

SONIA NAHAS DE CARVALHO

PLANEJAMENTO URBANO E DEMOCRACIA:
A EXPERIÊNCIA DE SANTOS

Tese de Doutorado apresentada ao
Departamento de Ciência Política do
Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas da Universidade Estadual de
Campinas sob a orientação da Profa.
Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Este exemplar corresponde à
redação final da tese
defendida e aprovada pela
Comissão Julgadora em
10/06/1999

BANCA

Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Profa. Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Evelina Dagnino
Profa. Dra. Evelina Dagnino

Maria Lucia Refinetti Rodrigues Martins
Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

Martha Ferreira Santos Farah
Profa. Dra. Martha Ferreira Santos Farah

Valeriano Mendes Ferreira Costa
Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Maio/99

5865105



AGRADECIMENTOS

S aio desta empreitada enriquecida. Conheci pessoas com as quais troquei afeto, conhecimento e experiências. Redescobri Santos, uma cidade litorânea, o porto mais importante do Brasil, que já viveu seus momentos áureos, mas tem ainda muitas histórias para contar. Esta é uma delas.

Mas esta é uma história que eu não conto sozinha. Estiveram comigo nesta empreitada seus protagonistas, para quem somente palavras de agradecimento dizem pouco. Dispuseram-se a colaborar comigo e eu roubei parte de seu tempo. Obrigada a todos. Em especial, a Telma de Souza e a David Capistrano Filho, personagens centrais, que acreditaram em um projeto de democracia e não pouparam esforços para torná-lo realidade. José Marques Carriço, com seus depoimentos e leitura de parte desta tese. Alfredo Buso, que me fez corrigir um equívoco de interpretação. Marilú Lopes Santos e Maria Aparecida Campos Carneiro, vocês nem imaginam a contribuição valiosa que me foi dada, quando me propiciaram o acesso ao acervo documental da prefeitura. José Fernando Oliva e Cleide Gomes, da Câmara municipal, solícitos, entenderam o meu trabalho e levantaram todos os pareceres e processos de que eu precisava. Maria Cristina Miranda, que me abriu as portas da Cohab-ST e Patrícia Mara Fonseca que, comigo, recuperou as atas do Conselho Municipal de Habitação. Roberto Nunes, do Ilhéu Baixo, com quem visitei a zona Noroeste de Santos e pude constatar os resultados das ações públicas “em campo”. Mas agradeço também a

Adelino Rodrigues, Alcindo Gonçalves, Altino Dantas, Bechara Neves, Carlos Alberto Carmona, Cassandra Maroni Nunes, Cláudio Abdala, Fábio Barbosa, Fausto Figueira, João Ferreira Netto, José Francisco C. Ramalho, José Machado, José Marcelo M. Ferreira, José Rodrigues, Ladislau Dowbor, Lenimar Rios, Lucineya Marques de Lima Souza, Luís A. de Paula Nunes, Márcia C. Luz, Márcio P. Nassif, Marcos A. Braga, Nelson Marques da Silva Filho, Roberto Bonavides, Sânia C. D. Baptista, Silmara G. Gomes, Tânia M. dos Santos Vieira e Zaira Freitas Souza.

Conversar com todos eles foi enriquecedor, contribuindo para que eu fosse aos poucos compondo o meu mosaico. Porém, o difícil era passar para o papel as dezenas de horas destas conversas guardadas em fita. A minha amiga Maria Cláudia Carvalho Matos passou-as para o papel. O que teria sido de mim se não tivesse sido a “Cacá” para transcrevê-las! Obrigada.

Ao meu amigo André Rodrigues Najy, que, diariamente, trazia da Baixada o D.O. Urgente e A Tribuna e, juntos, trocávamos idéias sobre a Santos de hoje.

Na reta de chegada, meu reconhecimento à qualidade do trabalho de duas grandes companheiras, que vararam a madrugada: Fátima Murad leu e revisou, e Icléia Alves Cury editou a tese. Ao Miguel Chaia, que, sempre carinhoso, ao final desta estrada, leu o meu trabalho e comigo dialogou de forma positiva e construtiva.

Meus novos amigos de Seade que, compartilharam o dia a dia deste meu trabalho em meio às nossas atividades profissionais. Lília, Paulo e Paula, obrigada pelas palavras de apoio. A você, Luís Bloch, meu irmão, entre meus amigos. Minha mãe, Yvonne, meus irmãos, Rose e Ricardo, com um acompanhamento surdo e de torcida silenciosa. E a você, Linda, mais que solícita, solidária e companheira. Carinho ajuda, e muito, escrever uma tese.

Meus filhos, Luís e Juliana, que foram obrigados a compartilhar por um longo período de sua fase de adolescentes sua mãe fazendo a tese no computador, viajando para Santos e por vezes, descuidando-me de suas preocupações e necessidades. Desculpem-me.

E a você, Marcos, mais que companheiro e amigo, partilhou minuto a minuto este meu trabalho, incentivando-me com amor – e precisa mais que isto! Mas foi, pois você não mediu esforços para partilhar também de uma discussão em uma área que não é a sua.

Para todos vocês, meus companheiros nesta jornada, porém, eu confesso: esta história não teria sido escrita se não fosse a orientação rigorosa e cuidadosa de Argelina Cheibub Figueiredo. Seriedade, respeito, amizade e muita referência teórica e metodológica você me passou nestes anos em que dividimos este trabalho. Agradecer é pouco. Valeu, Argelina.

ÍNDICE

Agradecimentos	iv
Introdução	1
1. Política de Planejamento Urbano: escopo e contexto institucional	14
Planejamento urbano tecnocrático e participativo	14
Planejamento urbano participativo no Brasil	32
Questão urbana na Constituição de 1988	37
2. Política de Planejamento Urbano em Santos	42
Construção da cidade moderna e o Plano de Saturnino de Brito	43
Evolução urbana e o Plano Diretor Físico de 1968	49
Lei Orgânica e o lugar do Plano Diretor no governo Telma de Souza	56
Fundamentos da política de planejamento urbano e do Plano Diretor	62
3. Governo Telma de Souza: ampliação da participação e impasse na proposta de plano diretor	73
Ampliação da participação como política de governo	76
Participação e representação de interesses no Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan)	83
Proposta de Plano Diretor e agudização do conflito de interesses	87
Lei de criação das Zonas Especiais de Interesse Social e participação popular	96
4. Governo David Capistrano Filho: conciliação e negociação de uma proposta de plano diretor	111
Estratégias de formação de apoio: organização administrativa e disseminação da política ...	120
Plano Diretor do Executivo e suas alterações	132
Plano Diretor na Câmara municipal	144

5. Implementação da Lei de ZEIS em uma Política Municipal de Habitação:	
alternativa possível	152
Interação com o Legislativo municipal	162
Formas institucionais de participação na política pública	166
Participação popular no Conselho Municipal de Habitação	172
Pauta do Conselho Municipal de Habitação e participação ampliada	179
Conclusões	187
Bibliografia	197
Referências documentais	203
Glossário de Siglas	209
Anexo	
Comparação entre a proposta do executivo municipal e o projeto de lei complementar n.º 50, encaminhado à Câmara em 20/novembro/1995	211

INTRODUÇÃO

O modelo tecnocrático da política de planejamento urbano no Brasil, em meados da década de 70, apresentava sinais de esgotamento, acompanhando os primeiros sintomas da crise de legitimidade do regime político fundado em um padrão excludente, burocrático e centralizador. Nesse processo de esgotamento já se identificavam os traços de um novo modelo de gestão de política, que incorporava formas de participação popular, mesmo que restritas às etapas de execução de políticas urbanas.

A Constituição federal promulgada em 1988 encerrou uma etapa de mudanças políticas vividas ao longo dos anos 80. Com as regras constitucionais aprovadas, restabeleceu-se a normalidade democrática no Brasil, alteraram-se as bases de relacionamento entre os governos central e locais e entre o Estado e a sociedade e redefiniram-se as competências de algumas das instituições públicas brasileiras. Quanto à política urbana, a nova Constituição dedicou um capítulo ao tema, em que recoloca a questão do planejamento urbano, elegendo o plano diretor – de responsabilidade do poder público municipal, elaborado e executado pelo Executivo e transformado em lei pelo Legislativo – como o instrumento básico de ordenação da cidade.

As mudanças no quadro institucional que acompanharam as ações de descentralização política foram favoráveis às características que estruturam a modalidade participativa do planejamento urbano, uma vez que, ao se desconcentrar as decisões públicas em diferentes esferas de governo, diversifica-se a gama de atores participantes, amplia-se o perfil de representação política e, conseqüentemente, permite-se a identificação localizada e o tratamento diferenciado de problemas, levando em conta os valores, interesses e princípios destes mesmos atores. Para o planejamento participativo, são relevantes as ações

que visem a descentralização política e o restabelecimento da autonomia do governo municipal, o fortalecimento do poder Legislativo e a ampliação da participação social no processo de formação das decisões públicas.

No processo de descentralização política em curso nos anos 80, a esfera local passou a constituir o *locus* privilegiado de promoção de ações públicas e de articulação com os segmentos sociais para a execução de algumas das políticas públicas, em particular as de caráter social. Simultânea à desconcentração dos recursos financeiros federais, a recuperação da autonomia do governo municipal ampliou a capacidade decisória das autoridades públicas locais e reduziu sua submissão direta às diretrizes emanadas de outras esferas de governo, facilitando, por consequência, o processo político de identificação e tratamento de problemas locais específicos. No âmbito da política de planejamento urbano participativo, a circunscrição dos recursos de poder a um mesmo centro de decisões ampliou as possibilidades de reconhecimento de problemas diferenciados e de acesso das diferentes forças sociais, incluídos os segmentos socialmente desfavorecidos, cujas demandas e necessidades se tornam mais visíveis, diante da proximidade dos centros decisórios locais das políticas públicas.

Nesta mesma direção, o fortalecimento do poder Legislativo, nas três esferas de poder, resultou em um quadro de repartição mais equilibrada das funções executiva e legislativa. Na esfera municipal, a competência legislativa foi ampliada com a prerrogativa do estabelecimento de Carta constitucional própria. A recuperação das atribuições do Legislativo como mecanismo tradicional de representação social, por si só, contribui para aumentar a permeabilidade dos núcleos institucionais de decisão aos valores e interesses dos diferentes grupos sociais e também para encaminhar soluções a problemas localizados. As novas condições institucionais contribuem, além disso, para estimular a criação de outras formas de participação social, ampliando o leque de interlocutores com acesso ao processo de tomada de decisões políticas.

Em suma, estas eram as novas condições que possibilitavam promover a política de planejamento urbano nas cidades brasileiras dentro de um modelo de gestão pública capaz de romper com a modalidade de participação que incorporava ainda de forma restrita a população, atendo-se exclusivamente à satisfação de suas necessidades imediatas.

Tendo em vista estudar processos de participação da população na formulação de políticas urbanas, a nossa análise centralizou-se na experiência da política de planejamento urbano desenvolvida em Santos, Estado de São Paulo, no período compreendido por duas gestões municipais petistas: Telma de Souza (1989-92) e David Capistrano Filho (1993-96). O projeto político destes governos rompia com a tendência histórica de Santos de manter os governos municipais sob o controle das forças locais conservadoras, a despeito de sua forte tradição de lutas sociais associadas aos movimentos sindicais organizados, desde a virada do século, a partir das ações reivindicativas dos portuários. Aquela tendência histórica acentuou-

se em 1968 quando a cidade foi enquadrada como área de segurança nacional e sua população foi privada do direito de eleger o chefe do Executivo municipal. Neste contexto, o retorno à autonomia municipal, que só ocorreu em 1983, foi politicamente mais expressivo.

A escolha de Santos para o nosso estudo justifica-se pela continuidade de 8 anos de governo sob uma mesma legenda partidária e, portanto, sob uma mesma orientação política. Além disso, esta escolha deveu-se ao fato de se tratar de administrações municipais que propunham executar o projeto democrático-popular do Partido dos Trabalhadores, fundado em dois objetivos básicos de ação de governo: a inversão de prioridades na aplicação dos recursos públicos, constituindo uma proposta redistributiva, e a incorporação da participação dos segmentos sociais historicamente excluídos dos processos de formação das decisões públicas.

A análise sobre a experiência da política de planejamento urbano participativo em Santos investigou as possibilidades de emergência e consolidação de novas formas de participação social que garantissem o direito à cidade e à moradia aos grupos sociais que não têm acesso aos benefícios coletivos produzidos na cidade. Portanto, estávamos preocupados em identificar a instituição de formas de participação que correspondessem ao tipo de participação requerido para a consecução dos dois objetivos acima colocados. Em outras palavras, uma investigação centralizada em formas de participação que permitam a consecução de bens de natureza não negociável, como é o caso dos bens que demandam a ampliação dos direitos da cidadania.

