantação de empreendimentos habitacionais destinados a população de baixa renda.

Essa legislação revelou-se importante instrumento de regulamentação do uso e destinação dos espaços, chegando a influir no preço da terra. Conforme prevê a Constituição Federal de 1988, tinha como objetivo maior adequar a propriedade do solo à sua função social. Delimita áreas destinadas exclusivamente à moradia popular com normas próprias de uso e ocupação e cria mecanismos para estimular a participação dessas comunidades no processo de elaboração dos planos de urbanização e regularização fundiária, os quais deverão ocorrer em cada uma das áreas delimitadas.

Segundo documento da Prefeitura Municipal, esta Lei tem o objetivo, “de facilitar o acesso formal da população de baixa renda ao solo urbanizado, regularizando assentamentos que possam receber melhorias e criando mecanismos que estimulem a colocação de vazios urbanos para a produção de habitação popular” (PMS, 1992).

A concepção que fundou a definição da lei de ZEIS no governo Telma de Souza, de acordo com Carvalho (1999), resultou da integração entre os princípios partidários, as diretrizes de governo e as demandas dos setores populares que manifestaram sua pressão com ocupações de terras, dentro de um governo com sensibilidade às suas necessidades de moradia. E segundo Baptista (2004), os fundamentos que orientaram essa lei eram oriundos das experiências desenvolvidas na

cidade de Recife com a lei do PREZEIS elaborada em período anterior à Constituição, durante a Assembléia Constituinte<sup>2</sup>.

De acordo com Rocha, Rangel e Freire (1996), a cidade de Recife, em 1983, respondendo à pressão da população de até três salários mínimos que ficou excluída durante a política exercida pelo SFH desde 1964, elaborou a Lei nº 14511 de Uso e Ocupação do Solo. Esta lei admitiria a institucionalização dos assentamentos habitacionais, as favelas, classificando-as em 27 áreas pobres como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, com restrições urbanísticas que desestimulavam a especulação imobiliária. Nesse momento, os movimentos sociais organizados dirigiram suas lutas pela posse da terra através de movimentos reivindicatórios e contestatórios. A cidade de Recife, a partir de 1985, com o processo de abertura política consolidado iniciou um programa chamado Programa Prefeitura nos Bairros que dividia a cidade em 12 sub-regiões. Com esse programa, a prefeitura de Recife iniciou a participação social com o objetivo de estabelecer uma discussão entre poder público e representantes comunitários, onde em conjunto definiam as prioridades de intervenções para a cidade. Então em 1987 surgiu a Lei nº 14.947 denominada PREZEIS (Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social),

elaborada pelo movimento popular e organizações não-governamentais (ONGs), com a finalidade de regular o uso e ocupação desses espaços urbanos, sob uma orientação político-administrativa de co-gestão, a partir de canais institucionais de participação social (ROCHA , RANGEL e FREIRE ,1996: 146).

Fundamentada então na experiência resumidamente citada acima, a cidade de Santos, elaborou sua legislação cujo objeto de intervenção desta modalidade de zoneamento especial destina-se ao atendimento da necessidade da população de baixa renda, classificada através de três tipos de ação pública:

---

<sup>2</sup> Essa informação foi concedida à mestrandia por entrevista a Sânia Cristina Dias Baptista em 03/04/2004, arquiteta chefe do Departamento de Planejamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no período de 1989 a 1992.

- Regularização Fundiária e Urbanística, correspondentes a ZEIS 1 – Zonas Especiais de Interesse Social 1, para uma atuação em áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos/ loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, onde exista interesse em se promover a regularização jurídica da posse, a legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana;
- Assentamento Residencial, correspondente a ZEIS 2, intervenção em terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que por sua localização e características sejam de interesse para implantação de programas habitacionais de caráter popular. Este assentamento pretende garantir uma função social da propriedade urbana conforme o definido pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1988;
- Renovação Urbana e produção de unidades habitacionais de caráter popular, correspondente a ZEIS 3, através da intervenção em área com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços) onde haja interesse de se promover programas e projetos habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda familiar moradora da área.<sup>3</sup>

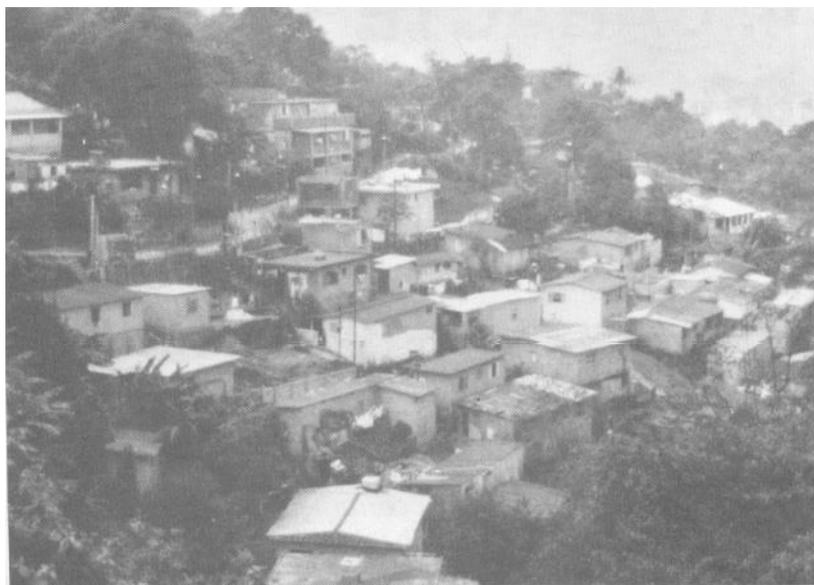
Segundo Baptista (2004), a intervenção legal nas áreas definidas como ZEIS 1, teve como modelo a intervenção desenvolvida no Morro do José Menino. Os motivos que levaram o poder público municipal a escolher esta área foram decorridos do fato de os morros não terem instrumentos reguladores de sua ocupação desde a época do Plano Diretor Físico de 1968, então o governo de Telma de Souza reconheceu esta região como parte da “cidade informal” e instituiu o Grupo Executivo dos Morros, coordenado na época pela geóloga Cassandra Maroni Nunes. Esse grupo foi criado com o objetivo de encontrar soluções para os problemas de risco decorrentes da ocupação desordenada das encostas, característica esta inclusive do assentamento no Morro do José Menino conforme mostra a Figura 5.1.10. Esse morro foi escolhido então para o

---

<sup>3</sup> A definição das caracterizações das ações segue o conteúdo do artigo 2º da Lei Complementar nº 53 de 15/05/1992.

desenvolvimento da intervenção piloto devido às fortes chuvas que castigaram sua população em 1990 e pelo fato de ter uma localização isolada, característica geográfica diferenciada dos outros morros da cidade.

Segundo Cassandra Maroni, em entrevista concedida a Carvalho (1999), os problemas identificados no morro do José Menino eram a questão fundiária e a situação de risco, decorrentes do processo irregular e ilegal de ocupação urbana, situação esta que não era diferentes nos demais morros. De acordo ainda com Maroni *apud* Carvalho (1999), com o reconhecimento destes problemas, desenhou-se uma proposta de intervenção que procurava dar heterogeneidade aos problemas, iriam resolver os riscos, a infra-estrutura e a questão fundiária. O programa estruturado, desenvolvido através das ações públicas conjuntas do poder público municipal e da população residente, propunha a solução para os problemas fundiário e urbanístico das 287 famílias moradoras no Morro José Menino.



**Figura 5.1.10.** Morro José Menino.

Vista da ocupação desordenada nesse morro, que tem uma localização isolada diferente de outros morros da cidade de Santos, característica geográfica esta que juntamente com os estragos das chuvas de 1990 fizeram a prefeitura escolhê-lo como piloto para a intervenção da ZEIS 1.

Fonte: PMS (1992).

A população moradora foi organizada pelo poder público através da Comissão de Regularização Fundiária e Melhorias Urbanas, segundo Maroni *apud*

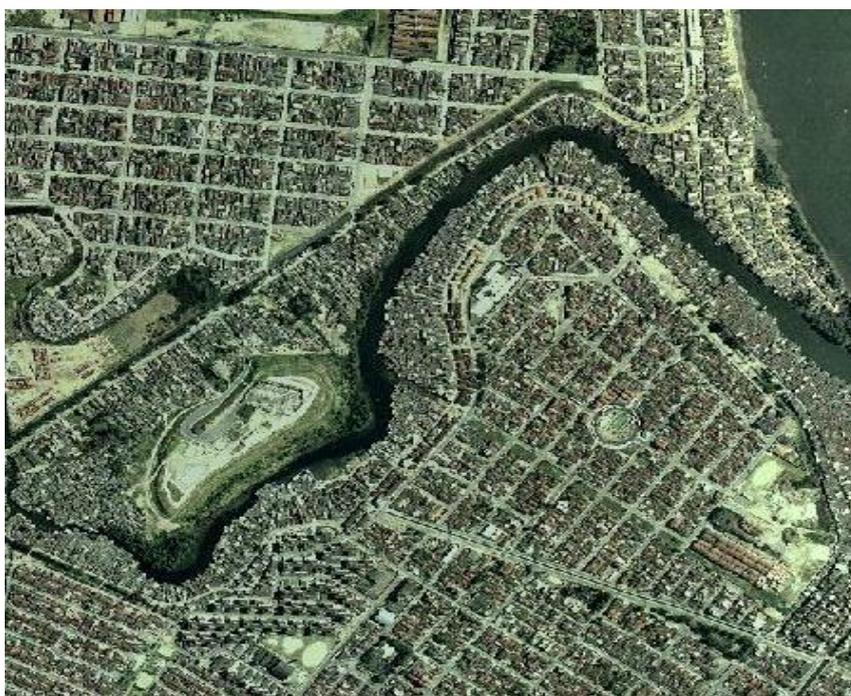
Carvalho (1999), que apoiou e intermediou o programa. Diante de vários problemas encontrados, este programa buscou criar laços com a população pretendendo resolver se não na totalidade pelo menos pela prioridade. A primeira questão enfrentada foi a coleta de lixo, depois foram executadas as obras de urbanização, como as escadarias de acesso conforme mostra a Figura 5.1.11, condução de águas pluviais, abertura de caminhos e o desenvolvimento de um projeto alternativo de esgotamento sanitário. Finalmente regularizou-se juridicamente a posse da terra, cuja solução dependia da aprovação do instrumento legal de concessão de direito real de uso da terra aos moradores do local. Para esse desfecho, entretanto, não dependia unicamente do poder municipal, era necessária a aprovação do Plano urbanístico para o morro do José Menino pela Câmara Municipal, à qual competia autorizar essa concessão real de uso. Esse plano foi aprovado em 1992 no mesmo contexto em que foi aprovada a lei de ZEIS (Maroni *apud* CARVALHO, 1999).



**Figura 5.1.11.** Escadarias no Morro José Menino. Execução em esquema de mutirão com a finalidade de envolver a população com o programa de regularização a ser executado no morro.  
Fonte: PMS (1992).

O projeto piloto do Morro do José Menino forneceu então padrões que pautaram os instrumentos contidos na lei aprovada. A lei complementar n.º. 53/92 delimitou, nesta categoria de intervenção, segundo documento da PMS (1992), quinze

áreas, totalizando cerca de 121,4 hectares e cerca de 35 mil pessoas ou sete mil famílias. Em Figura 5.1.12 podemos visualizar a maior área delimitada em ZEIS 1, a favela do Dique da Vila Gilda na Zona Noroeste em Santos. Para os assentamentos de ZEIS 1 foram propostos instrumentos que possibilitem a regularização fundiária, mediante a outorga de títulos de propriedade às famílias ocupantes das áreas públicas e também a orientação às famílias ocupantes de áreas privadas na aquisição das terras, além da regularização urbanística, com parâmetros específicos ao uso e ocupação do solo para cada uma das ZEIS 1, definidos com a elaboração de planos que visem corrigir situações de risco. Como exemplo podemos verificar a Figura 5.1.13 onde mostra as condições em que se encontram as moradias na Favela do Dique da Vila Gilda, neste caso, é necessário garantir a segurança, a habitabilidade e a salubridade nesses locais e adequar a demanda por equipamentos urbanos e comunitários (PMS, 1992).



**Figura 5.1.12.** Vista aérea da Favela do Dique da Vila Gilda.

Essa favela é a maior da cidade de Santos, e está situada na Zona Noroeste, essa área foi gravada como ZEIS 1.

Fonte: PMS (2003).



**Figura 5.1.13.** Palafitas na Favela do Dique da Vila Gilda.

É visível a condição insalubre da moradia nessa favela em cima do mangue.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella - 2003.

As áreas caracterizadas como ZEIS 1, onde ocorrem às ações de regularização fundiária e urbanística, dispõe de um dispositivo aproveitado do paradigma de Recife<sup>4</sup> e também da experiência da implantação do Programa de Regularização no Morro do José Menino, onde verificou-se a necessidade de discussões e esclarecimentos com a população sobre o programa que estava sendo implantado em formas de reuniões conforme mostra a Figura 5.1.14 .Esse dispositivo que a ZEIS 1 possui é a participação da comunidade no desenvolvimento do Projeto em Comissões denominadas COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização (BAPTISTA,2004).

Essa comissão era prevista pelo artigo 24 da lei 53/92, lei de ZEIS, e eram específicas para cada área de ZEIS 1, criada, independente, através de decreto municipal para cada Projeto que viesse a receber intervenção do poder público municipal.

---

<sup>4</sup> Como vimos no início deste capítulo a cidade de Recife que foi o paradigma de Santos criou a ZEIS em 1983 e a COMUL foi incluída na PREZEIS em 1987.



**Figura 5.1.14.** Reunião com a população no Morro José Menino. Reunião entre os técnicos da prefeitura e a população envolvida com o projeto de regularização do morro do José Menino. Reuniões como essa na área da intervenção piloto inspirou a formação da COMUL – Comissões de Urbanização e Legalização para as áreas de ZEIS 1.  
Fonte: PMS (1992)

Foram criadas COMULs para as áreas das favelas da Vila Santa Casa, Dique, Alemoa, Vila Progresso e Torquato Dias. Suas atribuições fixadas pelos decretos de sua instituição eram as seguintes:

- Mobilizar a comunidade nas discussões dos problemas da localidade multiplicando as informações corretas acerca das causas, conseqüências e possibilidades do poder público e da comunidade em solucionarem os mesmos;
- Fornecer subsídios para a elaboração e implantação do plano de urbanização e legalização da área de intervenção;
- Elaboração do cadastro oficial dos moradores;
- Levantamento sócio-econômico e da micro situação fundiária dos moradores;
- Levantamento da macro situação fundiária do local;

- Acompanhamento da fiscalização das ações proibidas na área, tais como novas construções, reformas, ampliações e novas ocupações, bem como das obras permitidas por questões de segurança;
- Fixação de prazos e cronogramas para a elaboração do plano de urbanização e regularização fundiária;
- Elaborar seu regimento interno.

As COMULs para os projetos a serem implantados foram criadas na administração municipal do Dr. David Capistrano em 1993, a periodicidade das suas reuniões era de uma vez por mês. Sua composição era representada por um membro e um suplente das seguintes Secretarias: Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Secretaria do Meio Ambiente, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Economia e Finanças, Secretaria de Obras e Serviços Públicos, COHAB-ST, Câmara Municipal de Santos e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. Mais quatro membros e seus respectivos suplentes para Sociedade de melhoramentos ou Associações da área de intervenção e 6 membros e suplentes para Representantes dos moradores.

Essa comissão está apta para resolver diversos problemas como: cadastro, alterações no projeto, atraso no cronograma da obra com justificativa dos responsáveis, enfim, qualquer coisa que estivesse atrapalhando o “casamento” população e projeto. Durante toda a gestão do Dr. David Capistrano, a COMUL foi acionada participando do andamento de vários projetos, mostrando como a metodologia participativa funcionava. Na administração municipal do prefeito Beto Mansur, após toda a reestruturação sofrida pela COHAB-ST, a COMUL não foi utilizada, talvez por discordância em algumas responsabilidades, no caso deveria então sofrer uma reestruturação. As comissões não foram extintas, somente não foram utilizadas até o ano 2000, vindo a serem acionadas em 2003 no Programa de Regularização Fundiária no Morro Torquato Dias pelo prefeito Beto Mansur no seu segundo mandato.

A metodologia participativa empregada na COMUL tinha por escopo, criar condições para que, principalmente, os grupos e movimentos de luta por habitação se constituíssem não só sujeitos coletivos de direito, mas protagonistas do processo político de participação democrática na gestão municipal de Santos.

O segundo grupo de ZEIS é caracterizado por áreas onde não existe ocupação como podemos verificar exemplo em Figura 5.1.15, geralmente localizadas

nos morros e zona noroeste da cidade de Santos e presta-se a empreendimentos para população de baixa renda. Foram delimitados 21 vazios urbanos classificados como ZEIS 2, totalizando 88,65 hectares. Segundo estimativas em documento da PMS (1992), estas áreas poderão abrigar, segundo os parâmetros de densidade mais elevada definidos pela lei, aproximadamente 40 mil pessoas (PMS, 1992).



**Figura 5.1.15.** Vila Pantanal.  
Vista dessa área na entrada da cidade de Santos, um vazio urbano classificado como ZEIS 2.  
Fonte: PMS (1997).

A lei orgânica da cidade de Santos fixou um prazo de dois anos para o início da implantação do projeto de parcelamento nas áreas de ZEIS 2. A não observância deste dispositivo submete o proprietário do imóvel ao imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana conforme o estabelecido nos artigos 156 e 182 da Constituição Federal de 1988 e no seu artigo 142. Para essas áreas de ZEIS 2, a lei incentiva à atuação em maior escala da iniciativa privada e de associações comunitárias na produção de unidades habitacionais populares, criando inclusive a possibilidade da formação de consórcios imobiliários onde proprietários de terrenos vazios permutam parte de suas glebas por obras de urbanização, ou o poder público executa infra-estrutura em empreendimentos de interesse social privado ou

comunitário, sendo pagos com lotes ou edificações. Atualmente essas áreas são propostas para intervenção do Programa PAR – Programa de Arrendamento Residencial da Caixa Econômica Federal.