A referência conceitual adotada seguiu a distinção feita por Azevedo e Prates (1990) entre duas propostas que se escondem sob o rótulo de planejamento participativo, ou entre dois tipos de envolvimento comunitário distintos quanto à sua amplitude, poder decisório e motivação: a participação instrumental e a participação ampliada.¹ Para estes autores, é preciso distinguir entre tipos de ação coletiva e a natureza do bem público procurado, identificando-se a ação de tipo instrumental ou reivindicativa, relacionada a bens negociáveis ou instrumentais, da ação de tipo normativo ou ideológica, que corresponderia a bens não negociáveis. No primeiro caso, as organizações seriam basicamente organizações típicas de articulação de interesses, orientadas para a produção de bens coletivos de natureza negociável. No segundo caso, a ação coletiva visaria assegurar ou transformar valores básicos da sociedade, particularmente através de demandas de ampliação dos direitos de cidadania, questões ecológicas ou redefinição dos critérios de distribuição de bens na sociedade. Entre estes tipos, a política de planejamento urbano participativo em Santos pretendia estimular o segundo e, em face de suas

1. A participação ampliada, para estes autores, é identificada, também, como participação neocorporativa. Porém, consideramos este termo inadequado para dar conta das ações dos movimentos sociais. A conceituação que procuramos seguir de participação ampliada aproxima esta discussão da literatura recente sobre movimentos sociais, focalizada na análise das ações coletivas que visam formar ou confirmar identidades coletivas. Como discutido por Dagnino (1994) e Alvarez e Dagnino (1995), nos anos 90, a luta por "direito a ter direitos" constitui a base para a construção de uma nova cidadania.

características, redefinir o padrão de relacionamento entre o Estado e as populações urbanas desfavorecidas.

Três questões orientaram nossa investigação. A primeira é o reconhecimento de que o padrão geral de decisão nessa área de política tem privilegiado os grupos sociais ligados à produção imobiliária urbana, vistos como os setores que têm seus interesses mais diretamente afetados por políticas urbanas. Sabíamos, de antemão, que estes setores, se não eram os reais parceiros em situações de políticas específicas, constituíam-se em seus interlocutores privilegiados. A questão que nos colocávamos era a de como incorporar novos segmentos sociais ao processo da política de modo a alterar o equilíbrio de forças sociais historicamente representadas em políticas urbanas.

A segunda questão relaciona-se ao baixo grau de organização dos segmentos populares no Brasil e à elevada carência social de amplas parcelas da população residente em nossas cidades. Reconhecíamos, além disso, que, no período recente, a organização popular havia recrudescido, com mais intensidade em torno de algumas questões e em locais mais específicos. A nossa questão, aqui, era a de como uma política pública de base municipal poderia estimular a participação ampliada em contextos locais em que falta água, casa, pavimentação, transporte, enfim, falta praticamente tudo.

Por fim, a nossa terceira questão diz respeito à convivência entre formas de participação direta e de democracia representativa, no caso, localizada na Câmara municipal. Perguntamo-nos como seria possível implementar formas de participação direta, articulando-as com as formas institucionais vigentes de democracia representativa.

Estas questões colocam um triplo desafio à política: alterar uma relação social consolidada em políticas de natureza urbana, combinar tipos e formas correspondentes de participação e manter a convivência entre esferas de participação. Nossas investigações centralizaram-se nas relações entre o Executivo municipal de Santos, na posição de proponente da política, e a sociedade, decompondo-a nos setores sociais que se mobilizaram em torno da política ou que foram chamados a participar de seu processo. Para os formuladores da política de planejamento urbano em Santos, os segmentos populares configuravam-se como uma das principais, senão sua principal base de sustentação, com a qual esperavam contar ao longo do processo da política. Porém, o próprio Executivo reconhecia a ausência de formas mais organizadas destes segmentos, pelo menos enquanto movimentos de base urbana. Além disso, a estrutura de gestão da política de planejamento urbano, em Santos, já continha uma arena institucional de representação social. Tratava-se do Conselho Consultivo do Plano Diretor, em funcionamento, cuja existência legal foi definida por lei em 1968, portanto em contexto político e social distinto daquele dos conselhos populares propostos pelos movimentos dos anos 80 como formas de participação ampliada. Em face da composição social definida desde a sua criação, este conselho era o espaço de representação majoritária dos grupos sociais ligados ao mercado da produção imobiliária e, dessa forma, não correspondia às expectativas do Executivo municipal quanto aos parceiros que se queria privilegiar com

a política. Além disso, a esfera legislativa mantinha suas funções políticas enquanto instância de aprovação dos instrumentos legais básicos da política urbana, no quadro político-institucional fortalecido após 1988.

No âmbito de novas condições institucionais, o plano diretor era o instrumento da política de planejamento urbano participativo que visava instituir mecanismos de regulação do solo que favorecessem a apropriação coletiva dos benefícios produzidos na cidade. Os mecanismos de regulação propostos sustentavam-se no princípio da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir que, generalizado para todo o território urbano do município, contribuiria para a expansão dos direitos da cidadania, em particular o direito à cidade. A política visava também integrar os setores populares, não mais apenas nas suas etapas de execução, mas também naquelas correspondentes ao planejamento e formulação da política, promovendo ações públicas de organização da participação popular e de ampliação do acesso às informações públicas municipais.

Era dentro desta perspectiva que organizar a participação na política constituía um dos seus objetivos fundamentais. Dito em outras palavras, no próprio âmbito da política formulada estava contido também o projeto de sua implementação, com a institucionalização de um novo padrão de relacionamento entre o poder público e a sociedade através do processo da política pública. Sob este ângulo de interpretação, as características que identificam a modalidade participativa de planejamento urbano poderiam ser recuperadas, ao longo do próprio processo da política, podendo passar, assim, a integrá-la, no caso desta experiência em particular.

No processo histórico recente, e ainda não consolidado, de reivindicação por maior participação política e pela criação de novos canais de representação popular, os dirigentes municipais de Santos, alinhados aos segmentos populares, pretendiam que estes assumissem um modo próprio de expressão política, representando uma alternativa autônoma de ordenação da competição política e de participação nos processos decisórios.

A mobilização dos recursos públicos pressupunha atribuir às organizações populares uma nova dimensão aglutinante, um novo terreno de confrontação e, portanto, novos critérios de avaliação recíproca de posições relativas. E, naturalmente, acenava-se com a possibilidade de modificação das posições de força pré-constituídas e de superação das desvantagens no processo político de tomada de decisões públicas.

Ampliar a participação política consistiria em introduzir outros valores no processo de formação das decisões, ao atender os interesses dos grupos populares, em geral não contemplados, criando canais para sua participação e uma ordem de intervenções públicas capaz de inverter prioridades e de expandir direitos sociais. As novas prioridades privilegiariam valores universalizantes ao questionar as desigualdades presentes na alocação dos recursos públicos. No âmbito da política de planejamento

urbano participativo, os princípios igualitários corresponderiam a um projeto de cidade que contemplasse a distribuição mais equitativa dos benefícios públicos através da instituição de novos mecanismos de regulação da produção, uso e ocupação do solo urbano.

Os objetivos da política foram estabelecidos dentro do clima de mudanças e de novas perspectivas políticas que restabeleceram a democracia política no país, com novas regras para o funcionamento das instituições públicas, adequadas aos princípios consagrados pela Constituição federal de 1988. A sua consecução não só contribuiria para dar continuidade a este processo, como teria por pressuposto as regras de democracia política, em especial quanto às possibilidades de transformação que as mesmas anunciavam. O jogo pretendido com a política de planejamento urbano participativo se desenvolveria dentro destas regras, para delas extrair as conseqüências de seu potencial igualitário.

Porém, se o sucesso da política associa-se às condições político-institucionais, a questão colocada é se estas, além de necessárias, seriam suficientes. Não obstante as condições que possam contribuir para o seu sucesso, dificuldades políticas podem se antepor ao longo do processo da política, desde a fase de formulação das propostas até a sua implementação, obstaculizando-o. Esta linha de interpretação segue a análise desenvolvida por Cintra (1993) sobre a experiência de planejamento metropolitano de Belo Horizonte, nos anos 70. Em nosso estudo, igualmente definimos a política pública como o resultado de um processo político dependente de estratégias, apoios e resistências dos atores, cujos interesses são por ela afetados. No jogo político que se desenvolve, a participação dos atores ocorre pelo desenvolvimento de ações, sempre racionais e instrumentais, em contextos em que os outros atores se fazem presentes como sujeitos autônomos. Dentro desta perspectiva, nossa investigação procurou explorar as possibilidades de sucesso da política de planejamento urbano participativo em Santos, vista como a capacidade de transformar objetivos, concepções e idéias em ações efetivas. Isto é, a capacidade de implementação da política entendida em termos de aprovação de instrumentos reguladores das ações públicas e privadas, alocação de recursos para a execução de empreendimentos e mudança nos modelos de gestão da cidade.

As estratégias dos atores seriam, pois, dependentes dos fins buscados pela política de planejamento urbano participativo que, em Santos, se anunciava como uma proposta que visava romper com práticas políticas e valores prevalecentes no tratamento da questão urbana. As referências da política sustentavam-se em uma concepção de cidade vista como entidade coletiva, oposta à visão de cidade como justaposição de lotes privados (ou seqüência de lotes contíguos) compatível a uma noção estreita de propriedade privada. De acordo com Fernandes (1995), esta concepção remonta ao Código Civil de 1916, de inspiração liberal, que em seu artigo 524, estabelece que o direito de propriedade é reconhecido em sentido individual, dentro dos limites da exploração econômica, nos quais uma dada propriedade concreta é exclusivamente determinada pelos interesses individuais de seus proprietários. Contra esta visão dominante, a política em Santos buscava romper com a identificação entre o direito de propriedade e o direito de construir. As

restrições sobre este último visavam generalizar os benefícios públicos produzidos na cidade. Esta seria a interpretação dos dirigentes municipais petistas sobre o significado a ser atribuído à função social da propriedade urbana, mencionada na Constituição de 1988.

Os instrumentos públicos usuais de regulação do solo e de zoneamento têm correspondido à visão de cidade, fortemente cristalizada na cultura urbana brasileira, como produção de bens públicos relativamente específicos, dado que suscetíveis de apropriação privada. De acordo com Crenson (1971), em estudo que investigou a correlação entre itens de agendas de governos locais norte-americanos, a presença do item relativo à poluição do ar – objeto central de seu estudo – mostrou sua associação positiva com outros itens de ação pública igualmente produtores de benefícios coletivos, como, por exemplo, a reorganização governamental, poluição da água, transporte de massa, crime e relações raciais. De outra parte, a regulamentação do zoneamento, bem como o código de edificações, mostraram baixa associação com estes itens, identificando-se com itens de mesma natureza, qual seja, promotores de benefícios específicos e capturáveis, como o da promoção do desenvolvimento industrial. Seguindo esta linha de argumentação, a política apresentada em Santos, à medida que visava instituir mecanismos de regulação do uso e ocupação do solo que tornassem coletivo o acesso aos benefícios públicos, se afastaria da produção de bens relativamente específicos para aproximar-se dos bens relativamente coletivos e indivisíveis, tal como colocado por Crenson.²

Com isto, pretendia-se romper com a visão de cidade como justaposição de lotes privados e com um tipo determinado de intervenção pública, atribuindo a dimensão da generalização dos benefícios públicos produzidos na cidade ao bem público buscado. Posto que os segmentos socialmente e fisicamente desprotegidos são, em geral, os que menos se favorecem, o sentido coletivo de bem produzido consistiria na extensão de seu acesso àqueles benefícios. Sob esta perspectiva, esta definição incorpora aquela formulada por Dewey e utilizada por Cintra (1988) para explicar a natureza do bem público em uma lei como a “lei de uso do solo” que tenta resolver conflitos interpessoais e intergrupais. Neste caso, o bem produzido consiste em proteger o interesse do ‘público’, ou seja, daqueles que, não sendo parte direta de uma transação, são contudo por ela afetados em interesses básicos. Além de incorporar esta acepção, a definição de bem público na política formulada em Santos foi mais ambiciosa, pois, além de visar “proteger” aqueles que são afetados em seus interesses básicos, propunha-se a “promovê-los”, em um processo de expansão dos direitos da cidadania na direção de bases sociais mais igualitárias.

Em face do alcance pretendido com a política, estratégias novas e distintas precisariam ser construídas pelos atores, sejam seus defensores, sejam seus opositores, aqui incluída a manutenção do padrão de política pré-existente. Na análise, buscou-se, portanto, identificar os atores e, especialmente,

2. Note-se que esta conceituação de bem coletivo é distinta da desenvolvida por Olson (1965), fundada na noção da indivisibilidade do bem coletivo.

explorar as relações que estabelecem entre si, seus objetivos e interesses, considerando que estas relações são mediadas por regras, formais ou não, e procedimentos institucionais estabelecidos. As ações dos atores ocorrem dentro do contexto político e institucional existente, que favorece ou impede certos cursos de ação.

Este processo, que inclui a especificidade de uma nova modalidade de política de planejamento urbano, que busca alterar rotinas e práticas de se fazer política, demanda, inicialmente, um novo papel do planejador, distinto daquele que lhe correspondia na modalidade tecnocrática de planejamento, promovida no Brasil nos anos do regime autoritário, que estabelecia o desenho da cidade ideal a ser alcançada com base nos valores e princípios dos planejadores e do grupo social ao qual pertenciam. A análise de Cintra (1983) sobre a experiência de planejamento metropolitano de Belo Horizonte, referida àquele período, mostrou que as políticas de planejamento bem sucedidas pressupunham a alta concentração de poder no grupo de planejamento, necessária à coordenação do conjunto das ações públicas dependentes da ação planejadora e atribuído à agência de planejamento por delegação das autoridades públicas ou com o apoio por estas emprestado.

Já na modalidade participativa de planejamento urbano, o saber técnico deve conviver com outros saberes e, por conseguinte, o modelo decisório que se estrutura subtrai recursos de poder antes concentrados no grupo de planejamento, para distribuí-los entre os atores participantes do processo da política. Neste movimento, as funções anteriores exercidas pelo planejador precisam, necessariamente, ser redefinidas. O novo papel será o de agente público de mediação das diretrizes orientadoras da política junto aos setores sociais e, no nosso estudo, em particular, junto aos segmentos populares, promovendo ações que estimulem sua organização e que apoiem sua participação no processo da política.

Além disso, o cumprimento deste papel e destas funções pelo planejador urbano fica subsumido à autoridade pública instituída – o prefeito e seu gabinete –, a quem cabe a competência política e institucional pela iniciativa e liderança de proposição de políticas e de composição de agenda de governo. A análise de Cintra sobre a experiência de planejamento metropolitano de Belo Horizonte mostrou que a relação entre estes atores caracterizava-se pelas necessidades de apoio que os planejadores metropolitanos demandavam da autoridade política de sua área jurisdição para poder desenvolver o planejamento compreensivo que queriam implantar. Em Santos, alteram-se os pesos dos pólos desta relação e aos planejadores compete a responsabilidade de fazer cumprir as diretrizes de governo definidas no centro de poder legitimamente constituído. O papel de agente ativo a ser desempenhado por eles consistirá em tornar explícitas e mais precisas as propostas do Executivo, redefinindo estratégias consoante os pressupostos de uma política que se quer “negociada”, porque participativa. Além disso, em um jogo que segue regras democráticas de sucessão, não só o calendário eleitoral como as avaliações do eleitor

sobre o desempenho do governo são alguns dos elementos fundamentais que passam a orientar as ações e decisões públicas.

Em suma, a necessária redefinição do papel do planejador com a política de planejamento urbano participativo decorre das mudanças do papel desempenhado pela chefia do Executivo, que, em um contexto de normalidade democrática, está associado ao comportamento do eleitorado. O papel a ser cumprido pelo planejador parte das relações que se estabelecem entre ele e a chefia do Executivo, competindo-lhe cumprir as diretrizes definidas pela autoridade instituída. Desta forma, esta preserva a centralidade decisória decorrente de sua prerrogativa política de estabelecer um programa de governo e compor uma pauta de prioridades de ação.

Paralelamente, outros aspectos, igualmente importantes para os resultados da política de planejamento urbano participativo, se alinham. Entre estes, situa-se a ameaça ao equilíbrio político nas relações entre o Executivo e o Legislativo, representada pela proposta de instituição de formas de participação direta, pois ao lado do apoio esperado dos segmentos populares pelo Executivo, a esfera legislativa mantém suas funções políticas próprias de aprovação dos instrumentos legais básicos de uma política. Diante deste quadro, a questão que se coloca é de como instituir novas formas de participação popular sem que, com isto, se produzam novos conflitos políticos que possam impedir o andamento da política. Esta questão se desdobra em duas.

Primeiro: sobre que bases estabelecem-se as relações entre os poderes Executivo e Legislativo? Por uma razão institucional, de manutenção da separação entre as funções políticas destes poderes, e por uma razão política, de evitar o confronto aberto com uma Câmara de representação predominante das forças tradicionais e conservadoras da sociedade santista, a estratégia mais provável é a de que, nesta relação, fiquem preservadas as funções políticas do Legislativo, submetendo-se a esta esfera as decisões que, institucionalmente, a ela estão restritas, reservando-se ao Executivo sua competência formal de regulamentar leis aprovadas. De seus resultados, extraem-se as possibilidades de coexistência política, reduzindo-se os riscos de paralisação do processo que possam ocorrer caso o conflito entre estas duas esferas de poder seja exacerbado.

Segundo: como realizar a modalidade de participação ampliada requerida pela política? Esta é uma questão crucial em políticas de natureza participativa, posto que envolve a instituição de formas de participação social e respondê-la pressupõe uma reflexão que se desdobra em alguns níveis analíticos.

Estimular a participação ampliada é conviver, no cotidiano das ações governamentais, com as tensões que problemas concretos de soluções adiadas possam causar. Se, de um lado, é possível que floresçam unicamente formas de participação instrumental que tragam ganhos imediatos e não ameçam a estabilidade do sistema político, como analisam Azevedo e Prates (1990), de outro, pode-se questionar a existência exclusiva da participação ampliada. Políticas públicas que valorizam unicamente bens públicos

difusos ou não negociáveis elevam os riscos de não ser bem sucedidas em seus propósitos de mobilização e organização populares para a participação nos processos de decisão pública. Por outro lado, a consecução simultânea de fins negociáveis e não negociáveis altera as chances dos resultados da política.

Mesmo com os riscos inerentes de alterar o conteúdo substantivo da política, as relações entre o poder público e os segmentos populares deverão pressupor para a produção de seus resultados a combinação entre os dois tipos de participação. Uma combinação que se estruture, por um lado, com a participação popular em torno de bens negociáveis como meio para se alcançar a participação por bens não negociáveis. Portanto, a organização da população para sua participação em uma política que visa o direito à cidade, tomado genericamente, pressupõe, simultaneamente, ganhos imediatos através, por exemplo, de melhorias nas condições de moradia e de habitabilidade urbana.

Por outro lado, a combinação entre os tipos de participação pressupõe a engenharia institucional que dê conta de formas de participação popular, seja para a obtenção de fins de natureza negociável, seja para fins de natureza não negociável. Os atores com participação nas instituições criadas serão os mesmos, porém, o tipo de contribuição requerido será distinto, e as possibilidades de que ele discuta no âmbito de um conselho, por exemplo, critérios gerais de acesso e de alocação de recursos públicos estão referidas à sua participação em outros fóruns nos quais se discutam e se definam os meios para a satisfação de suas necessidades imediatas.

Em nossa proposta de análise, portanto, torna-se relevante apreender as articulações que relacionam a participação popular em instâncias diferenciadas, estas entre si e com as agências públicas do Executivo, posto que destas articulações se extraem os resultados da política. Para sua compreensão, contudo, pressupõe-se decompor as próprias formas de participação quanto à sua natureza, atribuições e composição social. Ao lado da participação organizada para a geração de bens de natureza negociável, que, em geral, se restringe às atividades de definição de projetos e execução de empreendimentos, mais usuais nas políticas públicas de cunho participativo, diferencia-se a participação em conselhos, em cujo âmbito cabe aos grupos populares ajustar, ou mesmo negar, suas demandas específicas a uma visão mais global e compreensiva de política. Neste processo, as relações entre os segmentos populares e o poder público adquirem o significado de uma interação “pedagógica”, estruturada pela tensão entre interesses específicos e a visão mais global contida pela política. Somente através desta participação é que os segmentos sociais representados poderão interferir, não mais exclusivamente na definição e execução de projetos isolados, mas também no estabelecimento de prioridades e na própria formulação da política.

A conformação legal de cada conselho historicamente referido interfere nos resultados da política, pois estas entidades podem diferir quanto à sua natureza consultiva ou deliberativa, quanto ao seu campo de competência mais compreensivo ou setorial e quanto à sua composição, segundo grupos sociais produtores ou consumidores da cidade e com perfil de representação de grupos sociais populares ou não. Não obstante as prerrogativas legais, o funcionamento regular e sistemático de conselhos articula-se

politicamente à autoridade política instituída na chefia do Executivo pois, via de regra, estes são criados para atuar na esfera governamental, compartilhando a gestão de políticas públicas. Se, por um lado, os conselhos não podem ser confundidos com movimentos sociais, por outro, não podem também ser identificados com agências estatais. O seu funcionamento relaciona-se, sim, à estrutura do Estado, até porque são criados por decisões tomadas pelo próprio Estado. Porém, eles podem tornar-se politicamente independentes em relação às orientações ideológicas de governos específicos.

Em situações políticas de valorização de instâncias de participação desta natureza, como no estudo que desenvolvemos, as possibilidades de sua participação efetiva na política estiveram menos associadas ao caráter e atribuições legais do conselho. De um lado, a participação efetiva decorreu do nível de organização preexistente dos segmentos sociais representados, com capacidade para atuar na defesa de seus interesses. No caso brasileiro, a probabilidade da interferência mais decisiva sobre os resultados da política poderão advir das ações empreendidas pelos setores sociais que se apresentam como produtores da cidade, historicamente mais organizados e identificados com os grupos socialmente dominantes. De outro, a participação efetiva em conselhos municipais contou com o concurso do Executivo, através das políticas implementadas, em processo de interação com os segmentos populares. Estes, que teoricamente se integram aos consumidores da cidade, são, em geral, menos organizados politicamente e, além disso, acumulam múltiplas carências sociais que têm de ser supridas.

Por fim, para uma política que se propõe participativa, um aspecto de ordem normativa se impõe, pois trata-se, acima de tudo, de participação democrática. Visto que, por princípio, não é negado a ninguém o acesso ao processo de formação das decisões, esta regra básica coloca um dilema aos formuladores da política, cuja intencionalidade contida na ação pública era a de alterar o equilíbrio das forças sociais, em geral representadas nas decisões referentes às políticas urbanas, através da instituição de mecanismos de acesso dos setores sociais sistematicamente excluídos do processo da política. Esta mesma regra pode ampliar as possibilidades de emergência de novos conflitos, com a mobilização dos opositores potenciais à política, que interferirão nos seus resultados.

Portanto, se a emergência e consolidação de políticas públicas redistributivas dependem da alteração do equilíbrio de forças sociais, a questão que se coloca é de qual seria a melhor estratégia para se alcançar este resultado. A esta, outras indagações se juntam na perspectiva mais restrita da política. Tomando de empréstimo algumas das argumentações colocadas por Ellen Immergut (1996), ao recuperar o trabalho de Thelen e Steinmo, pergunta-se, também: a política participativa em si mesma facilitaria a organização dos interesses populares na medida em que os reconhece como interlocutores legítimos? Para respondê-la, é preciso indagar: haveria correspondência entre os objetivos fixados pela política e os objetivos e interesses das associações populares que se pressupõe como principal parceiro para sua realização? Ou, de acordo com as argumentações de Pizzorno e Reis: em que medida interesses específicos

das associações populares estruturam sistemas de solidariedade coincidentes aos objetivos perseguidos pela política?

Ao serem convocados, os segmentos populares integram-se ao processo da política como sujeitos autônomos – e não como entes passivos – e, como tal, estabelecem relações e expressam suas reivindicações de acordo com as próprias regras e procedimentos de funcionamento que o contexto político-institucional do momento lhes propicia. Seriam eles solidários às propostas do Executivo santista, promovendo a ação coletiva de tipo ampliado esperada para a consecução da política? Será que as condições político-institucionais criam o espaço para a mobilização das associações populares em torno de ações coletivas de caráter instrumental voltadas a solucionar seus problemas imediatos de carência de moradia, precariedade de serviços públicos, entre outros, contribuindo, por conseguinte, para redirecionar os objetivos da política?

Antes de responder estas indagações, é importante reter que os segmentos populares, como atores ativos no processo, mobilizam-se por suas reivindicações, valendo-se não só da oportunidade aberta por uma política participativa, como também das novas condições políticas, resultantes da eleição para a chefia do Executivo de um representante do Partido dos Trabalhadores – partido este mais sensível às demandas populares. Além disso, estes segmentos buscam resultados que podem ser distintos em relação àqueles pretendidos pelo Executivo.