A área de intervenção delimitada na ZEIS 3 compreende os bairros do Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias. Nessas áreas se concentram a grande maioria dos cortiços da cidade, segundo estimativas em documento da PMS (1992), no ano de 1990, indicam a existência de 840 cortiços na cidade de Santos. Cortiços esses que abrigam aproximadamente 50.000 pessoas, representando quase 12% da população do município. Esses bairros deteriorados configuram um espaço privilegiado de alto valor histórico e arquitetônico conforme pode ser visto em Figura 5.1.16.



**Figura 5.1.16.** Casas no centro de Santos.

Vista de uma rua no centro de Santos, onde as fachadas dos imóveis em quase toda quadra têm valor histórico, mas no seu interior funcionam cortiços.

Fonte: PMS (1992).

Essas áreas de ZEIS 3, segundo Márcia Cristol que foi diretora de Habitação da COHAB-ST em entrevista concedida a Carvalho (1999), não se apoiava em nenhum programa público de intervenção em andamento e não foi formulado a partir de demanda expressa por algum segmento de população, tal como ocorreu na ZEIS 1 e ZEIS 2. Foi incluído no projeto de lei da criação da ZEIS em última hora por se achar interessante. De acordo ainda com Cristol *apud* Carvalho (1999), essa proposta de intervenção nos cortiços foi criticada pelo setor da construção civil, segundo manifestado pelo presidente da ASSECOB, que a classificou como utópica.

Concordamos com a preocupação com essa categoria mesmo que em última hora, pois as condições em que moram as pessoas num cortiço podem ser iguais

ou piores das que moram na favela principalmente analisando do ponto de vista de salubridade. Um exemplo de como é internamente um cômodo num dos cortiços do centro da cidade pode ser visto em Figura 5.1.17.



**Figura 5.1.17.** Cômodo num cortiço.

Vista interna de um cômodo num cortiço no centro da cidade, além da insalubridade em que os moradores ficam expostos devido a falta de ventilação e iluminação, ainda existe o risco dos fogões localizados internamente.

Fonte: PMS (1992).

A seguir em Figura 5.1.18 planta da cidade de Santos com as áreas de ZEIS demarcadas conforme Lei nº 53/92 com a representação nas cores roxo para áreas de ZEIS 1, amarelo para áreas de ZEIS 2 e Laranja para áreas de ZEIS 3. No próximo capítulo vamos caracterizar outro instrumento importante da política municipal de habitação na cidade de Santos na década de 90, o Conselho Municipal de Habitação - CMH.



Figura 5.1.17. Planta integrante da Lei de ZEIS. Fonte: Lei de ZEIS nº53/92da Cidade de Santos (1992)

## **5.2. O Conselho Municipal de Habitação**

Dentre os instrumentos criados para a implantação da política habitacional na cidade de Santos na década de 90 vamos verificar neste item, que o Conselho Municipal de Habitação – CMH, é o veículo norteador para a aplicação e fiscalização das diretrizes dessa política através da participação da sociedade e também que sua criação foi influenciada pela aplicação da Constituição Federal de 1988.

A Constituição de 1988 permitiu a criação dos Conselhos Constitucionais, sendo o Conselho Municipal de Habitação, o único no grupo dos Conselhos Santistas que não resulta de legislação federal. Foi instituído por lei municipal em 1991 sob o nº. 817 de 18 de Dezembro de 1991, regulamentado pelo Decreto 1758, de 30/09/92, de caráter deliberativo, com o objetivo de aprovar, supervisionar e gerar normas e diretrizes para a aplicação dos programas habitacionais do Município.

Segundo Soares e Gondim (1998), o conselho é um mecanismo capaz de institucionalizar os processos participativos, de modo a assegurar-lhes continuidade e eficácia e classifica também os conselhos implantados na cidade de Santos em dois tipos: os que se destinam a melhorar a atuação de programas já instituídos e fiscalizar a aplicação de recursos existentes e os que participam de decisões concernentes à própria definição de programas e projetos. Em nossa opinião o Conselho Municipal de Habitação em Santos se enquadra nestes dois tipos variando apenas a modalidade de acordo com as prioridades das ações.

De acordo com Maroni<sup>5</sup> (2004), a criação do CMH foi influenciada pela Constituição de 1988 e foi muito discutido entre os técnicos responsáveis o conceito da democracia participativa para a sua elaboração. Foi espelhado na experiência pioneira do Conselho Municipal de Saúde, que já existia antes da Constituição de 1988, vindo com ela ganhar “status” de fiscalizador.(MARONI, 2004).

---

<sup>5</sup> Cassandra Maroni , geóloga , foi chefe da Administração Regional dos Morros no período de 1989 a 1992 e vereadora pelo Partido dos Trabalhadores de 1993 a 2004 com reeleição para 2005/2008. Entrevista em 06/08/2004.

No âmbito da ação municipal no campo da habitação, a criação do CMH, foi à segunda iniciativa, após a criação do FINCOHAP<sup>6</sup> - Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, cuja legislação de sua instituição já previa a constituição de um Conselho Municipal para estabelecer as diretrizes e prioridades de aplicação dos recursos deste Fundo, constituído de acordo com o dispositivo no artigo da Lei Orgânica do Município de Santos. O CMH era composto por 14 membros: um da COHAB-ST, três secretários municipais, três vereadores, três representantes de movimentos populares por moradia, um representante do sindicato dos trabalhadores, um representante das associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário e dois representantes de sociedades de melhoramentos de bairros. Todos os membros são nomeados pelo prefeito municipal e embora os serviços sejam de grande relevância para a política municipal, não são remunerados.

O Conselho Municipal de Habitação de acordo com seu decreto que o instituiu contém as seguintes atribuições: aprovar, supervisionar e estabelecer diretrizes de alocação de todo o recurso do FINCOHAP; acompanhar e avaliar as gestões econômicas, financeiras e sociais dos recursos e o desempenho dos programas realizados; apreciar e aprovar os programas anuais do FINCOHAP; emitir parecer sobre os assuntos de sua competência, inclusive quanto às contas e relatórios de gestão dos recursos do Fundo Municipal de Habitação; constituir grupos técnicos, comissões especiais, temporárias ou permanentes, quando julgar necessário, para o desempenho de suas atribuições; elaborar seu regimento interno e submetê-lo ao chefe do Poder Executivo Municipal, para sua publicação através de decreto; convocar e programar, anualmente, a Conferência Municipal de Habitação que será aberta à população e aos órgãos e entidades participantes do Conselho.

Após quase um ano depois da sua criação, foram verificadas falhas em seu regimento interno como, por exemplo, não era citado o prazo do mandato dos membros que o compunham, não falava nada a respeito de quem seria o Presidente e como o prefeito indicaria os membros para sua composição. Para tanto teve um Decreto nº 1758 de 30 de Setembro de 1992, alterando e complementando alguns artigos como: presidente do Conselho seria o presidente da COHAB-ST, o mandato para os membros

---

<sup>6</sup> O FINCOHAP – Fundo de Incentivo à Habitação Popular, outro instrumento da política habitacional Santista será abordado no capítulo 5.4 desta dissertação.

seria de dois anos, as três vagas da vereança seriam indicadas pelo Presidente da Câmara Municipal de acordo com o seu regimento interno, os três representantes do movimento popular por moradia, seriam: o Presidente do Conselho dos movimentos por Moradia da Baixada Santista e os outros dois seriam um de movimento por moradia e o outro de Cooperativa Habitacional.

O decreto nº 1758 de 30/09/1992 ainda informava que a escolha do representante do sindicato dos trabalhadores seria mediante eleição de seus integrantes indicados num Fórum Sindical da Baixada Santista e o representante dos sindicatos dos patronais seria indicado pela ASSECOB - Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista. Os dois representantes da sociedade de melhoramentos seriam indicados pelo Conselho Municipal da Sociedade de Melhoramentos e Centros Comunitários de Santos mediante eleição e havia a necessidade também da indicação de suplentes para as vagas com a participação nas reuniões, mas não teriam direito ao voto. A secretaria executiva do conselho é de responsabilidade da COHAB-ST, que tem um funcionário designado pelo Presidente do Conselho e proporciona as condições necessárias para o funcionamento da secretaria executiva. Para as reuniões, o Presidente do Conselho convoca os seus membros com até dez dias de antecedência, inclusive com a pauta da reunião, bem como a matéria a ser apreciada. A freqüência das reuniões é mensal e a COHAB-ST fica com a responsabilidade de apresentar relatórios mensais do FINCOHAP.

Nas duas conferências municipais de habitação realizadas durante a administração de David Capistrano Filho foi mudado a composição do Conselho. Dos quatorze membros que o compunham originalmente, o CMH passou a ser integrado por trinta e quatro membros, sendo metade do setor público e a outra metade da sociedade civil, esta composição foi confirmada pela lei nº 1296 de 21/12/93, atendendo uma resolução da 1ª Conferência Municipal de Habitação em 1993. A Segunda mudança de composição veio com a 2ª Conferência Municipal de Habitação, através da Lei nº 1457, aprovada em 20/12/95. Esta mudança alterou somente a representatividade, mantendo-se os trinta e quatro membros, sendo oito representantes da prefeitura, nove representantes da sociedade civil e dezessete representantes dos Usuários.

Essas mudanças ocorridas na primeira e a segunda conferência acentuaram o perfil do conselho em favor da representação dos segmentos diretamente

interessados e beneficiados pelas ações públicas no campo habitacional, posto que os dezessete membros do bloco denominado de usuários passaram a ser composto por representantes dos movimentos populares, favelas, morros, cortiços e população de rua. Em contrapartida foram, excluídas as representações da Igreja Católica, Associação dos Carrinheiros e Movimento Ecológico, além da Câmara Municipal e das universidades locais, assim como foi transferida para o bloco da sociedade civil a única representação da Sociedade de Melhoramentos de Bairros.

O que podemos observar é que não se manteve um quadro fixo de entidades representadas no Conselho, alterando-o a cada conferência, seja por adaptação ao contexto das entidades existentes, seja pela baixa frequência e falta de interesse em participar ou pela própria composição de forças que em cada momento foi definida.

A respeito da funcionalidade do CMH, de acordo com Maroni (2004), o Conselho têm um papel importante dentro da política habitacional, mas nunca conseguiu reunir todas as partes envolvidas, principalmente os representantes dos empresários da construção civil. É uma instância onde os vários setores podem pensar sobre habitação se tiverem democracia e liberdade para trabalhar. Ainda dentro da avaliação do CMH, Maroni (2004), não concorda em o presidente do Conselho ser o presidente da COHAB-ST, pois o mesmo perde a sua função de órgão fiscalizador. Por saber que o governo Beto Mansur não priorizou a habitação, cita que

o presidente da COHAB-ST é o executor da” não “política habitacional no município, você vai ter um Conselho onde o mesmo presidente vai dizer porque não faz política habitacional e conseqüentemente não vai usar o instrumento para fazer política habitacional (MARONI, 2004).

Pela sua preocupação em relação a Habitação principalmente no seu papel de vereadora , Maroni (2004) como participante de todas as reuniões do CMH , justifica que “Beto Mansur foi eleito na empolgação dos Cingapuras empurrado pelo governo do David Capistrano que investiu bastante em habitação, com essa alavancada viu-se obrigado em cumprir o dito, até ir caindo e assumir que não ia fazer mesmo habitação” (MARONI, 2004). Segundo ainda Maroni (2004), o CMH em 1997 foi bastante resistente em seu andamento, o que permitiu terminar alguns projetos

existentes do Conselho até 1998. Durante dois anos ficou fixados na presença dos movimentos de moradias, sem a participação dos outros setores e do poder local. Esses movimentos por moradia que eram objetos de pressão aos poucos foram perdendo força e foi ficando bem definida uma posição do governo municipal de não lidar com a questão habitacional (MARONI, 2004).

Na avaliação de Carriço<sup>7</sup> (2004), “o CMH como instrumento de política perdeu muito, ele está tratando de interesses de lideranças, perdeu total conexão com a comunidade, basta verificar pelo jornal que não faz nenhuma menção ao CMH”. Em relação a participação dos membros do CMH às reuniões, concorda com Maroni (2004), que o mesmo se encontra totalmente desligado da sociedade porque só participavam dele ao final da década de 90, os movimentos de moradia e o governo com poucas exceções no caso a OAB e o Sindicato dos Arquitetos. Carriço (2004), criticou ainda a condução do presidente do CMH como “deseducativa, antipedagógica e isso acaba contaminando as pessoas e elas reproduzem isso de alguma maneira”. Não concorda com o fato das presidências do CMH e COHAB-ST serem a mesma, apesar da Conferência Municipal de Habitação definir que o presidente fosse eleito aos pares, isso não é garantia de qualquer um ser o presidente do Conselho, pois metade dos membros é governo e é fácil trazer uma ou outra liderança para esse lado. Deveria ser como no Conselho da Saúde em que o gestor não pode presidir, mas é representado dentro de uma proporcionalidade importante (CARRIÇO, 2004).

Ainda dentro da crítica dos presidentes do CMH e COHAB-ST serem os mesmos, de acordo com Kusplika<sup>8</sup> (2004), não fica validada a função da fiscalização pelo Conselho, pois como uma mesma pessoa pode ter funções distintas, no caso presidente do órgão deliberador e presidente do órgão executor das ações municipais relativas à habitação não existe a segregação de funções e isso precariza o funcionamento do CMH. Segundo ainda Kusplika (2004), o CMH, deveria funcionar como o Conselho Curador do FGTS, os membros são remunerados e existe um elemento técnico, que é o Grupo de Apoio – GAP. Esse Grupo faz a ponte entre o órgão

---

<sup>7</sup> José Marque Carriço, arquiteto, foi Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santos no governo David Capistrano(1993/1996) e após esse período ocupou uma vaga no CMH pelo Sindicato dos Arquitetos. Entrevista em 06/08/2004.

<sup>8</sup> Lauro Kusplika, economista, funcionário de carreira da COHAB-ST ocupou os cargos de tesoureiro no período de 1989/1992; Coordenador Econômico Financeiro no período 1993/1996 e Gerente Financeiro no período de 1997/2000. Entrevista em 09/08/2004.

deliberador e o órgão operador de recursos, no caso a CEF e também realiza reuniões com as entidades que os membros representam para levar propostas ao Conselho.

Numa análise da funcionalidade do CMH, Kusplika (2004) ressalta que se fosse profissionalizado no sentido de remuneração e no sentido de conhecimento, sairia do viés político que não necessariamente é condição de saber sobre habitação. Mesmo com a pluralidade de assentos no CMH, pode ser manipulado dependendo das pessoas que o compõe e a frequência acaba sendo prejudicada porque ninguém vai às reuniões por ideologia política e sim por interesses próprios da entidade que representam. O CMH deveria juntamente com o órgão executor, COHAB-ST elaborar a LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias, atribuindo a ela as ações e os valores a serem levados para o executivo no campo da habitação, este fato nunca ocorreu desde a criação do CMH, talvez até pela dificuldade dos presidentes serem o mesmo, Kusplika (2004) conclui então que esse instrumento não é auto suficiente para conduzir uma política habitacional, não funciona se não tiver vontade política.

Elaboramos uma análise da frequência dos membros conselheiros às reuniões, a partir da composição do CMH pela 2ª Conferência Municipal de Habitação.

Em relação às reuniões realizadas no ano de 1996, segundo estrutura de composição aprovada na 2ª Conferência, mostrada na Quadro 5.2.12, indica proporções equivalentes da participação dos órgãos públicos municipais e do grupo de usuários da ordem de 70%. Já as entidades integrantes do bloco “sociedade civil” compareceram a um número relativamente menor de reuniões do CMH. Neste ano ainda, chamou a atenção à frequência elevada dos representantes da Universidade da 3ª Idade e da União dos Aposentados e a baixa frequência da Assecob e do Sinduscon, enquanto entidades de representação dos setores imobiliários urbanos, bem como dos representantes das entidades de engenheiros e arquitetos e das sociedades de melhoramentos de bairros.

Os demais segmentos de usuários compareceram em número elevado às reuniões, estando presente em pelo menos 83% delas, no caso dos representantes dos Morros, e em 98%, no caso dos representantes movimentos populares. Sem direito ao voto e direito à voz, participaram em média 20 pessoas convidadas no ano de 1996.

**QUADRO 5.2.12.** Número Legal de Membros e Frequência às reuniões do CMH.  
 Governo David Capistrano Filho - Santos/1996.

Entidade /Membro	Nº. legal de membros	Frequência (em %)
<b>Órgãos Públicos Municipais</b>	<b>8</b>	<b>68</b>
Presidente da COHAB-ST	1	100
Adm. Regional da Zona Noroeste	1	85
Administração Regional dos Morros	1	92
Secretário de Assuntos Jurídicos	1	69
Secretário do Meio Ambiente	1	38
Coordenador da Área Central	1	46
Secretário de Economias e Finanças	1	77
Secretário de Ação Comunitária	1	38
<b>Sociedade Civil</b>	<b>9</b>	<b>54</b>
Assecob	1	15
Sinduscon	1	8
Coop. Do Trabalho da Construção Civil	1	46
Técnicos municipais de habitação	1	85
Sociedade de Melhoramentos de Bairros	1	46
OAB	1	8
Entidade de Engenheiros e Arquitetos	1	38
Universidade da Terceira Idade	1	100
União dos Aposentados	1	85
<b>Usuários</b>	<b>17</b>	<b>70</b>
Cooperativas Habitacionais	2	85
Movimentos Populares	4	98
Favelas <sup>8</sup>	5	40
Morros	4	83
Cortiços	1	85
População de Rua	1	8
<b>Convidados (nº. médio/ reunião)</b>	<b>20</b>	<b>-</b>

Fonte: Tabela 4, CARVALHO, 1999:78.

Utilizando o mesmo parâmetro para análise, tomamos como base o primeiro ano da administração do Beto Mansur cuja composição do Conselho se encontrava a mesma (ano de 1997). Em relação às reuniões realizadas no ano de 1997, segundo estrutura de composição aprovada na 2ª Conferência Municipal, mostrada na Quadro 5.2.13, verificamos o total desinteresse das entidades de classe como a OAB, Sinduscon, Assecob que ao comparecer não se preocupavam em trazer propostas, ficando simplesmente no papel de votar nos assuntos propostos.

<sup>8</sup> Ao longo deste período, os movimentos de favelas não completaram a lista de 5 indicações para membros titulares e 5 para membros suplentes.