Simultaneamente aos esforços de envolvimento dos segmentos populares no processo da política, a sua explicitação mobilizou e organizou a oposição, alinhando os grupos sociais negativamente atingidos por ela. Identificados com os setores ligados ao mercado de produção imobiliária, estes grupos buscam a defesa de seus interesses, organizando-se nos âmbitos públicos de decisão e discussão da política. Portanto, novos desafios se impõem aos formuladores da política. Como compatibilizar estes interesses – em geral atendidos por objetivos presumidamente técnicos estabelecidos por políticas – aos interesses dos chamados setores populares? Como incorporar ou neutralizar as demandas dos setores vistos como “representantes” dos grupos dominantes, negociando as demandas dos setores populares? Como encaminhar as demandas por instituição de critérios de base redistributiva sem colidir frontalmente com os interesses cristalizados de segmentos das elites locais?

O estudo é organizado em cinco capítulos. O primeiro – Política de planejamento urbano: escopo e contexto institucional – teve a preocupação central de organizar o campo mais geral, histórico e teórico, da discussão da política de planejamento urbano, definindo as modalidades tecnocrática e participativa de planejamento urbano, discutindo a emergência do planejamento urbano participativo no Brasil, a partir de meados dos anos 70, e identificando o tratamento dispensado à questão urbana na Constituição federal de 1988.

Os demais capítulos ocupam-se da experiência de Santos e sua organização permite distinguir, primeiro, os pressupostos e fundamentos básicos que nortearam a proposta de plano diretor visto como instrumento da política de planejamento urbano; segundo, o processo da política de planejamento urbano participativo desenvolvido em cada um dos dois governos analisados e seus resultados; e, terceiro, a implementação de parte do plano diretor em uma política de habitação municipal através de ações públicas promovidas nos dois governos analisados.

O capítulo 2 – Política de planejamento urbano em Santos – faz uma recuperação histórica do processo de desenvolvimento da cidade, associando-o ao plano de Saturnino de Brito e ao Plano Diretor Físico de 1968. Na seqüência, introduz a discussão sobre a política de planejamento urbano no período pós-88, identificando as diretrizes básicas que orientaram a sua definição na agenda do governo Telma de Souza e os fundamentos básicos do plano diretor proposto.

O capítulo 3 – Governo Telma de Souza: ampliação da participação e impasse na proposta de plano diretor – procede à análise do processo da política neste governo, que se configurou, de um lado, pelas dificuldades de incorporar novos segmentos sociais para participar das discussões em torno dos instrumentos básicos de regulação do solo e pelos impasses no relacionamento entre o Executivo municipal e os setores sociais ligados à construção civil; e, de outro, pelos resultados alcançados pela ação conjunta entre o poder público e os segmentos populares na definição dos instrumentos de regulação do zoneamento especial de interesse social e sua aprovação legal.

O capítulo 4 – Governo David Capistrano Filho: conciliação e negociação de uma proposta de plano diretor – analisa o processo da política de planejamento urbano participativo, que apresentou resultados parciais, posto que este governo concluiu a proposta de plano diretor, elaborada na esfera executiva, e enviou um projeto de lei à Câmara municipal, mas este não chegou a ser votado. A política, neste governo, marcou-se por um alargamento de seu conteúdo substantivo, com a inclusão das prioridades de governo de promoção das vocações econômicas da cidade, definindo-se também como planos de desenvolvimento e de governo, ao lado de sua dimensão mais estrita de plano do solo. O projeto de lei de plano diretor elaborado resultou de mudanças organizacionais internas à máquina pública e mudança estratégica no relacionamento entre o Executivo e a sociedade em geral e os grupos ligados à construção civil em particular.

O capítulo 5 – Implementação da lei de ZEIS em uma política municipal de habitação: alternativa possível – analisa a política habitacional executada no governo David Capistrano Filho como a continuidade das ações de definição da concepção básica de intervenção e a aprovação dos instrumentos legais promovidas no governo Telma de Souza. Esta análise revela as possibilidades de emergência da participação ampliada em processos de ação combinada à participação de natureza instrumental.

1

Política de planejamento urbano: escopo e contexto institucional

A estrutura deste capítulo foi definida pela preocupação de situar teórica e historicamente a política pública de planejamento urbano, bem como de explicitar o seu referencial no campo da análise política de políticas públicas. Para tanto foi dividido em três partes. A primeira tem como objetivo central captar o significado político desta política em particular, identificando, a partir de sua recuperação histórica no contexto internacional e no caso brasileiro, duas modalidades – tecnocrática e participativa – e os requisitos políticos a elas associados. Na segunda parte, delimita-se o contexto político que permitiu a implementação de práticas participativas locais no desenvolvimento de programas e políticas públicas no Brasil, a partir da segunda metade dos anos 70, salientando-se os impactos produzidos no texto final da Constituição federal de 1988. Na terceira parte, são recuperados e interpretados os artigos 182 e 183 desta Constituição, que estabelecem as normas para a promoção da política de desenvolvimento urbano e do plano diretor.

Planejamento urbano tecnocrático e participativo

O planejamento urbano nas cidades européias, especialmente as inglesas, já no século XIX, foi proposto como alternativa pública de solução aos problemas urbanos decorrentes da industrialização e do crescimento demográfico, em particular aqueles relacionados à miséria, à poluição e à segregação socioespacial. Para Goodchild (1992), desde sua emergência, o planejamento urbano assumiu as características de uma *nova prática* socioadministrativa, distinta das usuais quanto à natureza e ao objeto de intervenção, conformando um tipo particular de política pública.

Para Cintra (1974), o planejamento urbano define-se como *bem público de segundo grau*, ou seja, como uma política cujos objetivos gerais não são espontaneamente alcançados. Ela procede à mediação entre os objetivos fixados e os resultados finais e, dessa forma, distingue-se de resultados obtidos quando os agentes públicos desenvolvem ações isoladas para a provisão de equipamentos e serviços públicos.

“Consistindo os bens públicos na internalização de conseqüências indiretas da produção de bens privados, o planejamento seria encarado como meio adequado de fazer com que os bens públicos fossem produzidos na quantidade e qualidade demandadas, no tempo oportuno e de modo tal que, na obtenção singular de cada um deles, as interdependências com os outros fossem levadas em consideração, para maior eficiência e economicidade no uso dos recursos disponíveis. Nesse sentido, justifica-se a idéia de que constitua um bem público de segundo grau, pois visa a resultados não espontaneamente obtidos pelas ações isoladas dos agentes públicos na produção de bens coletivos singulares.” (Cintra, 1974:116-117)

Como bem público de segundo grau, o planejamento urbano identifica-se com a produção indireta de bens de primeiro grau, entendidos como equipamentos sociais e serviços urbanos diretamente oferecidos pelos poderes públicos. Sob este enfoque, a política de planejamento urbano compreenderia, antes de tudo, a *coordenação de decisões e ações públicas* no tempo e no espaço que, tomando como referência o problema urbano como campo privilegiado para intervenção, visariam promover o desenvolvimento das cidades.

Através do planejamento faz-se o reconhecimento de problemas, seu diagnóstico e as indicações para sua solução. E aqui reside outra dimensão importante desta política pública, que a distingue daquelas que visam a produção direta de serviços ou equipamentos públicos. O especialista em planejamento urbano – o planejador – identifica problemas a partir dos quais são formuladas alternativas de solução. O agente isolado parte de uma solução definida para o seu campo de atuação – por exemplo, a produção de salas de aula ou de conjuntos habitacionais – e equaciona a intervenção.

É, portanto, relevante destacar a estreita relação que se estabelece entre diagnosticar problemas e indicar soluções. Ribeiro e Cardoso (1994), em análise que identifica os padrões de planejamento urbano no Brasil segundo projetos nacionais historicamente referenciados, trabalharam com a noção de “padrão” entendido como o conjunto de princípios que orientam, simultaneamente, o diagnóstico da realidade urbana e a definição da forma, objeto e objetivos da intervenção proposta. Cada padrão de planejamento urbano é apreendido como o “conjunto de representações” que categorizam a realidade social e as técnicas de ação. Para esses autores, a associação saber/ação constitui-se em princípio analítico por ser uma das características de seu discurso. “Ou seja, a enunciação do urbano como ‘problema’ aparece no interior de propostas que articulam de maneiras diferentes o conhecimento do problema – um saber com pretensões científicas – e um conjunto de técnicas de intervenção. O propósito fundamental,

neste sentido, é a formulação de um diagnóstico (e uma terapêutica) sobre a sociedade que se expressa como um diagnóstico/terapêutica sobre a cidade.” (Ribeiro e Cardoso, 1994:77)

O desenvolvimento e consolidação da *prática* socioadministrativa configurada no planejamento urbano se valeriam dos avanços técnicos e científicos vistos como necessários ao diagnóstico (saber) dos problemas urbanos e à proposição de soluções (ação). Desta forma, o planejamento urbano seria um tipo de ação pública racional. Como tal, pressupõe novas rotinas de administração pública, em substituição aos métodos empíricos tradicionais, como a definição de metas a partir do conhecimento sistemático dos fenômenos e a adoção de novos instrumentos de controle, por exemplo, o orçamento-programa. Por definição, o processo de tomada de decisões estaria pautado em um conhecimento da realidade fundado em bases técnicas e científicas, o que exige dos atores participantes o domínio de recursos instrumentais e de conhecimentos e exclui, em consequência, aqueles que não os detêm.

O fim último perseguido pela política de planejamento urbano é o de *assegurar ou restabelecer a ordem*. Em outras palavras, através do planejamento urbano visa-se alcançar o *ordenamento* das cidades, superando a *desordem* – segundo as acepções de “ordem” e “desordem” definidas sob a ótica dos valores dos especialistas. Assim, são identificadas duas dimensões analíticas relacionadas entre si: a primeira refere-se à noção de desordem urbana e a segunda, aos referenciais da proposta de ordenação da cidade, que, em última instância, derivam dos valores e princípios imanentes à natureza do bem público a ser perseguido. Na definição do tipo particular de política pública e de provisão do bem coletivo, o planejamento e os planejadores se veriam diante de escolhas ligadas aos valores e princípios elegidos. A questão que se coloca é: qual o bem público perseguido?

Ordenar, recompor, remontar a realidade urbana ou a estrutura da cidade pressupõe, pois, as concepções que orientam o diagnóstico desta realidade. Se ela é vista como caótica e desorganizada, a tendência é “interpretar os mecanismos de mercado e, por generalização, os movimentos espontâneos da sociedade como negativos, pois tais mecanismos não estariam produzindo os bens públicos necessários, ou os estariam produzindo em qualidade não aceitável, quantidade insuficiente, ou ambas as coisas ao mesmo tempo” (Cintra, 1974:118). Segundo esta leitura de cidade, restabelecer a ordem urbana através do planejamento consistiria em seguir diretrizes de funcionalidade urbana garantidoras do equilíbrio espacial na distribuição dos usos urbanos, a fluidez do tráfego, etc., recompondo “mecanismo por mecanismo, peça por peça, segundo um ‘partido’ detalhado, a realidade urbana, vista como matéria informe, caótica, a tal ponto desorganizada que apenas a racionalidade do planejamento pode recuperar”.

Outra possibilidade de se diagnosticar a realidade urbana, utilizando-se os paradigmas desenvolvidos pelas ciências sociais, consiste em interpretar a desordem urbana como aparente, desvendando a ordem subjacente ao modo de produção capitalista. Em consequência, a própria noção

de ordem a ser restabelecida é questionada, contribuindo para a definição da realidade urbana para além de seus receptáculos físicos e dando conta dos processos sociais que os produzem. Por esta nova leitura, o restabelecimento da ordem urbana pode ser orientado por princípios de justiça, equidade e igualdade, entre outros. Assim, onde há iniquidade e injustiça, o planejamento é feito de forma a atender esses princípios.

Em qualquer acepção, a proposta de ordenamento das cidades permanece como princípio balizador do planejamento urbano que, para ser alcançado, pressupõe o tratamento das questões relacionadas ao solo urbano. Nesta perspectiva, a política de planejamento urbano é sempre um instrumento público de controle das relações sociais urbanas, que se realiza com a adoção de medidas e procedimentos de disciplinamento e regulamentação da ação dos agentes sociais, públicos e privados, em seu processo de produção do espaço urbano.

As decisões destes agentes serão individuais e específicas, porém, terão como referência uma lei mais geral, a partir da qual interrelacionam-se. Dadas estas características, define-se a natureza da política pretendida com a política de planejamento urbano, que é, *por definição*, regulatória, dado o seu impacto ou expectativa de impacto sobre a sociedade (Lowi, 1964).

Nas sociedades de classes, próprias do capitalismo, o maior dilema enfrentado pelo planejamento, de acordo com Cintra, é o da igualdade x desigualdade na repartição dos benefícios coletivos, que coloca questões como: “A quem (que classes) beneficiam os planos? Consolidam desigualdades ou contribuem para atenuá-las? É possível obter planos consensuais, políticas que visem ao interesse geral, ou serão os planos e políticas necessariamente distorcidos no sentido de favorecer a algumas classes em detrimento de outras?” (Cintra, 1974:126). Outro dilema apontado pelo autor é o da democracia x autocracia, e, neste caso, as questões envolvidas relacionam-se com a distribuição dos recursos de poder e com os critérios de acesso ao processo de tomada de decisões públicas.