**Quadro 5.2.13.** Número Legal de Membros e Frequência às reuniões do CMH.  
 Governo Beto Mansur – Santos - 1997

Entidade Membro	Nº. legal de membros	Frequência (em %)
<b>Órgãos Públicos Municipais</b>	<b>8</b>	<b>56</b>
Presidente da COHAB-ST	1	100
Adm. Regional da Zona Noroeste	1	67
Administração Regional dos Morros	1	89
Secretário de Assuntos Jurídicos	1	45
Secretário do Meio Ambiente	1	23
Coordenador da Área Central	1	34
Secretário de Economias e Finanças	1	23
Secretário de Ação Comunitária	1	67
<b>Sociedade Civil</b>	<b>9</b>	<b>41</b>
Assecob	1	45
Sinduscon	1	45
Coop. Do Trabalho da Construção Civil	1	56
Técnicos municipais de habitação	1	0
Sociedade de Melhoramentos de Bairros	1	56
OAB	1	0
Entidade de Engenheiros e Arquitetos	1	23
Universidade da Terceira Idade	1	100
União dos Aposentados	1	45
<b>Usuários</b>	<b>17</b>	<b>69</b>
Cooperativas Habitacionais	2	67
Favelas <sup>9</sup>	5	89
Movimentos Populares <sup>10</sup>	4	89
Morros <sup>10</sup>	4	89
Cortiços	1	78
População de Rua	1	0
<b>Convidados (nº. médio/ reunião)</b>	<b>22</b>	<b>-</b>

Fonte: Atas de reuniões do Conselho Municipal de Habitação: Janeiro a dezembro/97. Nota: para o cálculo dos valores relativos de frequência, considerou-se 100% como o nº total de membros da categoria representada, multiplicado pelo nº total de 9 reuniões realizadas neste período, pois 2 não tiveram quorum.

O envolvimento dos trabalhos do Conselho ficou limitado à COHAB-ST que detinha a presidência e aos movimentos e representantes de favelas que traziam suas reivindicações. Houve em determinado período um esvaziamento nas reuniões impossibilitando por duas vezes a realização das mesmas por falta de quorum.

<sup>9</sup> Ao longo deste período, os movimentos de favelas não completaram a lista de 3 indicações p/ suplentes. Presentes em todas as reuniões, porém sem número total de participantes a que tinham direito.

<sup>10</sup> Presentes em todas as reuniões, porém sem número total de participantes a que tinham direito.

No ano de 1997, teve novamente a frequência elevada dos representantes da 3ª Idade e da União dos Aposentados, e a do Sinduscon que era baixa na gestão anterior conseguiu ficar nula nessa gestão, juntamente com a OAB. Os Usuários ficaram bem representados com uma média de 69% da frequência.

.Essa análise nos leva a perceber uma redução da participação dos órgãos públicos municipais e sociedade civil no ano de 1997 e a do grupo de usuários ficou praticamente a mesma de uma gestão para outra, o que nos leva a concluir que só a população se interessa em continuar participando e a falta de interesse dos órgãos públicos e a sociedade civil deveriam ser incentivadas pelo poder público municipal para viabilizar as ações no campo habitacional como a política implantada merece, usufruindo o parecer do corpo técnico junto dos segmentos da sociedade.

No início da década de 90, na gestão de David Capistrano que deixou como marca da sua administração a participação popular, quando a prefeitura não tinha recursos e teria que tomar uma medida mais drástica em relação à habitação, o próprio prefeito participava da reunião como podemos verificar em Figura 5.2.19. A implantação dos conselhos segundo ele veio para dar transparência nas ações do poder público municipal.



**Figura 5.2.19.** Reunião do Conselho Municipal de Habitação.

Essa reunião contou com a participação de David Capistrano, que declarou pessoalmente a real situação da prefeitura com a questão habitacional em sua gestão.

Fonte: COHAB-ST (1996)

Os assuntos tratados na pauta das reuniões do Conselho Municipal de Habitação tanto na administração David Capistrano como na administração Beto Mansur, contemplaram a diversidade temática envolvida na política. As questões tratadas compreendiam diferentes estágios, desde um plano mais amplo, de definição de critérios básicos, passando pela inscrição de um grupo de pessoas organizado em movimento, até a discussão específica do problema de um morador do morro, por exemplo, cuja casa ameaçava desmoronar.

Para uma avaliação qualitativa dos itens constantes da pauta das reuniões foram agrupados em um esforço de classificação por Carvalho (1999), em cinco tópicos, a saber: diretrizes de intervenção, fiscalização, operacional, pressão social e projetos específicos. As atas utilizadas não tiveram nos seus registros a identificação precisa da autoria dos itens de pauta, com exceção da pressão social que vinham dos usuários e os itens relativos à apresentação de diretrizes de intervenção pela COHAB-ST, que ocupava o papel de coordenadora e gestora da política municipal de habitação.

A partir de junho de 1994, à medida que o conselho foi se estruturando em comissões executivas e permanentes, uma parte dos itens encaminhados à plenária do Conselho originou-se das atividades desenvolvidas no âmbito dessas comissões. Foram criadas também comissões temporárias destinadas ao tratamento de termos específicos, como a organização das conferências municipais e a definição de critérios para cadastramento da demanda.

Os itens da pauta classificados como operacionais envolveram as discussões para definição dos instrumentos necessários ao funcionamento do Conselho, como a instituição da secretaria executiva, a elaboração do regimento interno, a instituição e escolha de membros para as comissões e, somente em 1996, a eleição do presidente do Conselho. A distribuição de frequência dos itens constantes da pauta de reuniões do Conselho Municipal de Habitação no período de 1993/1996 na gestão David Capistrano Filho está apresentado no Quadro 5.2.14.

Nas diretrizes de intervenção, reuniram-se os itens de pauta referidos ao escopo geral já fixado da política e que se relacionavam à definição dos instrumentos necessários ao desempenho dos programas habitacionais. A pressão social classificou os itens de pauta relativos à demanda de movimentos antigos, movimentos sem projeto,

inscrição de novos movimentos, organização do cadastro geral e assistência técnica para organização dos grupos de população para participação na política e seus programas.

**Quadro 5.2.14** Distribuição de Frequência dos Itens Constantes da Pauta de Reuniões do CMH. Governo David Capistrano Filho (1993-1996)

Itens de Pauta	Nº de vezes Introduzido
<b>Diretrizes de Intervenção</b>	
Diretrizes de política;	
Orientações à implementação;	
Gerenciamentos de programas;	
Planos de metas ou de ação;	
Planos de investimentos ou de aplicação de recursos;	
Programa de locação social;	
Fixação de critérios de acesso aos programas;	
Política de financiamento e subsídio;	
Viabilização de banco de terras.	21
<b>Fiscalização</b>	
Prestação de contas.	8
<b>Operacional</b>	
Secretária executiva;	
Comissão executiva e comissões temáticas;	
Regimento interno;	
Eleição de membros para comissões e presidência.	13
<b>Pressão Social</b>	
Demanda de movimentos específicos;	
Demanda organizada e real;	
Movimentos sem projeto;	
Atendimentos de movimentos antigos;	
Registro de novos movimentos;	
Assessoria técnica aos movimentos.	18
<b>Projetos específicos</b>	
Projeto da favela do Dique da Vila Gilda	
Empreendimento habitacional Santa Casa	3

Fonte: Tabela 5, CARVALHO, 1999:180.

Quanto à discussão de projetos específicos nas atas resgatadas, não tinham ibope, apesar dos vários projetos desenvolvidos na época, pois os mesmos eram discutidos em outro âmbito que eram as COMULs - Comissões de Urbanização e Legalização. No Quadro 5.2.15, apresentamos a frequência dos itens pautados nas reuniões do Conselho Municipal de Habitação no período de 1997/2000 na gestão Beto Mansur. Foram considerados os mesmos tópicos de grupos por assunto para verificarmos o comportamento da funcionalidade do CMH.

Pela análise dos assuntos levados para as reuniões de Conselho na gestão de Beto Mansur e relacionando-as às frequências dos componentes do mesmo

verificamos que: por possuir mais representantes presentes nas reuniões, os assuntos giravam sempre em torno das necessidades de atendimento dos movimentos, o cadastramento de novos movimentos e a divulgação do cadastro geral e a falta de novas áreas com projetos e verbas para executá-los, fazia com que houvesse discussões apenas da partilha dos lotes remanescentes de projetos já implantados.

Preocupados com o rumo dos projetos iniciados na administração anterior foi solicitado uma reunião extraordinária onde o governo estabelecido explicaria qual seria o rumo dado para a política habitacional dali para adiante e nesta reunião foi solicitado o cronograma físico-financeiro das obras em andamento para os membros do conselho acompanhar seu desenvolvimento.

**Quadro 5.2.15** Distribuição de Frequência dos Itens Constantes da Pauta de Reuniões do CMH. Governo Beto Mansur (1997-2000).

Itens de Pauta	Nº de vezes Introduzido
<b>Diretrizes de Intervenção</b>	
Diretrizes de política;	
Critérios de renda p/ financiamento;	
Programa de locação social;	
Preparação para III Conferência Municipal;	
Fixação de critérios de acesso aos programas.	7
<b>Fiscalização</b>	
Prestação de contas.	4
<b>Operacional</b>	
Secretária executiva;	
Comissão executiva e de orçamento;	
Regimento interno;	
Eleição de membros para comissões e presidência.	12
<b>Pressão Social</b>	
Demanda de movimentos específicos;	
Movimentos sem projeto;	
Atendimentos de movimentos antigos;	
Registro de novos movimentos;	
Assessoria técnica aos movimentos;	
Assessoria técnica ao Conselho;	
Cronograma físico-financeiro das obras em andamento	
Legalização fundiária	
Comunicação das decisões do Conselho	
Publicação das resoluções da III Conferência	
Atendimento de habitações para idosos	
Escritura definitiva dos imóveis	
Emplacamento das favelas	
Esclarecimentos sobre real situação da COHAB-ST	27
<b>Projetos específicos</b>	
Projeto Vila Pantanal	2

Fonte: Atas de Reunião do Conselho Municipal de Habitação, período 1997/2000.

Podemos analisar que pelo número de vezes introduzido o assunto em relação às diretrizes de intervenção, geralmente colocada pela COHAB-ST, não se demonstrou muita preocupação em estabelecer um Plano de Metas ou de Ação, Planos de investimentos ou de aplicação de recursos, bem como a viabilização de um banco de terras. Analisamos também que pelo número aumentado dos assuntos pertinentes a pressão social, poderia ser uma maneira de a população tentar reagir à falta de incentivo de programas habitacionais.

No próximo capítulo, estudaremos mais um instrumento criado dentro da Política Habitacional na cidade de Santos que viabilizou a participação da sociedade no processo de formulação da política municipal de habitação em Santos, as Conferências Municipais de Habitação.

### **5.3. Conferência Municipal de Habitação**

Complementando as ações do Conselho Municipal de Habitação, foram realizadas três Conferências Municipais de Habitação na década de 90 na cidade de Santos. Estas conferências foram regulamentadas através do Conselho Municipal de Habitação que definiu sua organização, periodicidade e execução. A Conferência é convocada e realizada pelo Conselho Municipal de Habitação, objetivando prioritariamente a discussão da situação habitacional do Município, a análise da política habitacional em desenvolvimento e a coleta de subsídios para a elaboração dos programas anuais de interesse social.

O processo para a realização das Conferências Municipais é sempre longo e árduo, são realizadas pré-conferências organizadas por instituições, entidades e movimentos ligados à área de habitação, e por diversos segmentos da população e trabalhadores, segundo seu regimento, são como estratégia para se ampliar à participação popular na Conferência. As pré-conferências podem ser zonais ou temáticas, as temáticas são geralmente organizadas pela comissão organizadora das conferências e as zonais realizadas pelas respectivas administrações regionais, como as da Zona Noroeste e Morros.

As pré-conferências podem ser realizadas durante um mês até 15 dias antes da Conferência e podem ser convocadas para inscrição pelos segmentos através da Comissão Organizadora com cinco dias úteis, da data da realização. Elas são acompanhadas por membros da Comissão Organizadora, ou pessoas por ela credenciadas, havendo a necessidade de registro de presença dos participantes, e ata de reunião, conforme modelos pré-definidos pela Comissão. Essa Comissão organizadora é definida pelo Conselho municipal de Habitação.

Os grupos participantes reúnem pessoas a partir de atividades ou interesses comuns: movimentos por moradias, sindicatos, cooperativas habitacionais, movimentos de moradores em favelas, cooperativas de trabalho, sociedades de melhoramentos, representações profissionais, movimentos de moradores em cortiços e outros, de acordo com o potencial de mobilização dos interessados.

Para sair delegado, a pré-conferência tem que ter quorum mínimo de 20 pessoas e saíra um delegado para um grupo de 10 pessoas ou fração até 100, e acima disto um delegado para cada 50 participantes. E o cidadão que participar de uma pré-conferência não poderá assinar outras listas, impossibilitando assim o domínio de delegados por algum segmento da sociedade. Serão considerados delegados natos, com direito a voz e voto, o Prefeito Municipal. O Presidente do Conselho Municipal de Habitação e os delegados do Conselho Municipal de Habitação que tenham participado de, no mínimo, 50% das reuniões realizadas.

As conferências terão uma Comissão Relatora composta por três membros a serem indicados pela Comissão Organizadora, que acompanhará todas as atividades das Conferências e coordenará a redação do Relatório Final.

A 1ª Conferência Municipal de Habitação foi um marco na busca de soluções para a crise habitacional que, em Santos, penalizava na época cerca de aproximadamente 100 mil pessoas, segundo levantamento da prefeitura municipal, que viviam em sub moradias, e demonstrou que a questão da habitação estava sendo tratada dentro da diretriz geral do Governo David Capistrano: “Governar com a cidade”, conforme matéria do diário oficial do municipal de 30/06/1993. Foi realizada nos dias 27, 28 e 29 de julho de 1993, com envolvimento de cerca de 600 pessoas, que culminaram na aprovação de linhas para o desenvolvimento de programas habitacionais e planos de metas a serem discutidos.

Esta Conferência, segundo entrevista a Capistrano, publicada no diário oficial do município de 30/07/1993, se mostrou um instrumento na luta pela conquista à moradia digna. Esse direito que, mesmo em Santos, cidade de porte econômico médio, não passa de um sonho para as 50 mil pessoas aproximadamente que viviam em cortiços, cerca de 45 mil em favelas e outras 7 mil em áreas de risco nos morros. Ela reuniu delegados tirados em 42 pré-conferências.

O documento final da 1ª Conferência Municipal, firmando a política municipal de habitação, apesar da diversidade e pluralidade de interesses que representavam, contemplava os movimentos por moradia, as cooperativas habitacionais, os morros, as favelas e os cortiços, assim como os empresários da construção civil. Cabe ao município o papel de destaque na operacionalização das metas estabelecidas na Conferência e na mobilização dos recursos necessários, dentro e fora do município.

Foram definidas como prioritárias as seguintes diretrizes da política municipal de habitação dentre várias elaboradas nessa conferência, como garantir o controle público e social na produção dos Programas Habitacionais, de forma a ordenar a produção, diminuindo o desperdício aumentando a qualidade e a racionalidade dos recursos aplicados.

Outra diretriz importante devido à escassez de área, como comentado anteriormente, é otimizar a utilização das áreas disponíveis buscando privilegiar o máximo adensamento, inclusive através da verticalização, onde esta solução tiver aplicabilidades físicas, sociais e financeiras; e os programas habitacionais populares deverão reservar áreas livres e públicas para ali instalar, a critério da comunidade diretamente interessada, equipamentos de consumo coletivo. Essa otimização atualmente é elaborada pelos técnicos da COHAB-ST e depois é apresentado aos moradores. O que a nossa experiência mostra é que os moradores em projetos verticalizados têm maiores dificuldades de convivência com os vizinhos e aumento das suas despesas com o condomínio.

Criar um departamento fundiário para pesquisa de áreas adequadas à habitação e agilizar projetos e distribuição de áreas para a construção de moradias populares foi também uma resolução dessa Conferência, bem como intermediar negociações entre os movimentos de moradias e os proprietários de terra no município, assessorando e apoiando as organizações populares.

Podemos verificar que a maioria das diretrizes obtidas é realmente para uma classe de famílias de baixa renda carente de todos os recursos para a obtenção de uma moradia. Uma outra preocupação por parte dos delegados da Conferência foi também tirar uma proposta relacionada em promover a geração de emprego e renda durante a execução dos projetos, priorizando a utilização de Cooperativas de Mão-de-Obra, absorvendo mão-de-obra local, no processo construtivo e, de forma permanente, com o desenvolvimento das políticas municipais de combate ao desemprego (oficinas abertas e frentes de trabalho) assim como incentivar a utilização de tecnologia de baixo custo, apropriada à região, que absorva preferencialmente, mão-de-obra local.

Ainda com a preocupação de como viabilizar financeiramente a moradia propôs-se criar consórcios com cooperativas habitacionais e com movimentos por moradias; e incentivar a criação de consórcios intermunicipais de habitação, aglutinando os municípios da região possibilitando parceria com os movimentos de moradia e cooperativas habitacionais e criar formas consorciadas para compra de materiais com redução do custo final, garantindo assessoria técnica no controle de qualidade. Implementar ainda a autogestão nos programas habitacionais do município, incentivando a organização de associações e / ou cooperativas e adotar política de produção, em alta escala, de componentes básicos para a construção de moradias, que possam ser repassados aos projetos a preço de custo, permitindo o controle de qualidade, de produção e fiscalização pelo Conselho Municipal de Habitação e a obtenção de financiamento de material de construção para o idoso proprietário de terreno quitado em Santos, que tenha uma renda mensal de três salários mínimos e não possua outro imóvel.

Nesse documento final da 1ª Conferência, foram definidas ainda diretrizes em garantia da participação popular no desenvolvimento da política municipal de habitação como:

- Garantir a participação popular nas ações desenvolvidas através das Comissões de Urbanização e Legalização – (COMUL)- nas ZEIS;
- Estimular a parceria da sociedade na promoção e acompanhamento dos EHS (Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social);
- Enquanto não se estabelecerem às condições para implantação do regime de autogestão, os recursos vinculados aos movimentos de moradia serão

apresentados e aprovados em assembléias dos mesmos, mediante elaboração pela COHAB-ST e apresentação pelo Conselho Municipal de Habitação de balancetes mensais detalhados;

- O processo de comercialização, condições de financiamento e pagamento das prestações e principalmente a definição das famílias contempladas pelos projetos que atenderão aos movimentos por moradia, serão discutidos e aprovados em assembléias do respectivo movimento, depois da aprovação no Conselho Municipal de Habitação;
- Todos os programas vinculados aos movimentos de moradias terão seus projetos de loteamento e de construção discutidos e aprovados previamente em assembléias dos respectivos movimentos.