Estes pares de equação sugerem a definição de modalidades específicas de planejamento urbano, que resultariam em dois tipos distintos analiticamente, aqui denominados *tecnocrático* e *participativo*. O tecnocrático estrutura-se sobre um projeto de cidade ideal, construído em um círculo estreito de agentes participantes que o “determinam” e fundado em valores e interesses socialmente restritos. Para sua realização, o pressuposto é a concentração de poder coerente a um processo de decisões tomadas centralizadamente. O tipo participativo pauta-se em “possibilidades”, isto é, o projeto de cidade constrói-se pela ação conjunta dos diferentes atores que interferem na vida urbana. Neste caso, o pressuposto é uma estrutura de poder menos concentrada, que possa absorver novas demandas, dado que se reconhece a existência de interesses e necessidades em geral não contemplados em face da desigual distribuição social de recursos.

O primeiro tipo pode ser identificado com o urbanismo modernista, tal como recuperado por Del Rio (1990), e com o planejamento unitário ou compreensivo, definido por Cintra (1974). O exemplo

paradigmático desta modalidade é encontrado na análise realizada por Cintra acerca do planejamento metropolitano compreensivo de Belo Horizonte que, por suas características, aproxima-se de sistemas políticos não pluralistas. O segundo tipo incorpora algumas das características atribuídas por este mesmo autor ao que denominou de planejamento adaptativo ou interativo, que procura integrar as demandas populares de participação ao processo decisório e, com isto, imprimir um sentido redistributivo à política, ao lado de sua natureza regulatória. Em alguns aspectos, este tipo é reconhecido na proposta de reforma urbana formulada durante o governo João Goulart; e, na presente análise, nos debates que antecederam a elaboração da Constituição federal de 1988, com seus desdobramentos em políticas urbanas municipais. Este segundo tipo formou-se, historicamente, com forte sentido de oposição ao primeiro, em um contexto de avaliação (e crítica) das experiências em planejamento urbano anteriores que melhor se enquadrariam no tipo de planejamento urbano compreensivo ou de urbanismo modernista. Conforme se mostrará adiante, é dentro do movimento histórico de vigência do planejamento tecnocrático que se elabora a crítica a esta modalidade de planejamento, atribuindo-lhe, simultaneamente, o rótulo de tecnocrático.

Estes tipos, não obstante as especificidades que os distinguem entre si, apresentam características comuns. Com ênfases variadas, ambos contêm os parâmetros básicos que definem a política de planejamento urbano tal como identificada anteriormente.

Planejamento urbano tecnocrático

As principais características que definem este tipo de planejamento urbano são:

- ênfase na funcionalidade urbana. O desenho urbano segue a função, dado que a concepção de vida urbana resume-se em habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito;
- valorização do conhecimento técnico e científico e do profissional detentor deste conhecimento na fundamentação de metodologias de análise e de implantação; estas têm de dar conta de absolutamente todos os aspectos da realidade e de controle total de seu funcionamento;
- concepção de cidade ideal como uma estrutura “tipo árvore”, segundo a expressão cunhada por Christopher Alexander, isto é, com as funções urbanas dispostas hierarquicamente, sem superposições;
- valorização da separação de usos urbanos, configurando uma distribuição compartimentada das funções e das atividades urbanas na proposição de soluções, em suma, um zoneamento funcional;
- adoção de modelos estandardizados, tendo por pressuposto um “homem universal” e com soluções também padronizadas, de massa e de grande escala.³

3. A identificação destas características apóia-se nos trabalhos de Del Rio (1990), Cintra (1974), Alexander (1965) e Jacobs (1973).

Historicamente, este tipo de planejamento teve um grande impulso no período posterior à Segunda Guerra Mundial, na Europa e Estados Unidos, dada a necessidade de reconstrução de cidades ou de áreas da cidade destruídas durante o conflito. Na esteira das ações de recuperação, as intervenções urbanas expandiram-se – com forte acento de renovação urbana – para áreas centrais das cidades, visando “a reposição de grandes áreas do tecido urbano (...) que eram consideradas ‘deterioradas’ ou ‘em decadência’” (Del Rio, 1990:19).

Inspiradas nos parâmetros estabelecidos pelo Movimento Modernista e marcadas por paradigmas e preceitos dos congressos de arquitetura e pela Carta de Atenas,⁴ as intervenções urbanas que seguiram este modelo caracterizaram-se pela renovação ou recuperação de áreas centrais da cidade e pela implantação de “cidades novas” nos perímetros suburbanos de cidades, destinadas a abrigar a população e as atividades econômicas em seu processo de deslocamento espacial.

“Nos países do Primeiro Mundo, principalmente nos Estados Unidos, este tipo de ideologia [urbanismo modernista] e de modo de atuação se aplicaria às políticas públicas para com as áreas centrais, tanto habitacionais como comerciais, que se encontrassem em situação de esvaziamento populacional e econômico. Esvaziamento este que, na maioria das vezes, não era causado pelas características físico-ambientais das áreas mas, de um lado, pelas próprias políticas regionais vigentes e, de outro, pelos novos modos de vida insuflados pela sociedade de consumo. Seriam as novas condições ‘dignas’ de moradia ofertadas pelo subúrbio, as cidades novas, onde tudo era ‘corretamente planejado para nosso conforto’, as migrações das grandes empresas para maior eficácia de sua atuação e de sua imagem, a nova forma de comprar dos *shopping centers*, etc. Como consequência, as áreas centrais se deterioram física, econômica e socialmente. Os grupos mais abastados se instalariam em suas novas casas de subúrbio, o comércio e as atividades culturais perseguiriam seu mercado, mudando para os subúrbios. Os imóveis das áreas centrais passariam a apresentar alto índice de deterioração e abandono, os grupos menos favorecidos herdariam essas condições e os cortiços e os guetos se formariam.” (Del Rio, 1990:20)

As intervenções urbanísticas de iniciativa do poder público caracterizaram-se por ser de grande escala e grande impacto urbano, de forma a adequar as áreas centrais às funções que lhes fossem atribuídas pelos planos diretores e pelas orientações públicas para a recuperação urbana e a criação das condições favoráveis ao incremento dos mercados imobiliário e financeiro. Segundo Del Rio, impunham-se os *Central Business Districts (CBD)*, sistemas viários grandiosos, esplanadas monumentais, grandes e ordenados conjuntos habitacionais nas regiões periféricas, *shopping centers*, etc. Através destas intervenções, contribuía-se para criar e recriar processos de segregação socioespacial, seja através de intervenções diretas ou da instituição de regulamentos urbanos que, seguindo as características definidoras desta modalidade de planejamento, ampliavam as distâncias entre a cidade “real” e a cidade “legal”.

4. A Carta de Atenas é o resultado do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas, em 1933. Ela recomenda, pela primeira vez, a incorporação das funções sociais e econômicas das aglomerações e o conceito de *cidade funcional*, através da identificação das quatro funções básicas da cidade: habitar, trabalhar, recrear e circular.

Neste cenário, o que era definido como problema urbano?

Em consonância com os preceitos que orientavam estas intervenções, o problema urbano consistia no funcionamento da cidade e na maximização dos investimentos privados, que se expressavam em uma mistura de usos urbanos vista como incompatível e na necessidade de equacionar adequadamente o congestionamento e adensamento urbanos. As possibilidades de enfrentamento de um problema urbano assim diagnosticado pendiam fortemente para soluções do tipo “arrasa quarteirão”, ou seja, de destruição-substituição do tecido urbano existente, em geral com a expulsão de setores de população que, desprovidos de recursos, eram empurrados para outras áreas, mais distantes e periféricas, nas quais o poder público era ausente. Nos Estados Unidos, iniciativas desse tipo foram identificadas por vários autores, sob as denominações *bulldozer* (trator), *urban removal* (remoção urbana) ou *negro removal* (remoção de negros). Experiências semelhantes foram relatadas na França. O caso de Paris foi analisado em *La rénovation urbaine à Paris: structure urbaine et logique de classe*, sob a coordenação de Manuel Castells (1973).

Os exemplos nacionais deste tipo de intervenção foram a construção de Brasília e, no período pós-64, os programas de remoção de favelas e assentamento de seus moradores em conjuntos habitacionais. Brasília caracterizou-se, segundo Del Rio, muito mais como um projeto de arquitetura do que como um projeto de planejamento, concretizando o desenho de uma cidade com funções e usos urbanos claramente separados. Além disso, a segmentação da população transferiu para as “cidades satélites” as parcelas sem capacidade econômica para se integrarem ao plano piloto. Já os programas de remoção de favelas expressam a interpretação oficial do fenômeno da favelização, dominante nos anos 60 e parte dos 70, como alternativa habitacional transitória encontrada pela população pobre, que, por tratar-se de ocupação desordenada e caótica do território urbano, precisaria ser substituída. O processo de substituição, na realidade, recuperou áreas urbanas, muitas vezes bem localizadas no tecido urbano, para os investidores imobiliários, e “solucionou” o problema habitacional desta população com alternativas de grande escala, padronizadas e implantadas em áreas periféricas não ocupadas.

Seja a cidade nova, seja a cidade reconstruída, estas intervenções não se distinguem quanto à sua natureza. Em ambos os casos, a concepção que as orientou foi a da realização de um produto físico preconcebido, capaz de ordenar territórios da cidade que, através da ação espontânea dos diversos agentes, revelavam-se disfuncionais, não garantindo seu desenvolvimento harmônico. Na perspectiva do planejamento urbano que se quer desenvolver, a proposta foi de *remontagem* da cidade – sobretudo de toda a sua estrutura física – para uma data futura que orientasse as decisões dos agentes públicos e privados no período previsto pelo plano.

Nesta mesma linha, encontram-se os instrumentos públicos mais específicos de regulação do solo urbano, em particular a legislação de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano. Historicamente, esta legislação tem se caracterizado por um tipo de intervenção pública que pretende “impor a ordem

num movimento espontâneo” e, em suas modalidades extremas, tenciona evitar a própria mistura de usos, tão natural em qualquer cidade (Cintra: 1988:41). Os parâmetros que fundaram as intervenções de reconstrução de cidades e de criação de cidades novas estão presentes na definição destes instrumentos, que visam garantir a funcionalidade urbana, alcançando os objetivos de uma gestão eficiente de cidades existentes. No município de São Paulo, a lei de zoneamento aprovada em 1972, em vigor até os dias de hoje, demarca territórios da cidade segundo usos urbanos predominantes e potenciais de edificação permitidos, excluindo de seu perímetro os espaços denominados “subnormais” por comportarem ocupação irregular e ilegal de favelas.⁵

A noção de planejamento que encontra maior correspondência é a da proposta compreensiva ou integrada (*comprehensive planning*), que pressupõe um *tratamento relacionado* – no diagnóstico e na proposição – de problemas. A compreensividade seria do planejamento, enquanto *instrumental* de tratamento dos problemas, seja para a elaboração de diagnósticos ou para a formulação de propostas.

No diagnóstico, a compreensão é a identificação do problema urbano que, em si mesmo, carrega uma noção de “integração”, na perspectiva das mútuas relações de que se reveste o fenômeno urbano. Na escolha de soluções, a compreensão pressuporia a articulação entre as propostas, levando-se em consideração os efeitos que podem produzir entre si. Assim, a concepção compreensiva busca dar conta: do tratamento dos aspectos físicos da vida da cidade, bem como de seus aspectos econômicos, sociais e institucionais e das interrelações entre todos estes aspectos de forma a obter um amplo domínio do funcionamento da cidade; da consideração dos efeitos produzidos pelas atividades que ocorrem em um determinado lugar sobre as atividades que se desenvolvem em outros lugares; da exploração dos programas setoriais em seus resultados não esperados, assim como em seus custos e benefícios ocultos; e dos efeitos de longo prazo dos eventos e implicações de ações e programas (Cintra, 1983:21).

Não obstante o valor atribuído ao desenvolvimento físico da cidade, a própria visão compreensiva do problema urbano leva à busca de apreensão, tanto no diagnóstico como na proposição, das dimensões sociais da cidade. Com a incorporação dessas dimensões, o objetivo da política redefine-se, pelo menos quanto a seu enunciado, e passa a compreender as linhas gerais necessárias para que, entre outras coisas, atinja-se o “bem estar coletivo” ou a “garantia das condições de vida da população”.

Do ponto de vista do conteúdo, os fins pretendidos com o planejamento urbano compreensivo expressam-se de forma ampla e relativamente vaga, pois visam dar conta da multiplicidade de aspectos diagnosticados do problema urbano e de soluções integradas no tempo e no espaço. A política de planejamento urbano compreensivo persegue objetivos gerais que se expressam na perspectiva de melhorias da qualidade de vida urbana, do bem estar dos cidadãos, etc..