É notória a participação de vários profissionais de diversos segmentos da sociedade como delegados nessa Conferência através das resoluções tiradas com cunho técnico como:

- Garantir a utilização social do solo urbano, priorizando o direito à propriedade, consagrando essa diretriz no código de edificações e plano diretor;
- Urbanizar favelas através da integração das diversas políticas públicas municipais relativas à moradia, saneamento, saúde, emprego e renda, meio ambiente e infra-estrutura urbana, transporte, educação e lazer;
- Recuperar e /ou consolidar os assentamentos clandestinos e irregulares, integrando-os à cidade legal, priorizando a fixação das populações nas áreas que ocupam;
- Regularizar a situação fundiária e urbanística dos assentamentos de baixa renda, através da implantação de instrumentos legais que permitam uma efetiva reforma urbana;
- Estimular formas alternativas de acesso à moradia (locação social); e os empreendimentos de habitação popular reservarão até 10% das unidades para atender as famílias que não possuam renda, aposentados, pensionistas e idosos, através da locação social, com direito à futura aquisição do imóvel através de critérios estabelecidos pelo Conselho Municipal de Habitação;

- Recuperar as áreas centrais que, apesar de fisicamente deterioradas, apresentam vantagens de localização (cortiços) e permitir a fixação da população de baixo poder aquisitivo nestas áreas;
- Realizar um levantamento jurídico e fundiário das áreas cujos terrenos são alugados, visando elaborar uma política que garanta a terra aos inquilinos / moradores;
- As futuras desapropriações para fins habitacionais deverão continuar preferencialmente através da tentativa de acordo (desapropriações amigáveis), evitando assim recursos inerentes ao processo de desapropriação, ao qual demora, às vezes, anos, prejudicando assim os movimentos populares.

Para garantir a viabilidade na execução destas diretrizes mencionadas é necessário à adoção de uma política de recursos, cuja base é garantir recursos orçamentários do Município locados em fundo próprio, buscar e obter recursos junto ao Governo Estadual; e Federal Viabilizar também a obtenção de recursos internacionais, incorporando fontes alternativas, além de gerar uma política de financiamento com subsídios aplicados à família e destinar também a verba arrecadada pelo IPTU progressivo no tempo, aplicados às áreas ZEIS – 2, aos projetos de habitação popular.

A 2ª Conferência Municipal de Habitação foi realizada nos dias 10,11 e 12 de novembro de 1995 na administração municipal de David Capistrano, sob o tema, Moradia: direito de todos. Constituiu-se no ápice de um processo de participação democrática, que reuniu mais de 2500 pessoas discutindo a política municipal de Habitação. Os 252 delegados eleitos nas 49 pré-conferências realizadas garantiram um alto grau de maturidade, envolvimento e interlocução com o poder público, o que é fundamental para o avanço dessa Política Habitacional.

Os temas a serem abordados nas pré-conferências foram: Direito à Propriedade X Direito à Moradia; Política de Financiamento e Subsídios e Organização Popular e sua relação com o Poder Público. Mais uma vez David Capistrano dá exemplo de participação, conforme pode ser visto em Figura 5.3.20, no encerramento das pré-conferências em 1995.

Organizadas por diversos segmentos da população – movimentos de luta por moradia, cooperativas, moradores de rua, favelas e cortiços, entre outros – as pré-

conferências constituíram um amplo fórum de debates, de onde saíram inúmeras propostas e delegados, que, com direito à voz e voto, irão defendê-las na Conferência.

As discussões nas pré-conferências giraram em torno de questões como critérios de atendimento do Programa Habitacional, incluindo faixa de renda das famílias a serem contempladas, a Lei do FINCOHAP, o Programa de Locação Social, entre outras.



**Figura 5.3.20.** Pré-Conferência.

Encerramento das pré-conferências para a 2ª Conferência Municipal Habitação, presidida pelo então prefeito David Capistrano em 1995.

Fonte: COHAB-ST (1995).

Bastante lembrada nas pré-conferências, a criação da Lei de ZEIS pela Prefeitura foi considerada pelos participantes um grande avanço do programa habitacional. Alguns grupos, como os moradores do Jardim São Manoel chegaram a propor que as áreas que ocupam sejam enquadradas na Lei de ZEIS.

O sistema de construção através de mutirão foi apontado como o mais viável para a população de baixa renda. A distribuição de cesta básica de materiais de construção pelo poder público também foi defendida.

Outro problema levantado foi a composição do Conselho Municipal de Habitação, considerado muito amplo (tem 34 membros) e heterogêneo. De acordo com as propostas, o número de conselheiros deve ser reduzido.

Idéias novas também apareceram nestas pré-conferências, como a de executar projetos habitacionais, com características específicas, para a população da terceira idade. A cobrança de juros como mecanismo de retorno de recursos ao FINCOHAP também foi sugerida.

As propostas votadas e aprovadas pelos delegados eleitos foram amplamente discutidas e visam reorientar e regulamentar ação dentro da Política Municipal de Habitação, dando maior consistência e legitimidade à mesma.

Pelas diretrizes definidas nessa 2ª Conferência, podemos verificar que algumas diretrizes da Conferência anterior não haviam sido seguidas como: a que a Prefeitura Municipal de Santos cumpra a Lei de ZEIS 2, no que se refere à taxa progressiva de impostos aos proprietários de “vazios urbanos”; Garantir o aproveitamento máximo (adensamento), nas áreas de ZEIS disponíveis garantindo a habitabilidade e qualidade; Buscar soluções para a questão do “aluguel-do-chão”, no sentido de manter as famílias que hoje habitam e que vêm realizando melhorias nessas áreas, com acompanhamento jurídico; Investir amplamente nas regularizações fundiárias e submeter todos os encaminhamentos da Política Habitacional (recursos, cessão de terrenos) à aprovação do Conselho Municipal de Habitação.

Outras diretrizes que pelas dificuldades dos projetos em curso seriam importantes ficarem garantidas como:

- Garantir vagas no projeto habitacionais para a relocação de famílias em áreas de risco;
- Manter atualizado o mapeamento dos assentamentos precários, hoje existentes, e se priorizar o atendimento a curto prazo;
- Manter a legislação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criando-se novas áreas de ZEIS, onde haja assentamentos consolidados e não regularizados, como o Jardim São Manuel;
- Viabilizar os projetos com as seguintes diretrizes: Empreendimentos em curso; Empreendimentos comprometidos; Empreendimentos com estudo de viabilidade explicitada e a partir delas formatar os projetos direcionando-os para as linhas de crédito disponíveis;
- Absorver no Programa Municipal de Habitação, o disposto no item V da Lei Federal nº. 8.842 de 04/01/1994, ou seja: destinar nos programas habitacionais,

unidades em regime de comodato ao idoso, na modalidade de casas-lares; incluir nos programas de assistência ao idoso formas de melhorias de condições de habitabilidade e adaptação de moradia, considerando o seu estado físico e sua dependência de locomoção; elaborar critérios que garantam o acesso da pessoa idosa à habitação popular e diminuir barreiras arquitetônicas e urbanas;

- Que os novos empreendimentos habitacionais tenham percentuais diferenciados, de acordo com a necessidade da demanda dos movimentos populares, áreas de risco, excluídos, idosos, cortiços e cooperativas;
- Que os terrenos repassados da União, Estados e Particulares, para o Poder Público Municipal, cujos projetos habitacionais sejam aprovados para Cooperativas, Associações, Movimentos por Moradia, com sede em Santos, reservem área construída, para o Programa de Locação Social do Município, incorporando a demanda de idosos nesse atendimento;
- No atendimento às Cooperativas Habitacionais, o FINCOHAP só destinará verbas àquelas regularizadas junto à Junta Comercial do Estado de São Paulo – JUCESP, com seus balanços aprovados pelos seus associados, apresentação de Ata de Eleição da Diretoria e o respectivo tempo de mandato;
- No atendimento do FINCOHAP aos Movimentos por Moradia só se destinará verbas àqueles regularizados, com prestação de contas aprovada pelos associados, apresentação de Ata de Eleição da Diretoria e o tempo de mandato.

Sendo essa Conferência, a última a ser realizada na gestão democrática de Davi Capistrano, verifica a preocupação dos segmentos através de seus delegados em garantir a continuidade e execução dos projetos habitacionais manifestadas pelas seguintes diretrizes:

- Dar continuidade às obras de urbanização já iniciadas priorizando-se recursos para tal fim;
- Garantir a dotação de, no mínimo, 5% do Orçamento Municipal para o FINCOHAP;
- Destinar as áreas desocupadas da cidade, prioritariamente, para habitação popular ou equipamentos sociais, quando estudos demonstrarem a sua vocação;

- Estudar a possibilidade de viabilizar a desapropriação dos imóveis abandonados da cidade, especialmente os da região central, destinando-os para locação social, ou que sejam sobre taxados no tempo;
- Priorizar investimentos para intervenção nos cortiços da cidade, com finalidade de se implantar o Programa de Locação Social;
- Que a Prefeitura Municipal de Santos, para facilitar a execução de projetos para atendimento de favelas, movimentos áreas de risco dos morros e cortiços, continue estimulando projetos em parcerias com o governo estadual, cooperativas ou iniciativa privada.

A 3ª Conferência Municipal de Habitação foi realizada nos dias 24,25 e 26 de outubro de 1997 com o tema “Moradia com Participação” no início da administração do prefeito municipal Beto Mansur, e segundo o prefeito a prefeitura irá atender prioritariamente às famílias residentes em favelas porque são as que mais precisam do poder público. A desfavelização na cidade seria meta desta administração, construindo nos moldes do Projeto Cingapura (SP) (Jornal A Tribuna de 28/10/1997).

As pré-conferências desta 3ª Conferência foram realizadas no período de 15/09/97 a 15/10/97, os critérios para participantes, delegados e questões administrativas do seu regimento foram nos moldes da anterior. Tem como objetivos esta Conferência: definir as diretrizes da Política Municipal de Habitação; coletar subsídios para a elaboração do Plano Anual de Habitação/98 e avaliar a política habitacional desenvolvida.

Os temas a serem discutidos nas pré-conferências foram: Alternativas habitacionais e financeiras de interesse social com parcerias; Fortalecimento, organização e funcionamento do Conselho Municipal de Habitação e Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – Orçamento Participativo.

Esta Conferência teve a participação de mais de 300 pessoas e foram tiradas 158 propostas, sendo que vamos ressaltar algumas das propostas que se tornaram diretrizes da Política Habitacional do Município de Santos:

- Viabilizar o direito à habitação na cidade pensando em múltiplas soluções, que respeitem critérios de adequação tecnológica e social elaboradas com participação popular e implantada com democracia e critérios iguais para todos.

- Garantir o cumprimento da Lei que institui o Programa de Locação Social, priorizando investimentos para intervir nos cortiços da cidade, e atendimento prioritário da população aí residente.
- Deverá ser elaborado pela COHAB-ST, um planejamento anual para especificações de todas as áreas disponíveis, com aprovação do Conselho Municipal de Habitação, com previsão do início e término do projeto.
- Que sejam divulgadas as áreas disponíveis em Santos para projetos habitacionais.
- Que os terrenos repassados da União, Estado e Particulares para o Poder Público Municipal, sejam aproveitados em projetos habitacionais de interesse social aprovados para Cooperativas, Associações, Movimentos por Moradia e Favelas cujos participantes residam em Santos.
- Garantir projetos habitacionais vinculados a demandas pré-determinadas, assegurando aos envolvidos ampla participação na discussão dos projetos.
- Garantir o máximo aproveitamento, nas áreas disponíveis garantindo a habitabilidade e qualidade.
- Continuação e implementação do Programa de redução, eliminação de riscos e recuperação das áreas de risco (financiamento de obras de segurança).
- Aplicação do FINCOHAP na ZEIS 1 e em todas as ZEIS da cidade com fornecimento de cesta básica e projetos para moradores que não tenham recursos.
- Investimento amplo nas regularizações fundiárias.
- Buscar recursos do ICMS existentes no CDHU, para implementação de projetos de mutirão, com autogestão na cidade.
- Que a prefeitura “nos ajude” cedendo terrenos, pois a CDHU tem proposta para construção de casas em Santos, desde que estas casas não sejam repassadas por sorteio e sim para os movimentos existentes.

Uma observação em relação à proposta acima, é pelo fato da política estadual de habitação exercida pelo CDHU-Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbano não prevê a urbanização de favelas e os movimentos bem como o

poder municipal não tem o controle destes projetos habitacionais para atendimento da demanda cadastrada.

No próximo capítulo, apresentaremos um estudo sobre o FINCOHAP-Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, último instrumento da política municipal de habitação da cidade de Santos a ser apresentado.

#### **5.4 FINCOHAP**

Este capítulo é voltado para a análise do conteúdo e implantação do instrumento que complementou o alicerce institucional da política municipal de habitação na cidade de Santos no início da década de 90 no âmbito de ação municipal. Este instrumento, transformado em lei, denominado Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, foi criado através de lei municipal nº 810, de 12/12/91, regulamentado através do Decreto nº 1759, de 30/09/92 no governo Telma de Souza.

Segundo Kusplika (2004), a idéia da criação de um Fundo Municipal para recursos habitacionais, baseou-se na extinção do fluxo de recursos do extinto BNH e também em atenção às diretrizes do governo federal nos moldes da Constituição de 1988, que acabou instituindo o Conselho Curador do FGTS. Kusplika (2004), ressalta ainda que o diretor presidente da COHAB-ST nessa época representada pelo arq. Alfredo Buso (1989/1995) em busca de experiências para a implantação do Fundo Municipal Santista, se baseou no processo que foi discutido para a cidade de Curitiba e coordenou as ações para a criação do FINCOHAP em Santos.

Dada a escassez de investimentos habitacionais na cidade de Santos por um longo período, tarefa até então de responsabilidade exclusiva dos governos estadual e federal, a administração municipal de Telma de Souza para se adequar a autonomia da política municipal implantada, resolveu criar o FINCOHAP, um Fundo que além de destinar recursos provenientes do Orçamento Municipal à produção de moradias, estabeleceu uma política de financiamentos e subsídios voltada para a população de

baixa renda, na forma de um instrumento compensatório para o desenvolvimento da sua política de habitação.

Na época da sua regulamentação, o FINCOHAP, ressentiu de maior detalhamento no que se refere a condições de financiamento e subsídios a serem aplicados nas operações dentro do Programa Municipal de Habitação. Então, ajustaram o teto da renda familiar a ser atendido, o prazo máximo de financiamento e a definição dos juros a serem utilizados. Essas adaptações eram fundamentais para garantir a capacidade financeira do Fundo e a possibilidade de reinvestimento em habitação popular.

Os recursos deste Fundo destinam-se à população com renda familiar até três salários mínimos, com prioridade para os salários mais baixos dentro dessa escala e para os moradores em áreas degradadas e de risco no município de Santos. São compostos por dotação orçamentária municipal, transferências do Estado ou União, receitas provenientes do pagamento de prestações por mutuários beneficiários dos recursos do Fundo, de convênios, de acordos, etc., venda e transferência de potencial construtivo, venda de todo e qualquer bem que tenha sido destinado à formação do Fundo, contribuições e doações e rendas provenientes da aplicação de seus recursos.

O órgão operador dos recursos é a Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST e destina-se para:

- Implementação da política de habitação do município de Santos, elaborada pela COHAB-ST, voltada prioritariamente à população organizada;
- Elaboração e desenvolvimento de programas, projetos e atividades para a melhoria das condições de moradia e de urbanização dos assentamentos populares;
- Produção de materiais e componentes de construção e infra-estrutura, visando a redução dos custos da moradia e da urbanização dos assentamentos populares;
- Aquisição e/ou desapropriação de glebas para a formação de estoque de terras para habitação de interesse social;
- Aquisição de cestas básicas de materiais de construção para auxílio à autoconstrução ou mutirão.

O FINCOHAP em linhas gerais é definido por Kusplika (2004), como uma rubrica orçamentária e operacionalmente ele funciona baseado nos decretos de regulamentação e na forma de deliberação que foi com a criação do CMH.

A porcentagem dos recursos a serem repassados de até 5%, foi uma proposta da 2ª Conferência Municipal de Habitação, como visto anteriormente, que após votação virou diretriz dentro da execução da política habitacional municipal e consolidada por uma emenda à lei orgânica do município de Santos nº 33/96 de 21 de novembro de 1996 que cita: “o montante de despesas com habitação não poderá ser inferior a 5% das despesas globais do orçamento anual do município”.

De acordo com Kusplika (2004), esses 5% acabaram sendo julgados na gestão Beto Mansur como institucional, pois ele estava vinculado a receitas correntes e seu julgamento foi baseado no artigo 67 da CF. O certo era estar vinculado a receitas de Capital, sendo essa porcentagem uma falha na sua criação.

Até o ano de 1992 a Prefeitura não investia praticamente nenhum recurso do Orçamento próprio em habitação de interesse social. A partir de 1993, com a criação do Fundo é que começou o repasse de recursos orçamentários do município para a habitação, como podemos verificar em Quadro 5.4.16 resumo de receitas e despesas de movimentação do FINCOHAP.

O valor de financiamento é obtido através da totalidade dos desembolsos realizados para a produção de cada empreendimento, reajustados de acordo com o FGTS. Para tal fim, considera-se: Infra-estrutura do lote, implantação de rede de água, esgotamento sanitário, terreno e despesas de legalização, edificações e/ou melhorias habitacionais e custo indireto, constituído por projetos e serviços de terceiros.

Na composição do valor de financiamento deverão ser excluídos os recursos desembolsados para a execução de obras do sistema viário, pavimentação, macro e micro drenagem, eletrificação, implantação de equipamentos e áreas públicas. Tais obras devem ser desenvolvidas preferencialmente, com outros recursos que não os do FINCOHAP. Para efeito de financiamento ao beneficiário final o órgão gestor do FINCOHAP, a COHAB-ST, deverá construir Planilha de Composição de Custos, única e aplicável às diversas modalidades de Programas Habitacionais. O prazo máximo de financiamento é de 144 meses ou 12 anos, observando-se que o prazo de financiamento poderá ser reduzido, caso o beneficiário apresente condições de renda familiar que

permita pagar valor maior de prestação com a conseqüente redução do prazo original de financiamento. E quando a prestação inicial exceder o valor de um salário mínimo, o prazo poderá ser dilatado até o limite em que o valor da prestação seja compatível com a capacidade de comprometimento da mesma.

Como os recursos do FINCOHAP são retornáveis, há necessidade de remuneração, através da aplicação de taxa de juros, durante o prazo de liquidação do financiamento. Existe a proposta que nas contratações realizadas no âmbito do FINCOHAP, os recursos sejam remunerados de forma a que, aqueles que ganham mais, paguem uma prestação maior.

O comprometimento máximo de renda, caracteriza-se pela capacidade de pagamento da prestação em relação a renda do beneficiário final, de forma a não prejudicar a satisfação das demais necessidades básicas da família. A renda familiar é a resultante da soma da renda, formal ou informal, dos integrantes do núcleo familiar, independente da idade.

**QUADRO 5.4.16** RESUMO DE RECEITAS E DESPESAS – AGENTE DO SFH E FINCOHAP -  
 CONCEITO: RECEITA REALIZADA E DESPESA INCORRIDA.

<b>ANO</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<b>DISCRIMINAÇÃO</b>								
<b>RECEITAS</b>	<b>2.467.729</b>	<b>7.210.447</b>	<b>9.312.771</b>	<b>14.038.177</b>	<b>10.019.909</b>	<b>6.358.543</b>	<b>5.962.979</b>	<b>6.006.579</b>
Agente do SFH- Prestações Imobiliárias	1.260.063	1.437.165	2.956.383	3.684.060	4.868.178	4.839.332	4.532.924	4.199.209
FINCOHAP – Prestações Imobiliárias	-	30.814	63.388	252.289	674.642	799.211	780.055	803.839
FINCOHAP-Transf. Orçam. Município	1.207.666	4.453.294	6.293.000	8.140.736	3.998.980	720.000	650.000	595.000
FINCOHAP-Transf. Orçam. União	-	1.289.174	-	1.692.153	296.464	-	-	256.966
FINCOHAP-Transf. Orçam. Estado	-	-	-	268.940	181.646	-	-	151.565

**Fonte: COHAB-ST**

Constata-se a necessidade de se compatibilizar a renda familiar dos interessados com o tipo de empreendimento habitacional pleiteado, de modo que o FINCOHAP possa garantir o atendimento ao maior número de famílias. A definição do limite máximo de renda prende-se à própria definição do conceito de Habitação de Interesse Social, objetivo da própria criação do FINCOHAP.

O subsídio, ora concedido, caracteriza-se por valores não cobrados do beneficiário final, e configuram-se ou pela exclusão de desembolsos no momento da consolidação da Composição do Custo do Empreendimento, ou pela diferença entre o valor real mensal da prestação e o valor máximo que o beneficiário final poderá pagar, dentro da tabela de comprometimento de renda, ou ainda pelo escalonamento da taxa de juros em função da renda familiar. Considerando-se que as condições de pagamento de uma determinada família não permanecem constantes ao longo do prazo de financiamento e com o propósito de preservar a capacidade financeira do FINCOHAP, o instituto do subsídio deverá ser revisado a cada 12 meses, a partir da assinatura do contrato.

Mesmo com todas as preocupações em relação a viabilizar um financiamento para o mutuário de zero a três salários mínimos, o que verificamos através de documentos da COHAB-ST, é que infelizmente, o retorno dos recursos ao FINCOHAP, não correspondeu, nos últimos anos, às expectativas da prefeitura e do Conselho Municipal de Habitação. Esse Fundo, como visto anteriormente, por ser um fundo rotativo, é necessário que o total gasto na construção de moradias retorne ao FINCOHAP, e essa ação ficou prejudicada devido a um alto índice de inadimplência entre os mutuários, prejudicando e muito o avanço das obras institucionais e conseqüentemente a sua finalidade.

Esse aspecto levantado aponta uma falha nesse instrumento de política habitacional, segundo a diretoria da COHAB-ST do governo Beto Mansur, existiu também uma certa negligência em relação a comercialização devido a ajuste no prazo da entrega da casa e prazo da comercialização, muitas unidades só foram vendidas à população dois anos após sua entrega, atualmente a COHAB-ST tem mais controle nessa ação e o morador só entra no imóvel depois de comercializado.

Os projetos habitacionais realizados na década de 90 com recursos oriundos do FINCOHAP, nas três gestões municipais que compõe esta década estão

relacionados no anexo III desta dissertação, bem como seu histórico, localização e tipo de intervenção.

As concepções para os projetos financiados pelo FINCOHAP são as mais diversificadas possíveis, pois o Programa Habitacional do município de Santos, consiste no desenvolvimento de diferentes projetos dependendo das características de sua área de implantação e da sua demanda.

No caso de lotes urbanizados, trata-se de uma alternativa para a população de baixa renda, disposta a construir suas casas de acordo com suas condições financeiras e sua disponibilidade de tempo. A COHAB-ST dota o terreno de infraestrutura e o divide em lotes, posteriormente financiados à população. Os adquirentes erguem suas moradias, com assessoria técnica da COHAB-ST. Este tipo de programa acaba apresentando resultados diferentes no produto final, no caso a moradia, como podemos ver em Figura 5.4.21, Figura. 5.4.22, Figura. 5.4.23 e Figura 5.4.24, que mostram respectivamente programa de lote urbanizado nos Projetos Vila Vitória, Ilhéu Baixo, Ayrton Senna e Vila Pelé.



**Figura 5.4.21.** Projeto Vila Vitória

Esse projeto consta de 93 lotes urbanizados em área de morro na cidade de Santos executado em 1991 com recursos do FINCOHAP.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella - 2003.



**Figura 5.4.22.** Projeto do Ilhéu Baixo

Esse projeto consta na primeira fase de 110 lotes urbanizados, sendo complementado com mais 388 lotes na segunda e última fase. Situado na zona noroeste em Santos, foi executado em 1994 com recursos do FINCOHAP.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella - 2003.



**Figura 5.4.23.** Projeto Vila Ayrton Senna.

Esse projeto consta de 100 lotes urbanizados na zona noroeste em Santos executado em 1995 com recursos do FINCOHAP.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella - 2003.

Dentro da implantação desse programa, verifica-se que existe a viabilidade de atendimento de maior número de famílias e pouco investimento do poder público municipal. Mas levando em consideração alguns fatores como a falta de terrenos

para construção, os moradores não respeitarem o projeto fornecido pela COHAB-ST fazendo às vezes mais um pavimento na casa pela ânsia de mais espaço e tem também o mutuário que nem conseguiu construir, ficando com seu terreno vazio até hoje e o mutuário que não se incomoda em revestir a casa. Todos esses fatores inviabilizam tecnicamente esse programa, com exceção do Projeto da Vila Pelé como visto em Figura 5.4.24, que as pessoas conseguem finalizar sua casa respeitando o projeto da COHAB-ST. O esforço do sucesso para esse Projeto é devido a Associação do Movimento Pelé estar instalada na área da intervenção e interagir com a COHAB-ST.



**Figura 5.4.24.** Projeto Vila Pelé

Esse projeto consta de 260 lotes, executado na Zona Noroeste em Santos no ano de 1996 com recursos do FINCOHAP.

Fonte: COHAB-ST, Geraldo Majella - 2003.

Mas considerando o déficit de 15 mil moradias na cidade segundo dados da COHAB-ST e a Seplan- Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal, o que exige uma produção acelerada de unidades, e a difícil crise financeira enfrentada pela Prefeitura, torna-se imprescindível para a saúde habitacional do município encontrar novas fontes de recursos para a execução de empreendimentos. A promoção de parcerias com a iniciativa privada, a obtenção de recursos a fundo perdidos e de financiamentos junto à União e ao Governo do Estado constituem novos caminhos a serem percorridos.

## Considerações Finais

Os resultados obtidos com a elaboração desta dissertação conduzem nossas conclusões a dois rumos. O primeiro procura avaliar o processo de implantação da política municipal de habitação na cidade de Santos e seu desenvolvimento na década de 90. Os questionamentos que conduziram nossa conclusão nesta parte foram baseados no arcabouço institucional municipal implantado para a execução da política municipal autônoma. Essa política resolveu o problema habitacional na cidade de Santos? O desenvolvimento dessa política ao longo da década de 90 foi suficientemente autônoma? As influências recebidas para o processo de implantação garantiram sua execução ao longo da década? O segundo rumo que direcionou nossas conclusões refere-se às questões sobre os instrumentos da política municipal de habitação, guiadas nesta parte pelas seguintes perguntas: os instrumentos criados para uma política de habitação municipal autônoma foram suficientes para garantir a execução dessa política ao longo da década de 90? A proposição das finalidades dos instrumentos criados corresponderam ao esperado no desenvolvimento da política municipal de habitação nesses anos?

A questão habitacional na cidade de Santos é muito complexa para se obter uma solução, especialmente pelas suas particularidades: falta de terrenos para a construção de moradias, encarecendo o metro quadrado das áreas disponíveis, e a característica do solo, basicamente composto na sua maioria por argila, encarecendo também a solução para as obras de fundação. Na época do BNH, a cidade viveu seu apogeu em relação à provisão habitacional executada; existia uma política federal de habitação, com repasse financeiro, e os municípios só precisavam planejar a implantação das unidades e a demanda de atendimento. Em relação à demanda, verificamos em vários estudos na literatura sobre a prática do clientelismo aplicado, que não foi diferente em Santos. Os funcionários públicos, por influência dos vereadores, conseguiam furar a ordem dos cadastrados. Nesse período, então, verificamos que o fato de existir uma única política federal de habitação, não se preocupando com a especificidade de cada município, não é a ideal para se combater o *déficit* habitacional, principalmente o da população de baixa renda, pois observamos que essa política serviu,

sim, para a conquista da casa própria, mas atingindo outro filão do *déficit*, a classe média. Ou seja, a política do BNH não se preocupava em urbanizar favelas e tampouco seu programa atingia a faixa de renda dessa população. Esse fato, conjugado à crise financeira por que o país vinha passando, fez com que crescesse a população favelada, aumentando, assim, o processo de exclusão.

No período final do BNH, a cidade de Santos passava especialmente por uma experiência política diferenciada em relação aos demais municípios: o processo de retomada de sua autonomia política. Essa retomada veio fortalecer os laços da democracia, juntamente com o Brasil que lutava, após a queda do regime militar, no movimento das Diretas Já, pela eleição para presidente da República. A sequência de fatos do período de redemocratização, antecedido até pelo Movimento da Reforma Urbana, juntamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, refletiu em Santos em uma nova política habitacional, dessa vez diferente na atuação da esfera de poder do período do BNH, pois agora seria de atuação da esfera municipal.

Após as pesquisas realizadas para o desenvolvimento deste trabalho, verificamos que a política municipal de habitação na cidade de Santos na década de 90 foi influenciada pela Constituição Federal de 1988 e, conseqüentemente, pelo Movimento da Reforma Urbana que a antecedeu. Verificamos que existiram técnicos participantes do Movimento pela Reforma Urbana na administração de 1989 e, também, a vontade política para que a Constituição de 88 fosse aplicada. Não está no escopo desta dissertação verificar se essa política se concretizou aliada ao mencionado acima, mais o fato de ter sido numa administração democrática. Essa será uma hipótese para outra pesquisa.

Concluimos que, infelizmente, não basta ter a autonomização da política municipal de habitação, através da sua bagagem institucional, se não lhe estiver associada vontade política para as iniciativas governamentais e, também, a canalização de recursos financeiros do governo federal para os municípios, para a execução dessa política municipal. Não adianta ter recursos só municipais, o município tem muitos problemas para resolver, o ideal é também ter um fundo de investimentos federal, que funcione como um contraponto. Assim, a execução dos programas habitacionais não fica tão dependente da política municipal. Acontece também que, só com os recursos municipais, não são escolhidos os melhores programas habitacionais. No afã de atender

o maior número de famílias com o menor investimento do poder público municipal, são escolhidos programas de lotes urbanizados, como, por exemplo, aconteceu nas gestões de Telma de Souza e David Capistrano. Com esses programas, o poder público municipal vai esgotando as áreas disponíveis para habitação e não garante a entrega do produto final. Quando isso ocorre, muitas vezes não é da qualidade desejada.

O governo de Telma de Souza, envolvido com as questões da Reforma Urbana, foi responsável pela implantação do alicerce institucional da política municipal de habitação, enfrentando o problema habitacional no plano legal. O governo de David Capistrano deu sequência ao processo, consolidando as diretrizes, pois, segundo ele, consolidar é fincar raízes, é a garantia de a intenção se transformar em realidade, mais ainda, comprometer-se com a sequência de um objetivo. Verificamos essa sincronia, devido ao fato de a administração municipal pioneira dessas questões habitacionais ter a mesma ideologia política partidária da administração seguinte, considerada por David Capistrano como de “continuadores” dessa política, o que, evidentemente, contribuiu para seu processo de consolidação.

Quanto, a saber, se essa política municipal foi autônoma ao longo da década de 90, verificamos, mais uma vez, que ter seu arcabouço institucional para guiar as diretrizes no campo de políticas públicas, aqui especialmente a da habitação, não basta, se a isso não for somada a disposição política dos governantes para a sua execução. O governo de Beto Mansur, quando assumiu a prefeitura, com o plano de construção dos “Cingapura”, viu seu objetivo desmoronar com a derrota de Paulo Maluf para governador de São Paulo em 1998, perdendo assim o apoio do governo do estado. Havia também a dificuldade financeira encontrada quando assumiu a prefeitura, devido a não ter sido ainda implantada a Lei de Responsabilidade Fiscal nessa época. Com a proposta para a implantação do Cingapura, o governo de Beto Mansur iria interromper a política adotada e todas as práticas utilizadas nos últimos governos. Com financiamentos obtidos para incentivo às estâncias balneárias, conseguiu deixar a cidade aparelhada em termos urbanísticos como um todo, deixando de dar atenção à habitação popular, fato reconhecido por ele mesmo.

Das influências recebidas pelo Movimento da Reforma Urbana, verificamos que a administração de Beto Mansur não teve essa preocupação, pois não implantou nenhum outro instrumento institucional, não teve a abertura demonstrada

pelas administrações democráticas anteriores. A única alteração foi a do plano diretor que, segundo Carvalho (1999), não mostrou diferenças significativas quando comparado ao projeto de lei elaborado ainda no governo de David Capistrano, salvo as diferenças identificadas quanto à perda do caráter estratégico de estimular as vocações econômicas da cidade e o perfil de composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, representado, na maioria, por segmentos sociais ligados aos grupos dominantes e empresariais locais, perdendo a representatividade popular contida no projeto do governo anterior.

Com base nos instrumentos criados, verificamos que o fato de eles existirem não obriga à sua utilização. Talvez tenham que passar por um processo de análise para que, além de poder dar autonomia a uma política de habitação, a sua própria utilização os deixe autônomos e dificultem a sua manipulação quando utilizados. Na política municipal de habitação deve estar previsto um mecanismo que faça assegurar um compromisso permanente do Município com a melhoria das condições habitacionais, priorizando as intervenções em assentamentos subnormais, onde a renda é inferior a três salários mínimos.

A bem da verdade, é uma coisa muito utópica, porque infelizmente sempre há os interesses pessoais envolvidos, inclusive os dos participantes do processo como, no caso do Conselho, os interesses dos conselheiros. Se o administrador municipal quiser fazer uso deles faz, ou não, e assim, do modo que foram criados os instrumentos, acabam perdendo a finalidade para que foram propostos, porque ficam vinculados ao desejo de utilização do condutor da política municipal.

Verificamos também a necessidade de um mecanismo controlador das invasões irregulares, dentro de uma política social articulada com a habitacional, senão torna-se impossível diminuir o *déficit* habitacional de qualquer município, quanto mais acabar com ele. Outro fator que extrapola as políticas sociais e habitacional é a política econômica, pois é necessário consolidar o desenvolvimento econômico, com a geração de empregos e renda, para garantir a sustentabilidade dos projetos habitacionais.

Atualmente verificamos, no governo federal, um horizonte melhor com vistas à problemática habitacional, com o desenvolvimento de programas para atender a uma população com renda baixíssima (de zero a três salários), a juros de quase zero. A

criação do Ministério das Cidades veio para o enfrentamento mais contundente da questão habitacional e urbana para a baixa renda.

A tendência para uma pesquisa futura será uma comparação entre as cidades que dispõem dos mesmos instrumentos que a cidade de Santos, uma análise de seu conteúdo, enquanto formuladores de política habitacional, e um estudo investigativo da relação dos municípios com o Ministério das Cidades como agente intermediador do agente financeiro, no caso a Caixa Econômica Federal. Outro ponto a ser levado em consideração seria quantificar o número de imóveis vazios no centro urbano da cidade de Santos, em comparação com o *déficit* habitacional municipal, para criar mais uma alternativa de programa habitacional para a população de baixa renda, na qual o governo federal pudesse intervir com as questões financeiras, cuja vantagem seria não ter investimentos com a infraestrutura.

## **BIBLIOGRAFIA**

ABIKO, A. K. **Introdução à Gestão Habitacional**. São Paulo, EPUSP, 1995. (Texto técnico da Escola Politécnica da Usp, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12).

ALMEIDA, M. H. T. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. 10 (28): 88-108.

ANDRADE, C. R. M. de. “*O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil*”. **Espaço e Debates**, n. ° 34, 1991.

ANDRADE, I.A.L. **Políticas e poder: o discurso da participação**. Cooperativa Cultural da UFRN, Natal, 1997.

ANDRADE, W. T. F. de. **O discurso do progresso: a evolução urbana de Santos**. São Paulo: Departamento de História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1989. (Tese de doutorado)

AZEVEDO, S. (1996) A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90 In: Queiroz Ribeiro, L. C. e Azevedo, S. (1996). **A crise de moradia nas grandes cidades**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, p.73-101.

\_\_\_\_\_, S. e GAMA DE ANDRADE, L. A. (1982). **Habitação e Poder**. Rio de Janeiro, Zahar.