5. Ver Costa (1987) e Rolnik (1997).

Além disso, querer identificar todos os aspectos relacionados à vida urbana é, na realidade, a pretensão de ter uma visão abrangente da realidade, de ser capaz de apreender a totalidade dos fenômenos urbanos, de olhar o “todo” – o que leva o profissional em planejamento a acreditar que tem condições de saber qual o interesse desse todo. Assim, apoiado em instrumental técnico e científico que o habilitaria para tanto, ele formula uma política que supõe capaz de atender o interesse geral, expressando objetivos conforme os sugeridos acima.

Com mais ênfase nesta modalidade de planejamento urbano, o interesse público perseguido pela política, fugindo da “estreiteza” de interesses de grupos ou setores sociais específicos, corresponderia aos “interesses de terceiros” que “não dispõem de poder de escolha ou carecem de proteção no confronto com indivíduos ou grupos que, na situação concreta, tenham maior poder na realização de seus interesses” (Cintra, 1974:122-3).

Para a consecução de objetivos tão pretensiosos, o recurso ao instrumental técnico-científico seria a fonte que permitiria a visão de conjunto – no diagnóstico e na proposição –, conduzindo a um certo tecnocratismo que, segundo Cintra, consistiria em

“tratar como questão puramente de meios – dado o privilégio da vinculação do técnico aos órgãos Executivos – assuntos que envolvem opções por fins, escolha de valores; em apresentar como a solução correta com base em justificativas técnicas uma solução com alto teor ideológico, descartando, consciente ou inconscientemente, outras alternativas; em restringir o tratamento de um problema ao enfoque de uma disciplina, procurando maximizar apenas as variáveis que os modelos nela fundados incorporam, com ignorância ou menosprezo das variáveis não incorporadas, nas quais se podem traduzir os efeitos colaterais e as conseqüências indiretas negativas da maximização exclusiva das primeiras variáveis. Enfim, em confinar o âmbito do debate de uma questão pública à burocracia especializada que dele trata e à clientela diretamente envolvida, deixando de fora os interesses de terceiros, que podem ser direta ou indiretamente afetados.” (Cintra, 1974:118)

Contudo, a realização de objetivos e metas que dêem conta do ordenamento de uma realidade urbana vista como desorganizada, caótica e disfuncional, resultante da iniciativa isolada de indivíduos ou grupo de indivíduos e da “estreiteza dos interesses grupais”, pressuporia a existência de estruturas decisórias com alta concentração de poder. A eficácia do planejamento urbano compreensivo – ou seja, a obtenção do padrão territorial antecipado – seria, pois, “a grande concentração de poder, com pouca audiência das demandas canalizadas pelo processo político” (Cintra, 1974:121).

Do mesmo modo que os mecanismos de mercado e os mecanismos espontâneos da sociedade, as esferas de representação política são vistas como negativas pelos profissionais voltados a este tipo de planejamento. Em conseqüência, as condições políticas oferecidas por sistemas políticos não pluralistas seriam, em princípio, mais favoráveis a esta modalidade de planejamento.

Não obstante a existência de experiências anteriores em planejamento urbano no Brasil, foi somente a partir da segunda metade dos anos 60 que se iniciou uma etapa de proposição sistemática e de

tentativas de constituição de um sistema nacional de planejamento, também conhecida como “processo de planejamento urbano”. As propostas que caracterizaram este período, e que se identificavam com o regime político autoritário, marcaram-se por uma perspectiva nitidamente globalizante e foram reconhecidas por sua modalidade compreensiva ou integrada.

Além de sua consonância com as sistemáticas de planejamento e montagem de estruturas administrativas nas esferas federal e estadual, que se intensificaram a partir do final da década de 50, o “processo de planejamento urbano” brasileiro esteve fortemente associado às características do regime político do pós-64. O planejamento urbano constituiu-se em política nacional, confundindo-se com a proposta de política urbana inserida na concepção geral de formação de sistemas nacionais públicos fundados no binômio segurança nacional / desenvolvimento econômico.

Simultaneamente, reconhecia-se o agravamento dos problemas urbanos na medida que as cidades cresciam rapidamente. Nos idos de 1964, a questão urbana ganhava visibilidade política, pois havia carências sociais que precisariam ser politicamente enfrentadas.⁶ A criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) foram as alternativas públicas, instituídas no primeiro ano do novo regime, para responder a este conjunto de questões.

No âmbito do Serfhau, as políticas nacionais urbana e de planejamento urbano estruturaram-se em consonância com as regras impostas pelo Estado, isto é, decididas em círculos estreitos da burocracia pública, pouco atenta às demandas da sociedade. A esta agência, em particular, caberia responder às necessidades de cursos de ação planejados compreensivamente dentro de uma proposta de implantação em dois níveis: das redes de cidades e do planejamento integrado para os centros urbanos (Cintra, 1983:124-5).

Até meados da década de 70, sob a coordenação e financiamento do Serfhau, planos de desenvolvimento local integrado foram elaborados para as cidades brasileiras de médio e grande portes.⁷ Coerente com a concepção de um sistema articulado e integrado nacionalmente, nas esferas locais, a proposta de um “sistema de planejamento local integrado”, segundo Cintra, visava tornar mais racionais os investimentos com vistas ao desenvolvimento urbano. “Os problemas intra-urbanos, tais como baixa densidade, crescimento desordenado, especulação imobiliária, alto custo das estruturas urbanas, foram apontados, e propôs-se a modernização das instituições locais.” (Cintra, 1978:205)

6. Em particular no caso da questão habitacional, no início do novo regime, o reconhecimento deste problema foi mais flagrante e direto. O diagnóstico feito estruturava um quadro de tensões urbanas, especialmente nas favelas, uma aceleração do processo migratório interno, a constatação da presença de massas urbanas socialmente “desassistidas” e politicamente “órfãs”. A decisão pela intervenção no setor habitacional compreendeu um projeto social e político de atendimento a esses setores de população.

7. Azevedo e Andrade (1981) definem três fases de atuação do Serfhau: 1964-67, marcada pelo predomínio da visão habitacional; 1967-69, identificada pelos planos de desenvolvimento local integrado; e 1969 em diante, caracterizado por mudanças na escala dos planos, sem perder o caráter integrado, com o Programa de Ação Concentrada e o planejamento para as áreas metropolitanas.

De modo geral, os estudos de avaliação deste processo indicam os baixos resultados apresentados, dado que não se alcançou a implantação de sistemas locais de planejamento, nem mesmo a execução de intervenções indicadas pelos planos elaborados. Seus resultados, de fato, responderam muito mais a demandas localizadas na burocracia federal, com pouca repercussão junto às forças políticas locais. Isto reflete no distanciamento entre os agentes de elaboração dos planos – atribuídos a empresas privadas de consultoria – e os agentes executores localizados nas administrações municipais, e na ausência de demandas ou reivindicações de ações públicas desta natureza. O destino desses planos, não raro, foram as prateleiras ou gavetas das administrações municipais.

Os resultados de estudo realizado em 1975 pelo Centro de Processamento de Dados e Estudos de Sistemas da Escola de Engenharia de São Carlos (USP), sob a orientação de Eurico Andrade Azevedo, abrangendo 107 municípios paulistas, revelaram a ampla disseminação dos planos diretores,⁸ mas, ao mesmo tempo, o elevado grau de abandono destes planos pelos governos municipais. Quanto ao seu conteúdo, o estudo concluiu que os planos elaborados:

- constituíam sobretudo diagnósticos das condições locais, apresentando poucos elementos que assegurassem sua operacionalidade;
- encontravam-se distanciados das realidades locais, pois os programas propostos mostravam-se inadequados à disponibilidade dos recursos existentes;
- foram acentuadamente setorizados, com pouca atenção ao caráter integrado contido em suas recomendações;⁹
- marcaram-se não só por um enfoque nitidamente urbano, como também privilegiaram os aspectos físico-territoriais;
- as diretrizes de desenvolvimento econômico visavam incentivar a industrialização, recomendando-se a reserva de áreas destinadas à implantação de distritos industriais, dentro da tônica dominante de promoção do desenvolvimento.

Ao lado destes aspectos, o estudo identificou três motivos relacionados à dinâmica política local – os quais também teriam contribuído para os resultados alcançados. Em primeiro lugar, “tal como concebido e nas condições em que freqüentemente era elaborado, o plano tinha sua conclusão próxima ao final da gestão do prefeito que o havia contratado. Assim, o novo prefeito não se sentia vinculado às recomendações do plano.” Em segundo lugar, o plano era “mais um instrumento do Poder Executivo ou da pessoa do prefeito do que da administração municipal como um todo. Ao que parece, o Poder Legislativo permaneceu à margem da elaboração do plano. Os elementos normativos complementares,

8. Ver páginas 188-194 do referido texto.

9. Nesta linha, situam-se também Lamparelli (1978), para quem a noção de integração contida nos próprios roteiros de elaboração era a de “somatória dos diferentes setores”; e Costa (1978) por se considerar o planejamento urbano a partir das funções tradicionais – predominantemente setorizadas – do setor público.

que devem decorrer da cooperação entre o Executivo e o Legislativo municipais, raramente se concretizaram”. E, em terceiro lugar, “apesar dos esforços e do empenho das entidades governamentais supervisoras do processo de planejamento municipal, a participação da comunidade no mesmo foi limitada”.

De modo geral, a política de planejamento urbano integrado liderada pelo Serfhou foi pouco eficaz e acabou desaparecendo junto com a própria agência, reduzida a carteira do BNH em meados da década de 70 e finalmente extinta. Este processo de esgotamento foi simultâneo às manifestações da crise do regime autoritário, com o questionamento dos próprios princípios de sua sustentação e, por decorrência, daqueles orientadores da política de planejamento urbano. Apoiados nas análises que privilegiam este tipo de interpretação, Azevedo e Prates (1990), entre alguns dos pecados capitais dos defensores do planejamento compreensivo em geral, não só o urbano, relacionaram a superestimação da capacidade de atuação do Estado enquanto ator independente, a subestimação do papel das forças de mercado que atuam fora do controle estatal e os entraves institucionais dentro da própria máquina pública, tais como: a falta de mão-de-obra especializada, o baixo índice de redundâncias organizacionais em áreas críticas, a complexidade do aparelho estatal, as resistências dos órgãos setoriais à “intromissão” do planejamento e a falta de recursos estratégicos por parte das agências centrais de planejamento.

Planejamento urbano participativo

Nos Estados Unidos dos anos 60, a onda de protestos contra as intervenções urbanas e os programas de recuperação urbana executados no período pós-guerra¹⁰ foi acompanhada de críticas, com destaque às publicadas, em 1961, pela jornalista Jane Jacobs, e que foram decisivas para a conscientização do padrão de intervenção implantado e as suas conseqüências para a vida urbana.¹¹ A crítica central aos princípios e objetivos do planejamento moderno e reordenação das cidades situou-se, para Jacobs, no distanciamento entre as propostas e intervenções realizadas e o mundo real. Por sua importância crítica, deve salientar-se, também, o trabalho desenvolvido por Christopher Alexander que, ao identificar a cidade desejada pelo planejamento urbano à de uma estrutura “tipo árvore”, teve a intenção de mostrar que se tratava de uma concepção simplista da realidade urbana.¹² No Brasil, vale destacar as críticas às intervenções públicas de remoção de favelas, formuladas um pouco mais

10. Entre as reações que adquiriram proporções violentas e de base racial destacam-se, segundo Del Rio, aquelas verificadas nas cidades de Baltimore, Newark e Detroit.

11. Sob o título *The death and life of great american cities: the failure of town planning*. O título da edição espanhola é *Muerte y vida de las grandes ciudades*.

12. Esta crítica foi publicada em 1965 em artigo para a revista *Architectural Forum* sob o título “A city is not a tree”. Para Del Rio, além destes trabalhos, outros autores desenvolveram estudos de crítica acerca dos impactos negativos do chamado Movimento Moderno sobre o ambiente construído, destacando: Oscar Newman, Leslie Martin e Lionel March, Kevin Lynch, Amos Rapoport, Christian Norberg-Schulz, Aldo Rossi e Rob Krier.

tarde, já na década de 70, por Janice Perlman (1976) e Lícia do Prado Valladares (1978), centralizadas nos programas desenvolvidos na cidade do Rio de Janeiro.

A principal crítica ressaltava, conforme colocado por Jacobs, a distância entre como as cidades “devem ser” ou “devem parecer ser”, tal como idealizadas pelos planejadores e pelo planejamento, e como elas de fato são.

“É completamente inútil planejar a aparência de cidade (isto é, seu aspecto exterior) ou especular sobre a melhor maneira de lhe dar uma aparência de ordem sem conhecer antes seu funcionamento e ordem reais. Limitar-se à simples aparência das coisas e considerar essa aparência o propósito principal ou o fundo do problema redundam em prejuízo completo do que se quer fazer.” (Jacobs, 1973:18-9)

A concepção que via a estrutura da cidade composta por atividades urbanas que somente se relacionariam em sentido vertical, hierárquico, em atenção ao pressuposto da não superposição dos usos urbanos, foi sendo substituída por uma outra visão, segundo a qual as cidades são construídas pela diversificação, heterogeneidade e complexidade de atividades que se superpõem no espaço urbano. Portanto, ressaltam-se usos urbanos misturados e a interação dinâmica, intensa e constante das atividades urbanas.

Ao invés de uma estrutura urbana “tipo árvore”, formulou-se a noção de cidade estruturada em “semi-retículas”, segundo a qual as várias unidades de mesmo nível podem comunicar-se diretamente, sem intermédio da unidade maior envolvente, com superposições. Em termos de estrutura urbana, teríamos uma cidade com usos misturados. “Um gráfico funcional da cidade não apresentaria setores disjuntos ligados hierarquicamente, senão que linhas entrecruzadas e áreas de superposição, numa aparente desordem, de fato reveladora da complexidade maior da realidade em que a vida não está compartimentada.” (Cintra: 1974:119-20)

Os elementos que fundamentaram as concepções e proposições de intervenção urbana refletiram, assim, as críticas à modalidade de solução única, estandardizada e de grande escala. Em seu lugar, novos referenciais orientavam as propostas de intervenção – a flexibilidade e a especificidade – que, por sua vez, refletiam o reconhecimento da variedade de funções urbanas interrelacionadas “em aparente desordem”, resultado das ações e interações de diferentes agentes sociais. As noções de flexibilidade e especificidade, que sustentam propostas de intervenção urbana, expressam a importância de integrar as ações propostas aos contextos físico-ambientais e socioculturais específicos. As soluções que se sugere serão heterogêneas, pois distintos são os problemas urbanos identificados em diferentes contextos.

Dada esta perspectiva, redefinem-se as fontes do saber técnico, restringindo-se a exclusividade dos valores e princípios de orientação do especialista em planejamento na identificação de quais ações

urbanas são as mais recomendadas. Com esta perspectiva, esta modalidade incorpora elementos da definição de Cintra (1974:121-2), apoiado em Donald L. Foley, sobre o planejamento urbano adaptativo.

“... muitos planejadores têm proposto o planejamento adaptativo, que não depende tanto de um acordo, decreto ou projeto imposto do alto ou de fora, senão que da interação de muitas pessoas, entidades e unidades administrativas no sistema natural de interdependências que surge com a divisão do trabalho e com a especialização e intercâmbio das atividades, nas decisões fortemente descentradas de quem investe, produz ou compra; e se baseia na convicção de que o interesse público estará melhor servido pela série de ações que daí resultem, ações que refletem os interesses das diversas partes afetadas pelos desenvolvimentos propostos ou a eles se opõem.

Nesse modelo de planejamento, temos a valorização dos mecanismos espontâneos e informais, o temor da burocratização e centralização das decisões e dos planos impostos. [O planejamento adaptativo partiria] da idéia de que há forças e mecanismos operantes na cidade que é preciso identificar (...) [e] estudaria a lógica de subsistemas que se dão na cidade. Como se formam os centros de bairros? Que lugares na cidade são vistos como animados, interessantes, que lugares são insossos, mortos, e que fatores subjazem a esta percepção? (...) Que zonas na cidade estão em processo de modificação, em que consiste tal modificação, que fatores a explicam?

Não bastaria, contudo, a identificação dos mecanismos operantes. O passo seguinte seria discriminar entre eles e avaliá-los. Necessariamente, têm de dar-se juízos de valor que não precisam, porém, partir do planejador isolado, de suas preferências e preconceitos apenas. Aqui, cabe recurso aos instrumentos liberais: os próprios interessados, as coletividades para as quais se planeja têm preferências e as expressam no seu comportamento. Muitas vezes, também, são capazes de verbalizá-lo, desde que lhes seja dada oportunidade, através por exemplo de canais representativos, tais como as associações vicinais e os representantes políticos. Também as pesquisas do planejador devem captar as preferências, expressadas nos padrões de comportamento, nas obras culturais, ou verbalizadas. A postura de planejamento seria a de que os moradores devem e sabem fazer a cidade.”

Mas, como bem observa o próprio autor, aqueles que sabem fazer as cidades, sabem, também, destruí-las. E, assim, complicam os juízos de valor.

Outras fontes de saber aliam-se ao saber técnico-científico, com o intuito de melhor captar o mundo real: as dimensões sociais do ambiente construído, o espaço público, os valores e relações sociais nos bairros populares, o patrimônio histórico, os elementos formadores do tecido urbano, etc.

A insatisfação de parcelas da sociedade com as alternativas de intervenção urbana adotadas contribuiu para que populações de cidades européias e norte-americanas, ao longo dos anos 60, formulassem e conquistassem suas reivindicações. Este foi um período de intensa mobilização social, com movimentos reivindicativos de toda natureza, destacando-se, ao lado daquele que mobilizou a população jovem estudantil, os grupos de defesa do meio ambiente, que trouxeram para a agenda de debate público as questões relativas aos recursos naturais não renováveis e à utilização de tecnologias apropriadas que acabaram se disseminando no âmbito das proposições habitacionais. Segundo Schumacher e Brasileiro, em resposta a esta movimentação, “a noção de produtividade econômica acabaria por ser contestada pela de produtividade social” (apud Del Rio, 1990:29).

Nos Estados Unidos e em países da Europa, o questionamento e a redefinição do planejamento urbano foram acompanhados por demandas de incorporação de participação popular em um ambiente de contestação das formas tradicionais de representação política e das bases públicas de atendimento das necessidades sociais. Em consequência, “os governos viram-se, então, obrigados a lidar com a participação popular nos processos de planejamento, mesmo porque se conscientizaram que esta seria uma solução mais populista e econômica do que o enfrentamento direto.”(Del Rio, 1990:31)

Um conjunto relativamente extenso de procedimentos e instrumentos legais foi instituído, tornando obrigatória a participação popular nos processos de elaboração de planos diretores locais na Grã-Bretanha; regulamentando comissões comunitárias de planejamento em New York; implantando o planejamento comunitário distrital em Baltimore; descentralizando recursos públicos para a contratação direta pelas comunidades da elaboração de planos locais em Amsterdam; etc.¹³ Em Barcelona, extenso programa de descentralização da gestão pública foi instituído de forma a torná-la mais eficiente e mais próxima dos cidadãos.

Segundo Del Rio, não se pode negar que, a partir destas iniciativas, “os processos de planejamento se tornariam um pouco mais transparentes para a população e mais permeáveis às suas reivindicações: mais em alguns países e cidades do que em outros. Os movimentos de bairro e de grupos de cidadãos com interesses especiais, como os grupos de defesa do meio ambiente, se institucionalizariam e passariam a ser consultados e a ter voz ativa na administração e no desenho das cidades.”

No Brasil, desde meados da década de 70, assistiu-se, simultaneamente, à inflexão no desenho das políticas e programas públicos destinados às populações urbanas e ao reflorescer dos movimentos de mobilização e organização sociais em um quadro marcado pela persistência de problemas sociais mais agudos e mais visíveis e de solução sistematicamente adiada. As reações da população, especialmente de seus setores populares, intensificaram-se através da mobilização e organização em movimentos sociais de reivindicação urbana que deitaram raízes na demanda por novos mecanismos de participação nas definições das ações públicas.¹⁴

Esta inflexão associou-se, inicialmente, ao projeto de “distensão política”, empreendido pelo governo Geisel, primeiro passo em direção a mudança nas relações Estado-sociedade. Naquele momento, segundo Lamounier (s/d:21), teve início a terceira fase do processo de legitimação do regime pós-64,

13. Para uma recuperação sistemática destas experiências, ver Del Rio (1990) e os autores nos quais se apóia. Além disso, como observa este autor, em 1969 foi aprovada legislação federal americana que estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração de relatórios de impacto ambiental, que mais tarde estendeu-se para outros países, inclusive o Brasil.

14. Na história do planejamento urbano no Brasil, o tratamento do problema urbano definido como questão social encontrou antecedentes nas propostas associadas à atuação do Padre Lebrete e do grupo *Economie et Humanisme*, que permitiram a introdução de novos parâmetros metodológicos de valorização do estudo sobre as condições urbanas e as periferias urbanas, e a proposta de reforma urbana – mais efêmera no tempo –, sintetizada no Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil em 1963, no âmbito das discussões sobre as reformas de base do governo João Goulart. A proposta de planejamento urbano contextualizada nos anos 80, com ênfase na questão social, foi denominada, por Ribeiro e Cardoso (1994) de “reforma urbana redistributiva”.

cujo divisor de águas foram os resultados eleitorais de 1974, e que se marcou por uma legitimidade cada vez mais identificada “com os anseios, antes reprimidos, de normalização institucional”. Em torno das questões urbanas, em particular da temática habitacional, as mudanças introduzidas nos programas públicos compreenderam a incorporação das práticas do mutirão e/ou autoconstrução utilizadas pelos setores populares na solução do problema de moradia.

No plano dos programas públicos federais, a sensibilidade política dos agentes decisores às demandas e insatisfações dos segmentos populacionais de baixa renda resultou nos programas Profilurb, Ficom, Promorar e João de Barro, promovidos ao longo do período 1975-84 pelo Banco Nacional da Habitação (BNH), a agência pública federal que, à época, era responsável pela política nacional de habitação. Estes programas destinavam-se ao atendimento das famílias com renda de até três salários mínimos, segmento sistematicamente excluído das linhas de financiamento habitacional promovidas pelo banco. Na linha de programas não convencionais ou alternativos,¹⁵ buscavam soluções ao problema da moradia, via de regra, absorvendo as práticas comunitárias de produção coletiva, através do mutirão ou da autoconstrução, da unidade habitacional.

A urbanização da favela Brás de Pina, no Rio de Janeiro, na década de 70, foi exemplo pioneiro, anterior à incorporação das práticas participativas nos programas públicos federais. Ao mesmo tempo que esta experiência representou a reação aos programas de remoção de favelas, o processo, liderado por um grupo de arquitetos da Companhia de Desenvolvimento de Comunidades do governo do Estado do Rio de Janeiro, explicitou a alternativa à ação pública dominante adotada para a solução dos problemas dos moradores da favela.

Conforme relatado por Blank (1981), a urbanização da favela Brás de Pina iniciou-se com a organização e posterior pressão da população residente sobre os órgãos públicos diante da remoção de parte de sua população para um conjunto habitacional, em consonância com o programa de erradicação que era, à época, a solução de iniciativa federal adotada para a moradia em favela. A experiência revestiu-se de intensa participação popular nas fases de definição do projeto de intervenção e de sua execução, com a participação nas obras de recuperação urbana e habitacional.

Experiências como esta intensificaram-se e marcaram as mudanças de natureza da intervenção pública, que se caracterizou, primeiramente, pela ênfase em intervenções específicas. Em razão do esgotamento do padrão de intervenção pública assentado em programas de larga escala e de coordenação em escala nacional, bem como das necessidades políticas de atender aos setores populacionais que se mobilizaram para pressionar por soluções a seus problemas urbanos imediatos, os novos programas públicos passaram a ser predominantemente circunscritos a problemas social e espacialmente

15. A denominação “não convencionais” ou alternativos objetiva distinguir o padrão adotado por esses programas dos padrões convencionais de financiamento, produção e comercialização de unidades habitacionais dominantes na política do BNH.

localizados, seja para a solução de questões que afetavam um determinado segmento de população, como a população residente em favelas, seja para atender demandas para o suprimento de carências de equipamentos sociais específicos. A particularização dos problemas que demandavam solução desenharam a intervenção pública em torno de pequenas obras.

Em decorrência, outra característica que marcou estes programas foi a redução das distâncias entre os agentes da política e a população beneficiária, com atuação cada vez mais direta do poder público municipal, em um primeiro momento, através de ações públicas de recuperação e urbanização de áreas de favelas, em municípios com algum porte populacional. As alterações de competência pública entre esferas de governo no suprimento deste tipo de carências, representada pela entrada de governos municipais, foi a resposta política às pressões sociais em um quadro marcado pelo retorno da democracia política, que anunciava a intensificação da competição político-partidária.