\_\_\_\_\_, S. e QUEIROZ RIBEIRO, L. C. (1996). A produção da moradia nas grandes cidades: dinâmica e impasses. In: Queiroz Ribeiro, L. C. e Azevedo, S. (1996). **A crise da moradia nas grandes cidades**. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, p. 13-32.

BEIGUELMAN, P. **Os companheiros de São Paulo: ontem e hoje**. São Paulo: Cortez, 2002.

BITTAR, J. e C., F. D. “*Gestão democrática, inversão de prioridade e os caminhos da administração pública municipal*”. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e SANTOS JR., Orlando A. dos Santos (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p.327-350.

BLANK, G. “*Brás de Pina: Experiência de urbanização de favela*”. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BOLAFFI, G. “*Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema*”. In: MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa – Omega, 1982.

\_\_\_\_\_, G. “*Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos*”. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

BONDUKI, N.G. **Habitar São Paulo: reflexões sobre a gestão urbana**. São Paulo: Estação Liberdade, 2000.

\_\_\_\_\_, N.G. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. Estação Liberdade: FAPESP, São Paulo, 1999.

BORGES, J.G. **Habitação para o desenvolvimento**. Bloch, Rio de Janeiro, 1977.

BOSCHI, R.R. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. Vértice, São Paulo, 1987.

BOTLER, Milton e MARINHO, Geraldo. *O Recife e a regularização dos assentamentos populares*. In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (org). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social**. São Paulo: Pólis, 1997.

BRASIL. **Constituição (1988) Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

CAPISTRANO F. °, David. **Santos; mil dias de governo popular**. São Paulo: Brasil Urgente, 1991.

CARDOSO, A. L. & RIBEIRO, L. C. Q. **Dualização e Reestruturação Urbana: o caso do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR: FASE, 1996.

\_\_\_\_\_, A. L. **Desigualdades Urbanas e Política Habitacional**. Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE:2003 <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>

\_\_\_\_\_, A. L. **Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas**. Observatório IPPUR/ UFRJ-FASE:2003 <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>

CARDOSO, F.H. **A democracia necessária**. Papyrus, Campinas, 1985.

CARVALHO, S.N. **Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos**. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1999.

CHERKEZIAN, H. e BOLAFF, G. **A construção do mal-estar social: habitação e urbanismo no Brasil**, Novos Estudos, CEBRAP, n ° 50, 1998, pg.126.

COMBLIM, J. **O neoliberalismo: ideologia dominante na virada do século**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

COUTINHO, C. N. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2000.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano**. Pólis, São Paulo, 2001.

DAGNINO, R. (org): **Gestão Estratégia da Inovação: metodologias para a análise e implantação**. Taubaté, Editora Cabral Universitária.

DANIEL, C. “*Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural*”. In: RIBEIRO, Luiz César de Q. e SANTOS JR., Orlando A. dos Santos (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, p. 291-308.

DEMO, P. **Participação e conquista**. Cortez, São Paulo, 1988.

DIAZ BORDENAVE, J.E. **O que é participação**. Brasiliense, São Paulo, 1994.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Relume-Dumara: ANPOCS, Rio de Janeiro, 1995.

FAUNDEZ, A. **O poder da participação**. Cortez, São Paulo, 1993.

FERREIRA, A.L.S.S. ; ALMEIDA, M.A. ; PETRUCCI, V.A. **Santos: o desafio de ser governo**. São Paulo: Instituto Pólis, n.º 18, 1994.

FREY, K. “*Políticas Públicas: Um debate Conceitual e reflexões referentes à Prática da Análise de Políticas Públicas no Brasil*”. In **Planejamento e Políticas Públicas nº 21**. São Paulo: IPEA, Junho 2000.

FUNDAÇÃO FARIA LIMA – CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, 1999. P.384

GAMBETA, W. R. “Desacumular a pobreza”, Santos, *limitar do século. Espaço e Debates*, n.º 11, 1984

GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita.** São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

GOHN, M.G.M. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania dos brasileiros.** Loyola, São Paulo, 1995.

\_\_\_\_\_, M.G.M. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** Loyola, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo, Cortez, 2001. – (Coleção questões da nossa época ; v.84)

GOMES, R. C. C.; SILVA, A. B.; SILVA, V. P. **Política Habitacional e Urbanização no Brasil.** Scripta Nova Revista eletrônica de geografia y ciências sociales. Barcelona, Universidade de Barcelona, 2003, Vol VII, n º 146. [http://www.vb.es/gracait/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.vb.es/gracait/sn/sn-146(083).htm)

GOMIDE, R.M. & Tanaka, M. M. S. **A Política Heterodoxa de Habitação Popular Operacionalizada em São Paulo Através do FUNAPS.** Cadernos do LAP nº21. São Paulo: FAUSP, 1997.

GUIMARÃES, E.N. **O espaço da moradia urbana na economia capitalista: uma reflexão teórica.** Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, 2001.

HEREDA, Jorge F. (org). *O impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema.* In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato (org). **Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social.** São Paulo: Pólis, 1997.

KLIKSBERG, B. **Como transformar o estado: para além de mitos e dogmas**. D. F.: ENAP, Brasília, 1992.

KRISCHKE, P. J. **Terra de habitação versus terra de espoliação**. Cortez, São Paulo, 1984.

LORENZETTI, M. S. B. **A Questão Habitacional no Brasil**. Brasília, Consultoria Legislativa, 2001. (Estudo).

LUCENA, J.M.P. **O mercado habitacional no Brasil**. Ed. da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1985.

MARICATO, E.T.M. “*Autoconstrução, a arquitetura possível*”. In: MARICATO, Erminia (org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Editora Alfa – Omega, 1982.

\_\_\_\_\_, E.T.M. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MARICATO, E.T.M. **Habitação e cidade**. Atual, São Paulo, 1997.

MARTINS, C. E. **O circuito do poder : democracia, participação, descentralização**. Entrelinhas, São Paulo, 1994.

MARTINS, M.L.R. **Os desafios da gestão municipal democrática: Santos, 1993/1996**. São Paulo :Pólis, 1998.

MOISÉS, J.A. et al. **Alternativas populares da democracia :Brasil, anos 80**, Vozes, Petrópolis, 1982.

PASSOS, I. M. C.; BIDÓ, J. A.G.; TAKAMATSU, S. L.; QUINHÕES, Trajano A. T. “*Uma experiência de gestão pública com participação popular: o caso do Núcleo de*

*Regularização de Loteamentos do município do Rio de Janeiro*” In: TENÓRIO, Fernando G. (coord.) . **Gestão Social: metodologia e casos**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1998.

PINTO, V. P. **Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular, 1986-88**. São Paulo: Pólis, nº6, 1991.

PRADO, E.F.S. **Moradia no Brasil : reflexões sobre o problema habitacional brasileiro**. CBMM : FIPE, São Paulo, 1993.

RAMOS, M. H. R. *“Políticas Urbanas, conselhos locais e segregação socioespacial”*. In: RAMOS, Maria Helena R.(org). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.

\_\_\_\_\_, M. H. R. e BARBOSA, M. J. S. *“Gestão de Políticas urbanas e mecanismo de democracia direta”*. In: RAMOS, Maria Helena R.(org). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.

\_\_\_\_\_, M. H. R. e SÁ, M. E. R. *“Avaliação da política de habitação popular segundo critérios de eficácia societal”* . In: RAMOS, Maria Helena R.(org). **Metamorfoses sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2002.

REIS, N.G. **Brasil urbano na Constituição**. Cadernos do LAP nº13. São Paulo: FAUSP, 1996

RIBEIRO, L.C.DE Q. & CARDOSO, A .L. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafio do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, R. J. **A democracia**. São Paulo: Publifolha, 2002.

RODRIGUES, A. M. **Moradias nas cidades brasileiras**. Contexto: EDUSP, São Paulo, 1988.

ROLNIKK, R. & CYMBALISTA, R. (orgs.). **Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social**. São Paulo: Pólis, 1997.

SACHS, C. **São Paulo: Políticas Públicas e Habitação Popular**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

SAMPAIO, M.R. **Habitação Popular nos anos 80: Inventário da Produção Acadêmica**. Revista Sinopses n° 14 ,FAUUSP, São Paulo,1990.

SANTOS JUNIOR, O. A. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

\_\_\_\_\_, O. A. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. Rio de Janeiro: FASE/ UFRJ-IPPUR, 1995.

SANTOS, C. H. **Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998**. Brasília: 1999, IPEA texto p/ discussão n ° 654.

SEPURB. **Documento de Política Nacional de Habitação**. SEPURB, 1996.

SILVA, A. A. da e SAULE JR., N. **A cidade faz a sua Constituição**. São Paulo: Pólis. 1993 n.º 3

\_\_\_\_\_, A. A. da org. **Moradia e Cidadania: um debate em movimento**. São Paulo: Pólis, 1994.

SILVA, M.O.S. **Política Habitacional brasileira: verso e reverso**. São Paulo: Cortez, 1989.

SILVA, R. N. de. Pref. Municipal de Santos. Secretaria de Cultura. **Sombras Sobre Santos, o longo caminho de volta**. Prodesan, Santos, 1988.

SIMÕES, J. A. **O Dilema da Participação Popular**. Marco Zero, São Paulo, 1992.

SOARES, J. A. & BAVA, S. C. (orgs.). **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

SOEIRO, J.R.C. Ação integrada em áreas de baixa renda. **Políticas sociais no Brasil: avaliação e propostas para os anos 90**. São Paulo, FUNDAP, 1991.

SOUZA, E. B.; PEREIRA, D. S. P.; LIMA, A. M. e PORTO, E. C. **Avaliação das Políticas Federais de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Saneamento em 1991**. Brasília: IPEA, 1993. (texto p/ discussão n ° 304).

SOUZA, J.C. **Na luta por habitação e a construção de novos valores**. EDUC, São Paulo, 1995.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TASCHNER, S. P. **Diagnóstico e Desafios da Habitação no Brasil**. Revista Sinopses n° 15, FAUUSP, São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_, S. P. **Favelas e Cortiços no Brasil: 20 anos de Pesquisas e Políticas**. Cadernos do LAP n° 18, FAUUSP, São Paulo, 1997.

\_\_\_\_\_, S. P. **Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas**. Cadernos do LAP n° 21, FAUUSP, São Paulo, 1997.

TEIXEIRA, A. C. C. e CARVALHO, M.C., orgs. **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. Pólis, São Paulo, 2000.

VASCONCELOS, J. N. de e Candido JR, J. O. **O Problema Habitacional no Brasil: Déficit, Financiamento e Perspectivas.** Brasília:IPEA, 1996 (texto p/ discussão), n ° 410, IPEA, 1996.

VILLAÇA, F. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** Global Ed., São Paulo, 1986.

WERNA E. (org). **Pluralismo na habitação.** Annablume, São Paulo, 2001.

WILHEIM, J. **O substantivo e o adjetivo.** São Paulo, Perspectiva, 1976.

## **Documentos Técnicos**

COMPANHIA DE HABITAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA (Cohab-ST). **Projeto de urbanização da favela do Dique: Ação multisetorial sobre uma área degradada.** Santos, abril 1994.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 2ª Conferência Municipal de Habitação: Santos constrói cidadania.** Santos, nov. 1995.

\_\_\_\_\_. **Construindo uma política habitacional.** Santos, dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Em defesa da lei de ZEIS e da política municipal de habitação.** Santos, s/d. (governo David Capistrano Filho).

CONSELHO CONSULTIVO DO PLANO DIRETOR (Coplan). **Atas das sessões ordinárias n° 124 a 156 e das sessões extraordinárias n.° 30 a 36.** Novembro de 1989 a Novembro de 1992.

\_\_\_\_\_. Ata da 157ª reunião, de 9/7/93.

\_\_\_\_\_. Ata da reunião em 30/10/95.

CONSELHO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. **Atas de reunião.** Março de 1993 a Julho de 1998.

\_\_\_\_\_. **Resoluções da 3ª Conferência Municipal de Habitação.** Relatório final. Santos, out. 1997.

D.O. URGENTE. **Resoluções da 1ª Conferência Municipal de Habitação: Política municipal de habitação.** Santos, D.O. Urgente, 25/agosto/93.

GABINETE DO PERFEITO. Projeto de lei complementar n.º 50/95 que institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do Município de Santos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei complementar n.º 02/96 que altera a lei n.º54/92 que instituiu a Área de Proteção Ambiental.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei complementar n.º17/96 que dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse ambiental – ZEIA, estabelece normas para o uso destas e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei complementar n.º30/98 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento de Expansão urbana.

\_\_\_\_\_. Projeto de lei complementar n.º31/98 que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos e dá outras providências.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS(PMS, 1992). **Novo Plano Diretor: ZEIS, zonas especiais de interesse social.** Cartilha. Santos,s/d (governo Telma de Souza).

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE  
(SEDAM). **Zona Especial de interesse Social**. Santos,dez 1992.

Jornal A Tribuna : matérias do período 1989-2000.

Jornal Diário Oficial do Município do período de 1989-2000.

## **Instrumentos Legais**

Constituição da República Federativa do Brasil

Decreto Municipal nº 1758, de 30 de setembro de 1992; Regulamenta o Conselho Municipal de Habitação, criado pela Lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991 e dá outras providências.

Decreto Municipal nº 1759, de 30 de setembro de 1992; Regulamenta o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, criado pela Lei nº 810, de 12 de dezembro de 1991 e dá outras providências.

Decreto Municipal nº 2032, de 05 de outubro de 1993: Dispõe sobre os mecanismos que permitam o controle da ocupação do solo na área de intervenção do projeto de urbanização do Dique.

Decreto Municipal nº 2836 de 6 de novembro de 1996; Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação, instituído pela lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991.

Lei Orgânica do Município de Santos, de 5 de Abril de 1990.3ª edição revista e atualizada. Santos, 1995.

Lei Municipal de nº 3.529. de 16 de abril de 1968: Institui o plano diretor físico do município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências.

Lei Municipal nº 810, de 12 de Dezembro de 1991: Dispõe sobre a criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, autoriza a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências.

Lei municipal nº 817, de 18 de dezembro de 1991; Dispões sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação previsto no artigo 150 da Lei Orgânica do município de Santos e dá outras providências.

Lei Municipal nº 1285, de 10 de Dezembro de 1993: Altera a redação do artigo 1º da Lei nº 810, de 12 de Dezembro de 1991 e dá outras providências.

Lei Municipal nº 1296, de 21 de Dezembro de 1993: Altera a redação do artigo 3º da Lei nº 817, de 18 de Dezembro de 1991 e dá outras providências.

Lei municipal nº 1447, de 12 de Dezembro de 1995: Dispõe sobre a instituição do Programa de Locação Social e dá outras providências.

Lei municipal nº 1457, de 20 de dezembro de 1995: Altera a redação do artigo 3º da lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991, alterado pela Lei nº 1296, de 21 de dezembro de 1993, acrescenta-lhe o parágrafo 3º e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar nº 53, de 15 de Maio de 1992: Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse social – ZEIS, estabelece normas para a implantação de empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS e dá outras providências.

Lei municipal Complementar nº 111, de 21 de dezembro de 1993: Altera dispositivos da Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, cria novas ZEIS – 1 e 2 e dá outras providências.

Lei municipal Complementar nº 154, de 26 de dezembro de 1994: Altera dispositivos da Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, cria novas ZEIS 2, altera delimitação da ZEIS 1 –Alemoa e dá outras providências.

Lei municipal Complementar nº 194, de 12 de dezembro de 1995: Altera dispositivos da Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, com a redação que lhe deu o art.6º da Lei Complementar nº 111, de 21 de dezembro de 1993.

Lei municipal Complementar nº 208, de 1º de março de 1996: Altera dispositivos da Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, alterando delimitação das zonas especiais de interesse social 1 – ZEIS 1 – Torquato dias e Vila Progresso.

Lei Complementar nº 213, de 17 de abril de 1996: Dispõe sobre a instituição das zonas especiais de desenvolvimento econômico, as modificações e índices urbanísticos e dá outras providências.

Lei Complementar nº 215, de 24 de abril de 1996: Altera a delimitação e a classificação de áreas das zonas especiais de interesse social, instituídas pela Lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 e dá outras providências.

Lei Complementar nº 228, de 13 de Agosto de 1996: Altera dispositivos da Lei Complementar nº 52, de 15 de maio de 1992, e dá outras providências.

Lei Complementar nº 231, de 30 de Agosto de 1996: cria nova ZEIS 1 no bairro do Jardim São Manoel e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar nº 233, de 30 de agosto de 1996: Cria nova ZEIS 2 e dá providências.

Lei complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998: Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos e dá outras providências.

## **Entrevistas**

Lenimar Gonçalves Rios : Secretária municipal de desenvolvimento urbano e meio ambiente (SEDAM). 1989-1992.

Sânia Cristina Dias Baptista: Chefe do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano e meio ambiente, 1989-1992 e secretária Municipal de desenvolvimento Urbano, 1993-1994.

Vereadora Cassandra Maroni : Chefe da Administração Regional dos Morros , 1989-1992 e vereadora de 1993 a 2000

Lauro Kusplika : tesoureiro da da COHAB-ST no período 1989-1992, Coordenador Economico Financeiro da COHAB-ST no período de 1993-1996 e Gerente financeiro da COHAB –ST de 1997 a 2000.

José Marques Carriço: Secretário de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santos no período de 1993-1996.

## **ANEXO I**



PREFEITURA DE  
SANTOS

## LEVANTAMENTO - GEOPROCESSAMENTO

### 1- Nº GEOPROCESSAMENTO

ÁREA	SETOR	QUADRA	LOTE	FAMÍLIA

### CONTROLE DE VISITAS

Vis	Cod. Entrevist.	Data	Status	Cod. Verificador	Data
1					
2					
3					

Status: 1-Ocupado 2-Ausente 3-Construção 4-Desocupado

### 2-IDENTIFICAÇÃO DO(A) CHEFE DA FAMÍLIA

1 Nome Completo \_\_\_\_\_

2 Carteira de Identidade \_\_\_\_\_ 2.1 O.E \_\_\_\_\_ 2.2 UF \_\_\_\_\_ 3 CPF/CIC \_\_\_\_\_ 3.1 D.C \_\_\_\_\_

4 Carteira Profissional \_\_\_\_\_ 4.1 Série \_\_\_\_\_ 4.2 UF \_\_\_\_\_ 4.3 Data de Nascimento \_\_\_\_\_

### 3-IDENTIFICAÇÃO DA(O) CÔNJUGE/COMPANHEIRO

5 Relação  1-Cônjuge  2-Companheiro

6 Nome Completo \_\_\_\_\_

7 Carteira de Identidade \_\_\_\_\_ 7.1 O.E \_\_\_\_\_ 7.2 UF \_\_\_\_\_ 8 CPF/CIC \_\_\_\_\_ 8.1 D.C \_\_\_\_\_

9 Carteira Profissional \_\_\_\_\_ 9.1 Série \_\_\_\_\_ 9.2 UF \_\_\_\_\_ 9.3 Data de Nascimento \_\_\_\_\_

### 4-LOCAL DA RESIDÊNCIA

10 Logradouro (rua/avenida) \_\_\_\_\_ 10.1 Número \_\_\_\_\_ 10.2 Complemento \_\_\_\_\_

10.3 Bairro \_\_\_\_\_ 10.4 CEP \_\_\_\_\_ 10.5 Telefone \_\_\_\_\_

### 5-CONDIÇÕES DO ASSENTAMENTO E DA MORADIA

11 Uso _____ 1- Residencial 2- Comercial 3- Religioso 4- Educacional 5- Lazer 6- Comunitário 7- Outros	12 Ocupação _____ Imóvel Terreno 1- Alugado(Contrato e Recibo) 2- Alugado (Contrato) 3- Alugado (Recibo) 4- Alugado (S/ Documentação) 5- Cedido 6- Invadido 7- Próprio	13 Situação _____ 13.1 Nro Famílias _____ 1- Unifamiliar 2- Cohabitada 3- Outros	14 Fundação _____ 1- Aterro 2- Palafitas 3- Outros	15 Piso _____ 1- Cimento 2- Cerâmica 3- Madeira 4- Outros	16 Paredes _____ 1- Alvenaria 2- Madeira 3- Reciclado 4- Outros	17 Telhado _____ 1- Laje 2- Telha Amianto 3- Telha de Barro 4- Outros
--	---	---	--	--	--	--

### 6-INFRA-ESTRUTURA

18 Número de Cômodos 1- Quarto(s) _____ 2- Sala(s) _____ 3- Cozinha(s) _____ 4- W.C Interno _____ 5- W.C Externo _____ 6- Outros(s) _____ 7- Total _____	19 Água _____ RGI _____ 19 Água 1- Sabesp 2- Cedida 3- Bica 4- Rabicho 5- Outros	20 Energia _____ Número _____ 20 Energia 1- CPFL 2- Puxada 3- Não Tem 4- Outros	21 Esgoto _____ 1- Sabesp 2- Rio 3- Outros	22 Lixo _____ 1- Coleta Reg. 2- Lixeira 3- Rio 4- Outros
---	--	--	--	---

## 7-INFORMAÇÕES SOBRE OS INDIVÍDUOS QUE COMPÕEM A FAMÍLIA

Nº	23 Status	Nome	24 Sexo	25 Idade	26 Estado Civil	27 Escolaridade	28 Natural de	29 Atividade Principal	30 Renda
1	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
2	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
3	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
4	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
5	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
6	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
7	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
8	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
9	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					
10	<input type="text"/>		<input type="text"/>	<input type="text"/>					

<b>23 Status</b> 1 - Chefe 2 - Cônjuge 3 - Filho(a) 4 - Pai/Mãe 5 - Irmã(o) 6 - Neto(a) 7 - Agregado 8 - Outro parente 9 - Ignorado	<b>24 Sexo</b> 1 - Feminino 2 - Masculino	<b>26 Estado Civil</b> 01 - Casado(a) 02 - Solteiro(a) 03 - Viúvo(a) 04 - Separado(a) 05 - Divorciado(a) 06 - Amasiado(a) 07 - Outros 08 - Ignorado	<b>27 Escolaridade</b> 01 - Analfabeto 02 - Creche 03 - EMEI 04 - Cursando Ensino Fund. 05 - Cursando Ensino Médio 06 - Não estuda/Ensino Fund. completo 07 - Não estuda/Ensino Médio completo 08 - Não estuda/Ensino Fund. incompleto 09 - Não estuda/Ensino Médio incompleto 10 - Superior 11 - Outros 12 - Ignorado	<b>29 Atividade Principal</b> 01 - Aposentado 02 - Autônomo 03 - Bico 04 - Desempregado 05 - Pensionista 06 - Comércio 07 - Indústria 08 - Estivador 09 - Doméstica/Diarista 10 - Funcionário Público 11 - Dona de Casa 12 - Trab. Construção Civil 13 - Estudante 14 - Outros 15 - Ignorado
--	---	---	--	---

### 31 Comprometimento de Renda

Água |R\$  | Luz |R\$  | Telefone |R\$   
 Aluguel |R\$  | Transporte |R\$  | Outros |R\$  | Total |R\$

32 Algum familiar apresenta problema(s) de saúde?  SIM  NÃO

33 Qual a maior necessidade de Equipamentos Sociais e Públicos na área?

34 Sabe de algum Programa de Educação Ambiental implantado na área?  SIM  NÃO

35 Tem sugestão de Programa de Geração de Renda?  SIM  NÃO

36 Tempo de moradia

36.1 Na Baixada  Anos  Meses | 36.2 em Santos  Anos  Meses | 36.3 casa atual  Anos  Meses

### OBSERVAÇÕES

## **ANEXO II**

**QUADRO RESUMO: POLÍTICA HABITACIONAL NA DÉCADA DE 90 EM SANTOS –SP.**

<b>GOVERNO MUNICIPAL</b>	<b>TELMA DE SOUZA</b>	<b>DAVID CAPISTRANO</b>	<b>BETO MANSUR</b>
<b>PERÍODO</b>	1989 / 1992	1993 / 1996	1997 / 2000
<b>PARTIDO POLÍTICO</b>	PT - Partido dos Trabalhadores	PT - Partido dos Trabalhadores	PPB - Partido Progressista Brasileiro
<b>DIAGNÓSTICO</b>	<p>Atravessou o plano verão do Governo Sarney, que dificultava a obtenção de financiamentos federais p/ a construção de moradias através das COHABs junto à CEF, afetando a política de habitação popular.</p> <p>Tinham maior responsabilidade na adoção de políticas sociais que contemplassem as novas conquistas de cidadania, devido aos novos direitos sociais promulgados pela Constituição Federal de 1988.</p>	<p>Política Municipal de Habitação aprovada da gestão anterior e dotada de meios necessários a sua viabilização</p> <p>Obteve recursos do Governo Federal para a maior Favela da cidade - Dique da Vila Gilda - 3000 famílias na época.</p>	<p>O Executivo Municipal não sustentou o repasse dos 5% ao FINCOHAP, foi julgado inconstitucional porque era proveniente de receitas correntes e não de Capital como seria o correto.</p> <p>Problemas políticos fizeram com que fossem devolvidos os recursos do MBEs para Urbanização da Favela do Dique da Vila Gilda. Outros recursos foram obtidos por emendas parlamentares, através de programas da CEF e complementados com o FINCOHAP.</p> <p>Aumento de invasões nas favelas, o cadastro de 1993 já estava desatualizado e não existia instrumento para ajudar no controle dessas invasões.</p>
<b>PROVIDÊNCIAS</b>	<p>Criou a Lei de ZEIS, a Lei do FINCOHAP e a Criação do Conselho Municipal de Habitação e não mexeu na estrutura do órgão gestor da política habitacional - COHAB-ST.</p>	<p>Sustentou o FINCOHAP e o Conselho Municipal de Habitação, criou a COMUL - Comissão de Urbanização e Legalização.</p> <p>Realizou a 1ª Conferência Municipal de Habitação em 1993 e a 2ª Conferência Municipal de Habitação em 1995,</p> <p>Montou um cadastro geral de movimentos por moradias e modificou a estrutura do órgão gestor da política habitacional - COHAB-ST com aumento significativo do número de funcionários tanto do corpo técnico - administrativo com os da obra. A COHAB-ST, começou a trabalhar com equipes multidisciplinares.</p>	<p>Manteve os instrumentos da política habitacional, porém não repassou os 5% do FINCOHAP que feria o artigo 67 da Constituição de 1988 e diferenciou a condução dos canais de participação.</p> <p>Através das emendas particulares tentou dar prosseguimento no Projeto do Dique da Vila Gilda.</p> <p>Realizou a 3ª Conferência Municipal de Habitação em 1997.</p> <p>Criou a Comissão de Congelamento de Favelas, para tentar conter as invasões e numerou os barracos para atualizar o nº de famílias existentes e chamou de selagem.</p>

## **ANEXO III**

# Projetos Habitacionais

## ZEIS 1

### PROJETO DE URBANIZAÇÃO DA FAVELA DO DIQUE

<b>Nome:</b>	Projeto Dique
<b>Local:</b>	Dique Vila Gilda, Jardim Rádio Clube
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização de área degradada e construção de moradias
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	808
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	558 famílias atendidas
<b>Histórico:</b>	<p>Maior obra em desenvolvimento no município, o Projeto de Urbanização do Dique da Vila Gilda é de caráter renovador, tanto pela sua capacidade de transformar a vida das famílias que ocupam a área, quanto pela sua ousadia e abrangência. A iniciativa conjunta da prefeitura e Cohab-Santista de realizar uma intervenção no Dique sintetiza o conjunto de ações que sustentam a política habitacional do município .O Projeto Dique reúne os trabalhos de urbanização da favela, produção de moradias, geração de empregos e renda, recuperação ambiental, regularização fundiária, popular e promoção da cidadania, beneficiando cerca de 3 mil famílias. As discussões sobre o projeto iniciaram-se em 1992. a partir do trabalho de urbanização da Vila Telma. Nos primeiros meses de 1993, foram contratadas as famílias do Dique, e as obras começaram em 1994, sendo que até dezembro de 1996, 558 famílias foram beneficiadas: 307 com moradias construídas, 243 com casas consolidadas (casas de alvenaria pré- existentes na área que passaram a contar com água encanada, luz elétrica e rede de coleta de esgoto., além da regularização fundiária) e oito com unidades comerciais. Custeadas pela Prefeitura Municipal de Santos e pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, as obras de urbanização foram executadas pela COHAB, com cerca de 250 operários, sendo 80% deles moradores da própria favela. A princípio, a Prefeitura deveria arcar com 35% dos custos do projeto, mas devido às dificuldades de repasse, passou a arcar com 65% dos custos total.</p> <p><b>Obras-</b> Para a execução da obra, foi necessário a preparação do solo, que constou basicamente de obras de aterro e macrodrenagem.</p> <p>O aterro sobre um terreno de baixíssima resistência, com uma camada de 30 cm de argila marinha, foi realizado com areia, após uma limpeza da camada superficial, devido a grande presença de material orgânico, resultante da ocupação média de 20 anos da região. Foi necessário colocação de sobrecarga, que permaneceu por um período médio de 4 meses para adensamento e acomodação do solo.</p> <p>A macrodrenagem visa a solução de um grave problema de inundações em toda região, constituída basicamente de uma galeria de concreto armado com diversas saídas para o Rio dos Bugres, protegida por comportas contra a entrada da maré alta.Essa obra foi realizada através de uma sistema de formas metálicas, proporcionando grande agilidade de execução. Com o aterro pronto, foram executadas redes de esgoto, arruamento e paisagismo. A construção das casas propriamente dita, procurou a realização máxima em todas etapas, visando basicamente o barateamento e a utilização da mão-de-obra não qualificada dos moradores da favela. Esta racionalização começou da fundação em radier e da estrutura de concreto, gabaritadas por formas metálicas com grande reaproveitamento e continuou em todos os sub-solos da obra, sempre moduláveis e gabaritados. Foram elaborados diversas tipologias de plantas das casas, de acordo com a tamanho das famílias e de sua condição habitacional anterior. <b>Custos-</b> Os beneficiados pelo projeto poderão pagar seu imóvel em ate 12 anos, com prestações mensais, de acordo com sua renda familiar. No preço da casa esta apenas incluído o custo mão-de-obra e do material utilizados na construção (o terreno era patrimônio da União e foi doando da Prefeitura). A casa de 41m<sup>2</sup>, com dois quartos, custa R\$ 7 mil e poderá ser paga em 144 prestações mensais de R\$ 57,00. vale ressaltar que 25% deste valor retornam para a comunidade em forma de salário.</p>

## PROJETO VILA SANTA CASA

<b>Nome:</b>	Vila Santa Casa
<b>Local:</b>	Encruzilhada
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização de área degradada e construção de apartamentos
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	153 residentes na área e 215 da cooperativa dos servidores públicos municipais.
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	O primeiro prédio, com 24 apartamentos, já foi entregue. Agora, esta sendo construído o segundo prédio, também com 24 unidades. O contrato para as obras cargo da Cooperativa esta formalizado. A abertura da av. Senador Feijó já esta concluída.
<b>Histórico:</b>	<p>A ocupação na Vila Santa Casa começou há 34 anos. Inabitável por falta de infraestrutura básica, a área localizada num dos bairros mais nobres da cidade logo ficou conhecida por "CALDEIRÃO DO DIABO", marginalizando seus moradores.</p> <p>A população local ergueu seus barracos mesmo sabendo que ocorreria risco de perdê-los, pois a propriedade do terreno se dividia entre a Santa Casa de Misericórdia de Santos (81,5%) e a Prefeitura (18,5%). Em dezembro de 1993, a Vila Santa Casa foi enquadrada na lei de ZEIS (Zona Especial de Interesses Social), garantindo aos moradores sua permanência no local.</p> <p>Mesmo assim, no primeiro semestre de 1994, a Santa Casa colocou a leilão toda sua propriedade na vila. Inconformados, os moradores mobilizaram-se, com o apoio da prefeitura e de seus membros da comissão Especial de vereadores. Conseguiram que o leilão fosse sustado. A parti daí, foram iniciadas as negociações para a compra do terreno.</p> <p>Em setembro de 1994, a prefeitura entregou as obras de urbanização executadas na área, com a participação dos moradores. A primeira etapa do projeto prevê a entrega de 48 apartamentos de 42m<sup>2</sup>, com dois quartos e demais dependências. Distribuídos em dois prédios de quatro andares (um em cada extremidade do terreno). O primeiro prédio (24 unidades).construídos na esquina da rua Comendador Martins com Miguel Costa, já foi entregue, outros 24 apartamentos estão em construção, no lado da Av. Washington Luis. A segunda etapa do projeto será desenvolvida no miolo do terreno, através de uma parceria entre a prefeitura e a cooperativa dos servidores públicos municipais. Na área cedida pela prefeitura, a cooperativa erguerá oito prédios de 11 andares, além de garantir a infra-estrutura (redes de água e esgoto). Em troca, 105 unidades serão destinadas aos moradores da vila, uma das favelas mais antiga da cidade. As 215 restantes atenderão aos servidores cadastrados.</p>

## PROJETO PANTANAL

<b>Nome:</b>	Projeto Pantanal
<b>Local:</b>	Av. Martins Fontes no Saboó (entrada da cidade)
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Construção de habitação e urbanização da área.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	650 residentes na área. Cadastradas junto ao conselho municipal de habitação. Na primeira fase. Serão atendidas 120 famílias
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Levantamentos, projetos e terraplenagem concluídos. O inicio das obras esta previsto para dezembro/96
<b>Histórico:</b>	<p>A favela do Pantanal existe há mais de 20 anos. O projeto tem como objetivo viabilizar um investimento externo (CDHU), garantindo aos moradores o direito de permanecer no local. Daí, a proposta de mutirão vertical, onde a CDHU repassará os financiamentos diretamente à Associação dos moradores,</p> <p>que terá a assessoria técnica da COHAB. Ao município caberá a cessão da área dotada da toda a infra-estrutura.</p>

## PROJETO ALEMOA

<b>Nome:</b>	Projeto Alemoa
<b>Local:</b>	Bairro Chico de Paula (junto à via Anchieta)
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização de favela e construção de habitações. A maioria das casas será mantida e dotada em infra-estrutura. Estão prevista novas construções para cerca de 30% dos moradores, que seguirão o padrão das unidades erguidas no Dique.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	880
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	O aterro na área 1 foi concluída e os lotes urbanizados demarcados. As primeiras doze unidades erguidas no núcleo 6 foram concluídas e entregues. As famílias instaladas no alojamento provisório. A primeira etapa da obra, em fase de finalização, beneficiará 150 famílias.
<b>Histórico:</b>	<p>A área da Alemoa tem sido ocupada ao longo dos últimos 20 anos, de forma desorganizada e informal, provocando sua degradação. O projeto envolve recuperação da área, regularização fundiária e construção de moradias/produção de lotes urbanização. Para a execução do projeto, a área foi dividida em 6 sub-áreas, sendo uma no núcleo 1 e cinco no núcleo 2.</p> <p>A situação fundiária na vila é bastante complexa. A ocupação se deu em áreas de marinha estando alguns trechos em posse do poder público municipal, estadual e particulares.</p> <p>Os moradores do núcleo 1 estão ocupando área do terreno pertencente à PMS, área esta subdividida em dois lotes desapropriados para abertura de via pública. Encontram-se ainda sobre faixa de domínio da DERSA, área particular com ações judiciais, e ainda sobre o leito do Rio Furado.</p> <p>No núcleo 2, as ocupações se deram também sobre o leito do Rio Furado, sobre faixa de manutenção de canais de drenagem, sobre faixas de domínio da DERSA e áreas particulares com propriedade desconhecida.</p> <p>Atualmente, negocia-se junto ao SPU a transferência do "direito preferencial ao aforamento" de toda área ocupada pela favela inserida como ZEIS 1, com a finalidade de regularização da posse da terra e cessão dos lotes urbanizados aos moradores cadastrados pro meio de concessão de direito real de uso como prevê a lei de ZEIS. Em paralelo, negocia-se também com os proprietários das áreas particulares com registro no SPU no sentido de facilitar as regularizações junto a este órgão.</p>

## LOMBA DA PENHA

<b>Nome:</b>	Projeto Lomba da Penha
<b>Local:</b>	Morro da Penha
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização de área degradada com relocação de famílias que se encontram em áreas de risco.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	112 cadastradas no local
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	As obras executadas (construção de acessos, muros de arrimo e redes de água e esgoto) beneficiaram as primeiras 30 famílias.

## CANELEIRA III

<b>Nome:</b>	Projeto Caneleira III
<b>Local:</b>	Encosto do morro da Caneleira - Zona Noroeste.
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Construção de 20 edifícios de 5 andares. Os apartamentos terão 41m <sup>2</sup> , com dois quartos e demais dependências.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	400 residentes no local e pertencentes á associação dos moradores da Caneleira III. Elas foram cadastradas junto ao C.M.H. (Conselho Municipal de Habitação)
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Alojamento provisório concluído e primeiros dois prédios em obras.
<b>Histórico:</b>	<p>A ocupação do morro da caneleira, na zona noroeste, começou em julho de 93, naquela época, a Construtora Itapoã estava negociando a compra de uma área de 105 mil m<sup>2</sup>, com a Konjunto Comercio Importação, Exportação e Administração. Depois de muita negociação, a aquisição da área foi fechada pelos próprios moradores.</p> <p>Neste processo foi fundamental a intervenção da prefeitura que, através do Departamento Jurídico, lutou contra o despejo dos ocupantes e intermediou as negociações para a compra da área. Além da assessoria técnica, a associação dos moradores contou com o apoio social da Administração, responsável pela parceria empresa/população.</p> <p>Cada apartamento está avaliado em torno de R\$ 11.200,00, sendo que esse valor será dividido em 87 prestações que serão reajustadas anualmente de acordo com os índices da poupança. Os moradores já começaram a pagar as parcelas de aquisição do imóvel.</p>

## VILA PROGRESSO

<b>Nome:</b>	Projeto Vila Progresso
<b>Local:</b>	Morro do Saboó
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização e regularização fundiária
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	915
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	execução da redes de esgoto e construção das escadarias e outros acessos.
<b>Histórico:</b>	<p>Trata-se de mais um caso de "aluguel de chão", bastante comum nos morros de Santos, onde as famílias com pagando um aluguel mesmo depois de construídas suas casas (muitas delas são obras de alvenaria).</p> <p>O projeto envolve a regularização fundiária, reparcelamento do solo e urbanização de 915 moradias. Destas 15 serão destinadas às famílias que se encontram em área de risco em outros morros e as 900 restantes, são dos próprios moradores da Vila Progresso, onde serão realizadas obras de contenção e segurança das encostas.</p>

## RUAS 1 E TORQUATO DIAS

<b>Nome:</b>	Projeto Ruas 1 e Torquato dias
<b>Local:</b>	Morro da Nova Cintra
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização e regularização fundiária
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	218
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Os moradores deverão assinar o contrato de compra da área em janeiro/97. O acordo entre os ocupantes e os proprietários foi realizado graças a intervenção da prefeitura.
<b>Histórico:</b>	<p>A ocupação do terreno de quase 170 mil m<sup>2</sup> no morro da Nova Cintra ocorreu há mais de quatro décadas. Desde então, os moradores são obrigados a pagar aluguel do chão, onde construíram suas casas.</p> <p>O primeiro passo da Administração para solucionar o problema foi dado em novembro de 94, quando o prefeito David Capistrano Filho assinou decreto, criando a Comissão de Urbanização e Legalização, fundamental para regularizar a situação das moradias da Rua Torquato Dias.</p> <p>Em outra parte da mesma gleba, invadida no final de 95, a ação do governo municipal evitou o despejo de 62 famílias. A situação foi contornada graças à intervenção do prefeito que intermediou acordo entre os ocupantes e os proprietários do lote, viabilizando a compra pelos moradores e o desenvolvimento do projeto habitacional.</p>

## VILA JOSÉ MENINO

<b>Nome:</b>	Projeto Vila José Menino
<b>Local:</b>	Morro do José Menino
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização e regularização fundiária
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	287
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído
<b>Histórico:</b>	<p>Trata-se de um loteamento composto por 47 lotes de área média de 50m<sup>2</sup>, situado em áreas de ZEIS 2, sendo que os adquirentes (287 famílias) possuem como documento de propriedade uma concessão com direito real de uso, cedida através de leis aprovadas nos meses de maio e junho de 1992.</p> <p>Este loteamento faz parte do projeto de ZEIS 1 do Morro do José Menino, que consiste em regularização fundiária e remoção de famílias situadas em áreas de risco.</p> <p>Nesta obra ficou a cargo da COHAB-ST os seguintes serviços: terraplanagem, execução da rede coletora de esgoto, execução da rede de abastecimento de água. Obras de contenção. Obras de drenagem, escadarias de acesso.</p>

## VILA TELMA

<b>Nome:</b>	Projeto Vila Telma
<b>Local:</b>	Jardim Radio Clube. Zona Noroeste
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização com melhoria habitacional e regularização
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	111
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Concluído
<b>Histórico:</b>	<p>Resultado de uma ocupação ocorrida em 1986, a Vila Telma é construída por 111 famílias, as quais antes do Projeto de Urbanização viviam em precárias condições de habitabilidade (ausência de saneamento básico, espaços inadequados para circulação, dentre outros problemas).</p> <p>O projeto teve início no final de 90, com a discussão da proposta de intervenção (regularização fundiária, parcelamento do solo e melhorias urbanas). Esse processo de discussão durou aproximadamente 9 meses, através de reuniões por núcleos, até que as primeiras relocações ocorressem.</p> <p>Foram executadas pavimentação asfáltica das ruas externas e arborização e implantação de áreas de convivência.</p> <p>Embora não exista uma organização do tipo formal, os moradores criaram uma comissão para acompanhamento do projeto.</p>

## ESTUÁRIO

<b>Nome:</b>	Estuário
<b>Local:</b>	Rua Clóvis Galvão de Moura Lacerda, Estuário
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização, construção de unidades e regularização fundiária
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	88 moradores na área
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Regularização fundiária de parte da área
<b>Histórico:</b>	<p>Parte da área pertence a Prefeitura. Foram aprovadas, em dezembro/96 as leis de concessão de direito real de uso às 28 famílias residentes nesse trecho da área. A outra parte é particular e foi declarada de interesse social pra fins de desapropriação, através do decreto 2676/96.</p> <p>A atual Rua Clóvis Galvão de Moura Lacerda começou a ser ocupada nos anos 40. Desde aquela década, muito dos moradores pagam aluguel do terreno sobre o qual construíram suas casas. Em 1992, a área foi decretada Zona Especial de Interesse Social, destinada somente à habitação popular. A partir de 1993, a empresa voltou a ameaçar de despejo os moradores do lado par da via, conseguindo na justiça a retirada de quatro famílias das casas onde moravam.</p>

## VILA REDENÇÃO (NOSSA SENHORA APARECIDA)

<b>Nome:</b>	Vila redenção (nossa Senhora de Aparecida)
<b>Local:</b>	Estuário
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Urbanização da área e autoconstrução
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	15
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Urbanização concluída. As famílias estão substituindo suas casas provisórias de madeira por outra de alvenaria. Financiadas pela Cohab
<b>Histórico:</b>	<p>O terreno é próprio municipal. A prefeitura deu uma permissão de uso da área aos moradores. A área foi urbanizada com implantação de infra-estrutura (redes de água, luz e esgoto) e inicialmente com a construção de embriões de madeirite.</p> <p>Atualmente o padrão construtivo esta sendo substituído por alvenaria com financiamento por parte da COHAB-ST</p>

## PROJETOS HABITACIONAIS DESENVOLVIDOS EM ZEIS 2

### PROJETO PELÉ

<b>Nome:</b>	Projeto Pelé
<b>Local:</b>	Rua Profº Nelson Spíndola, Rádio Clube.
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Produção de 311 lotes urbanizados ( 1ª etapa) / auto-construção e urbanização da área).
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	Prioritariamente, 260 famílias dos movimentos de luta por moradia Pelé e juventude e as demais vindas de áreas de risco nos 1morros.
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	As primeiras 104 unidades (sobrados geminados com 60m <sup>2</sup> ) estão sendo erguidas na parte do terreno liberado pela COHAB-ST. Paralelamente à edificação, foram executados os serviços de terraplanagem na área restante. Com recursos próprios os movimentos Pelé Juventude contrataram uma empreiteira para a construção das casas. As obras de infra-estrutura estão em andamento.
<b>Histórico:</b>	O terreno de 53.830m <sup>2</sup> foi pela prefeitura de seu antigo proprietário, o Pelé, e vendido para os integrantes dos movimentos beneficiados. O projeto será executado em duas etapas. Na primeira, serão beneficiadas 311 famílias e na segunda, 250.

### PROJETO ILHÉU ALTO

<b>Nome:</b>	Projeto Ilhéu Alto
<b>Local:</b>	Morro do Ilhéu Alto - Bom Retiro
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de apartamentos urbanização da área
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	504 (moradores da Vila dos Criadores e integrantes do Movimento de Luta por Moradia Castelo III)
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	construção de 250 apartamentos com respectiva infra-estrutura, concluída em 1996. Os demais foram entregues em 1997.
<b>Histórico:</b>	Projeto é fruto de uma parceria entre a prefeitura e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU). Prevê a construção de 30 prédios com quarto pavimentos cada (térreo mais 3 andares), alguns com 16 e outros com 18 apartamentos de dois quartos, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. O terreno tem 40 mil m <sup>2</sup> , dos quais 15 mil aproveitáveis para edificação. As negociações para a construção do conjunto habitacional tiveram início em dezembro de 1990, quando a área foi ocupada pelos integrantes do Movimento de Luta por Moradia Castelo III. Após intenso processo de discussões, do qual participavam as famílias, a COHAB adquiriu o terreno em outubro de 91, que foi transformado no ano seguinte em área de ZEIS 2. Em 1992, a COHAB contratou técnicos do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) e fez o levantamento topográfico da área, além de uma pesquisa junto às famílias do Movimento, para conhecer as condições em que moravam naquele momento.

## PROJETO ILHÉU BAIXO

<b>Nome:</b>	Projeto Ilhéu Baixo
<b>Local:</b>	Rua Alderico Monteiro, Jardim Bom Retiro
<b>Tipo de Intervenção:</b>	Produção de lotes urbanizados / auto-construção e urbanização da área.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	498, (sendo 110 na primeira etapa e 388na segunda etapa)
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	Todos os lotes já foram urbanizados e entregues à população. Atualmente, as famílias da segunda etapa estão construindo suas moradias (sobrados com 60m <sup>2</sup> ), com assessoria técnica da Cohab.
<b>Histórico:</b>	O morro do Ilhéu Baixo foi ocupado em 1990 e, mais tarde a prefeitura intermediou a compra do terreno com o proprietário Júlio Paixão. Na primeira fase do projeto, 110 lotes foram destinados do movimento por moradia São Manuel e as 19 famílias que viviam na favela Heitor Vila Lobos, na Ponta da Praia, extinta pela prefeitura em junho de 94. Na segunda etapa, foram entregues 388 lotes, que beneficiaram os associados do movimento Bom Retiro.

## PROJETO CANELEIRA

<b>Nome:</b>	Projeto Caneleira
<b>Local:</b>	Caneleira
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de casas (1ª etapa) e produção de lotes urbanizados/ auto-construção (2ª etapa) com urbanização da área.
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	222 ( movimento de luta por moradia Augusto Cerqueira, São Manuel I e II).
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	As famílias beneficiadas (2ª etapa) estão construindo suas casas nos lotes urbanizados. As casas prontas (1ª etapa) foram entregues.
<b>Histórico:</b>	<p>Em 1989, 122 famílias ocuparam um terreno de 22 mil m<sup>2</sup> na Caneleira, destinados inicialmente à construção de um Kartódromo. Apesar de declarada de utilidade pública desde 1972, a área permaneceu ociosa até 1991, quando a Administração Democrática Popular decidiu desapropriar para execução do projeto habitacional Vila Esperança. Com assessoria da Cohab, os ocupantes fixaram-se num assentamento provisório, ocupado 50% da área. Visando a otimização do terreno, apenas 50% de sua extensão foi utilizada na execução da 1ª etapa do projeto habitacional. Em sistema de mutirão , com mão-de-obra dos moradores e da cooperativa dos trabalhadores da construção civil, além de material e apoio técnico da COHAB-ST, as obras começaram, depois de inúmeras discussões com a população.</p> <p>A parte restante do terreno foi reservada para atendimento ao movimento por moradia Vila Esperança II que, posteriormente, foi denominado de "Ayrton Senna". Este grupo tem origem na junção dos movimentos por São Manoel I e II, Augusto Cerqueira e Ilhéu Baixo, que se organizaram para pleitear a área.</p> <p>A Vila Esperança (1ª etapa/ casas prontas) foi entregue pelo prefeito David Capistrano no dia 27/11/94. Ocuparam as novas unidades as 122 famílias que residiam em alojamentos provisórios na área. Seis delas, com condições financeiras, custearam as obras. As outras 116 famílias tiveram suas casas financiadas pelo de incentivo à construção de habitação popular (FINCOHAP). As unidades habitacionais são sobrados com 60m<sup>2</sup> cada.</p> <p>Ávila Ayrton Senna (2ª etapa/ lotes urbanizados) foi entregue em julho de 1996. A construção das casas, que esta sendo feita pelos próprios futuros moradores, com assessoria e financiamento de materiais pela Cohab-st está praticamente concluída.</p>

## SÃO ROQUE

<b>Nome:</b>	São Roque
<b>Local:</b>	Morro são Bento
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de unidades ou produção de lotes urbanizados
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	22
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	execução de obras de segurança

## JARDIM CASTELO

<b>Nome:</b>	Jardim Castelo
<b>Local:</b>	Jardim Castelo
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de unidades
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	80
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído

## ESTRADÃO

<b>Nome:</b>	Estradão
<b>Local:</b>	Bairro da Areia Branca, próximo à divisa com São Vicente.
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de casas
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	336
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	O Projeto está em elaboração o levantamento planialtimétrico e a sondagem da área foram concluídos
<b>Histórico:</b>	A lei de ZEIS permitiu à prefeitura negociar em 1996, através de permuta a área da Estradão junto aos seus proprietários, atendendo a uma antiga reivindicação dos movimentos de luta por moradia da cidade. O empreendimento habitacional será viabilizado através de uma parceria entre a P.M.S.e a C.D.H.U. beneficiara os movimentos antigos (cadastros antes de maio 1995) que ainda tinha projeto, conforme compromisso assumido durante a 2ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em novembro de 95. No dia 8 de novembro/96, o prefeito David Capistrano assinou um termo de compromisso com os movimentos que deverão atendidos pelo projeto Estradão.

## JOÃO DE BARRO

<b>Nome:</b>	João de Barro
<b>Local:</b>	Rua (próximo ao hospital da zona noroeste)
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de sobrados geminados com 60m <sup>2</sup> e 2 quartos
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	24 integrantes de movimento de luta por habitação
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído em 1995
<b>Histórico:</b>	Das 24 unidades, 12 foram financiadas pelo fundo de incentivo à construção de habitação popular (FINCOHAP) e construídas em regime de mutirão, com mão-de-obra dos moradores e da Cooperativa dos Trabalhadores da Construção Civil. As outras 12 unidades foram erguidas com recursos dos próprios moradores.

## RÁDIO CLUBE

<b>Nome:</b>	Rádio Clube
<b>Local:</b>	Jardim Rádio Clube Zona Noroeste
<b>Tipo de Intervenção:</b>	produção de lotes urbanizados com financiamento de cesta básica de matérias/ auto- construção
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	130
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído em 1994
<b>Histórico:</b>	O projeto foi executado em parceria com a CET, que financiou as cestas básicas de matérias de construção localizado em área de ZEIS 2. Foi objeto de luta do movimento de Luta por Moradia Rádio Clube, que chegou a ocupar a área. O projeto também beneficiou os Movimentos por Moradia Armando Erbist e Metasul.

## ALTOS DA VILA PROGRESSO

<b>Nome:</b>	Altos da Vila Progresso
<b>Local:</b>	Morro do Saboó
<b>Tipo de Intervenção:</b>	urbanização e obras de segurança
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	120
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	execução de obras de infra-estrutura

## LUIZ ALVES

<b>Nome:</b>	Luiz Alves
<b>Local:</b>	Jardim Rádio Clube
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção de unidades
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	44
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído

## **PROJETOS HABITACIONAIS DESEVOLVIDOS EM ZEIS 3**

### **LOCAÇÃO SOCIAL**

O programa de Locação Social visa dar o direito de moradia - e não de propriedade - à população. Consiste na reforma de imóveis antigos (ou construções de novos) do centro para, posteriormente, aluga-los à famílias residentes nos cortiços da região. Para tanto, a PMS criou legislação específica que abre espaço para parcerias com os donos dos casarões, hoje degradados.

#### **IMOVEIS OBTIDOS PARA O PROGAMA**

<b>Local:</b>	Rua Emilio Ribas, nº87, - Vila Nova
<b>Tipo de Intervenção:</b>	reforma
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	14 idosos
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído. Denominado " Republica Bem Viver", o imóvel foi entregue em 25/10/96

Obs. O imóvel foi cedido em comodato pela Fundação Ruth Alexandre Mahtfuz

<b>Local:</b>	Praça Iguatemi Martins, nº 40/42
<b>Tipo de Intervenção:</b>	reforma
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	8 famílias
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído

Obs. O imóvel foi cedido pelo proprietário por 2 anos. Na contrapartida, a cohab arcará com os custo da reforma

<b>Local:</b>	Rua da Constituição, nº36/39/40 (ao lado do Outeiro Santa Casa)
<b>Tipo de Intervenção:</b>	construção e recuperação da fachada do imóvel
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	16 famílias
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	em andamento

Obs. O imóvel pertence à prefeitura

<b>Local:</b>	Rua Republica Portuguesa, nº29
<b>Tipo de Intervenção:</b>	reforma
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	5 famílias
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	não liberado - depende de liberação de verba federal

Obs. O imóvel foi cedido em comodato pela fundação Ruth Alexandre Mahfz.

<b>Local:</b>	Rua Bitencourt, nº287
<b>Tipo de Intervenção:</b>	reforma
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	8 famílias
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	concluído

<b>Local:</b>	Rua Alfredo Porchat
<b>Tipo de Intervenção:</b>	reforma
<b>Nº de famílias beneficiadas:</b>	em estudo
<b>Estágio Atual do Projeto:</b>	não iniciado