Por fim, a participação direta da população nos empreendimentos, mesmo que, na maioria das vezes, tenha permanecido restrita à sua fase de execução, indicava possibilidades de mudança no padrão de relacionamento entre Estado e sociedade. Em um primeiro momento, estas possibilidades eram remotas, seja por decorrência do caráter muito específico das demandas, seja porque ainda dependiam do comportamento dos atores que conduzissem a outra repartição dos recursos do poder e/ou a outro nível de organização dos segmentos populares. Nos anos 80, a intensificação do processo de normalização democrática e o recrudescimento da organização popular apontaram para novas demandas que visaram redefinir mais profundamente a relação Estado-sociedade. No seu decorrer, “procurou-se resgatar e revalorizar a questão social, redescobriu-se o interesse pelas pequenas obras capazes de enfrentar os problemas locais com a participação da população e abriu-se caminho para a legitimação dos chamados ‘movimentos sociais urbanos’ como interlocutores privilegiados do poder público” (Azevedo e Prates, 1990:17-8).

Ao esgotamento das propostas compreensivas ou integradas de planejamento urbano corresponderam, portanto, os primeiros passos em direção à estruturação de nova modalidade de planejamento urbano que, posteriormente, passou a ser identificada como *planejamento urbano participativo* – uma modalidade de planejamento que decorreu, por um lado, dos protestos e críticas formulados à modalidade dominante de planejamento e de intervenção urbana, com reivindicações por maior participação nas decisões; e, por outro, das necessidades sentidas pelos governantes públicos de redefinir as formas predominantes de relacionamento Estado-sociedade em face das dificuldades enfrentadas pelo poder público para a provisão de serviços e equipamentos urbanos através dos canais de drenagem das demandas populares existentes.

Desta recuperação, é possível relacionar os elementos que, supõe-se, possam caracterizar o planejamento urbano em sua modalidade participativa. Inicialmente, o que seria, pois, definido como problema urbano.

O problema urbano é reconhecido como expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, de sorte a corresponder à diversidade de interesses e necessidades dos grupos sociais. Além disso, pode ser visto como expressão dos conflitos que decorrem da apropriação desigual dos benefícios coletivos produzidos na cidade, seja porque os recursos públicos são desigualmente alocados, seja porque a riqueza social é distribuída estruturalmente de forma desigual.

A convivência entre estes diagnósticos do problema urbano, contudo, é problemática, e explicita os dilemas a serem enfrentados no processo de fazer a política pública. Em consequência, as características que definem a modalidade de planejamento urbano podem se inclinar para a solução de um ou outro problema urbano. De forma esquemática, estas características sintetizam-se nos seguintes pontos:

- flexibilidade: no sentido da permeabilidade aos diferentes interesses e valores no estabelecimento dos objetivos a serem definidos pela política, dado o reconhecimento de que são múltiplos;
- especificidade: para dar conta da heterogeneidade do problema urbano – como aspecto que se opõe aos modelos padronizados e de solução única dentro da perspectiva de adequação aos diferentes contextos físico-ambientais e socioculturais e aos recursos alternativos locais;
- interação: uma característica que se estrutura pelo questionamento da exclusividade dos valores e princípios dos profissionais de planejamento a reger a formulação de intervenções. O seu pressuposto é a convivência entre saberes, isto é, o reconhecimento da multiplicidade de valores e interesses presentes na vida urbana;
- redefinição do papel do planejador: com a substituição de uma liderança “*a la* super-homem”, no dizer de Cintra (1983), como no caso do planejamento tecnocrático, pelo agente público mediador, através da ação que articula competência técnica com interesses sociopolíticos;
- atendimento de necessidades sociais localizadas: que se opõe às intervenções de grande impacto e, simultaneamente, ameaça a visão compreensiva dos fenômenos urbanos.

Superar os dilemas na solução do problema urbano assim diagnosticado requer acrescentar mais um ponto ao conjunto elencado, de natureza estritamente política, que estabelece o viés à ação pública pretendida com a política. Trata-se, pois, de uma característica definida como a “intencionalidade” que move a autoridade pública ao se decidir promover uma determinada política pública, e que interfere na forma como as demais características aparecem em situações concretas de políticas específicas. Altera, em particular, a própria noção de flexibilidade contida nesta modalidade de planejamento urbano, restringindo sua permeabilidade a alguns interesses.

Em consequência, o resultado das ações públicas que preenchem as necessidades de solução dos problemas urbanos tende a conformar tipos específicos, distintos para efeito de análise. A ênfase no tratamento do problema urbano visto como expressão de interesses divergentes pode reforçar ações públicas de natureza instrumental, marcadas simultaneamente pelo conflito em torno de recursos escas-

tos e de articulações particularizadas entre o agente público e grupos de interesse específicos. Neste caso, eleva-se o risco de se ter como resultado uma política de conformação segmentada. No segundo diagnóstico, o problema urbano, adquirindo claramente conotação social, demandará ações públicas que procurarão reverter o padrão, historicamente referenciado, de alocação socialmente desigual dos recursos públicos, e buscará universalizar o acesso aos benefícios públicos, entendida como sua extensão aos setores sociais marginalizados. Podem-se adotar medidas compensatórias que visem a diminuição das distâncias sociais, como também buscar criar os instrumentos para sua participação ao longo de toda a cadeia decisória das políticas públicas, garantindo-lhes o direito de lutar por suas reivindicações. Em situações concretas, podemos identificar a presença simultânea de traços de ambos os tipos.

Em face destas características, o modelo de decisão política que mais bem se adequaria ao planejamento urbano participativo pressupõe menor concentração dos recursos de poder, em especial quando comparado ao planejamento tecnocrático. Para recursos de poder desconcentrados, a estrutura de sustentação do planejamento seria, portanto, de descentralização decisória: das unidades centrais da máquina pública para as periféricas e do Estado para a sociedade, estruturando novas formas de participação social para a representação de interesses que, em geral, são excluídos do processo das políticas públicas.

Planejamento urbano participativo no Brasil

O projeto de distensão política do governo Geisel como perspectiva de mudança no padrão de relacionamento Estado-sociedade, segundo Prates e Azevedo (1985), representou a passagem de um modelo de hipertrofia da estrutura tecnocrática – em posição de decisor supremo dos problemas nacionais e no qual a política foi reduzida a uma mera equação de meios e fins, sujeita a tratamento neutro, racional e eficiente – para um modelo de política social voltado à incorporação dos setores menos privilegiados da população. Contudo, os programas sociais então empreendidos não perderam o “ranço” autoritário. Citando em particular a implantação do programa Centros Sociais Urbanos, e estendendo suas reflexões a outros programas, estes autores observam que eles não escaparam à sina da centralização excessiva, da tentativa de tutela e do modelo tecnocrático de mobilização, que via o envolvimento da comunidade como a resultante natural da aplicação de técnicas pedagógicas.

Nos anos imediatamente posteriores, novas perspectivas de mudança no quadro político-institucional se colocaram que, acompanhadas do recrudescimento da participação e mobilização sociais, foram gradativamente reinstituindo as regras de democracia política. Resultado das mais variadas pressões, foram restabelecidas as eleições diretas para os governos estaduais, prefeituras de capitais e de municípios em áreas de segurança nacional, intensificando a competição político-partidária em todas as

esferas de governo, em um contexto de ampla liberdade de associação partidária. Novas formas de participação foram propostas, ao lado da recuperação dos mecanismos tradicionais de representação, respondendo às reivindicações por maior participação na tomada de decisão, em geral desenvolvidas em processos de organização popular mais bem estruturados.

As reivindicações por mudanças condensaram-se por ocasião dos debates em torno na nova Constituição, em 1987 e 1988, momento privilegiado para o embate entre interesses divergentes. A nova Constituição da União, promulgada em outubro de 1988, sintetizou, dessa forma, os princípios básicos que resultaram deste embate e que se pretende reguladores das relações entre os agentes públicos e privados. Estes princípios reforçaram as perspectivas de mudança nas relações sociedade-Estado, sugerindo condições favoráveis à emergência de um novo padrão de ação estatal na provisão de serviços e equipamentos públicos. Segundo análise desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (Nepp), da Unicamp (1989:17), o texto final da Constituição brasileira, pelo menos formalmente,

“alterou significativamente o quadro social da nação rumo à conquista dos plenos direitos da cidadania: ampliou o escopo dos direitos sociais, modificou o perfil das relações trabalhistas no país e definiu um novo padrão descentralizado de intervenção pública na área social, envolvendo importantes alterações na estrutura tributária e nas atribuições e responsabilidades do Estado”.

Em meio a esses debates, intensificaram-se as críticas ao padrão centralizador, excludente e burocrático que marcou o relacionamento público durante os anos autoritários, e emergiram propostas e ações em prol da descentralização como meio para se alcançar a democratização do país. As principais teses debatidas demandavam a autonomia da esfera municipal de governo, desconcentração de recursos via reforma tributária, maior participação social nas decisões, fortalecimento do Poder Legislativo e reformas nos padrões das políticas sociais.

Para os propósitos do presente estudo, é preciso destacar duas dimensões relacionadas aos esforços em prol da descentralização: a recuperação da autonomia relativa das esferas municipais de governo; e a proposição de mecanismos múltiplos e diferenciados de representação social, através do estímulo à participação da sociedade na gestão de programas e políticas públicas que, ao lado do restabelecimento das funções do Poder Legislativo, viria revestido da intencionalidade à integração dos segmentos populares nos processos públicos.

Em um contexto historicamente desfavorável à autonomia municipal no arranjo político-institucional entre esferas de governo, recrudesceram as pressões por sua ampliação e seu fortalecimento. Em 1983, os prefeitos, em um movimento suprapartidário, lançaram um documento que ficou conhecido como “Carta dos Municípios”, em que demandavam a adoção de “medidas emergenciais de reequilíbrio e de fortalecimento das finanças dos municípios, hoje literalmente estioladas pela exigüidade de recursos financeiros disponíveis, quer próprios, quer oriundos de transferências tributárias” (Sadek, 1991:14).

Como resultado, mudanças nas relações entre as esferas de governo já se faziam notar antes mesmo da promulgação da Constituição em 1988. É para a direção da descentralização tributária que os dados recuperados e os estudos desenvolvidos por Serra e Afonso apontam. Segundo Afonso (1996), as emendas constitucionais editadas antes mesmo de 1988 ampliaram os percentuais dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios sobre o montante dos recursos arrecadados pela União, sendo que os municípios, mais que os estados, foram os principais beneficiários.

O texto constitucional de 1988 ratificou e aprofundou o movimento de descentralização e, ao restabelecer o federalismo, foi descentralizador, podendo-se até afirmar que foi municipalista. O município, no quadro da nova organização político-administrativa (art. 18), é entidade federada e autônoma, regendo-se “por Lei Orgânica ... aprovada por dois terços da Câmara municipal, que a promulgará...” (art. 29). Distintamente das regras constitucionais anteriores, pela Constituição de 1988 o município é esfera autônoma de governo, política e administrativamente. E, acompanhando o processo de fortalecimento das instâncias legislativas, é ampliada a competência legislativa municipal, com a prerrogativa do estabelecimento de carta constitucional própria.

Além de sua inclusão entre os entes federados, os municípios assumiram novas atribuições, ao lado daquelas tradicionais de competência municipal. O artigo 30 contém os incisos que se referem diretamente às questões de natureza urbana, quais sejam: o poder de criar e organizar distritos (inciso IV); a responsabilidade de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (inciso VIII); e a responsabilidade pela promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural local (inciso IX). A ampliação do poder de legislar, associada à obrigatoriedade de planos diretores em cidades com mais de 20 mil habitantes, dotou os municípios de maiores recursos de poder para implementar políticas de desenvolvimento e de ordenação das atividades urbanas (Leme, 1992:67).

As alterações introduzidas no sistema tributário nacional (capítulo I, título VI) reforçaram as tendências anteriores de descentralização fiscal, tanto no aumento das competências tributárias, como, especialmente, na ampliação da participação dos municípios nas receitas estadual e federal (Afonso e Serra, 1991:14). As novas definições constitucionais, contudo, segundo a interpretação desses autores, assim como de Leme (1992), não transferiram encargos e responsabilidades aos municípios nas mesmas proporções da transferência dos recursos financeiros.

As alterações oriundas do texto constitucional dotaram o município de maior volume de recursos financeiros em razão das modificações introduzidas no esquema de partilha entre as unidades da federação, com transferências mais automáticas. Em comparação com o padrão anterior – caracterizado pela predominância das transferências vinculadas –, pelo menos teoricamente, pressupunha-se poder controlar o desenvolvimento de práticas de favoritismo político, dado que as transferências automáticas desenvolvem-se em consonância com critérios *a priori* estabelecidos sobre bases técnicas.

Porém, uma ressalva deve ser feita, já que as modificações introduzidas na estrutura tributária não incluíram o controle, pelo município, sobre as fontes de captação de recursos. Aos municípios – e aos estados – foi negada liberdade de criação de novos tributos, que é competência privativa da União. Para Leme (1992:77-8), com “a restrição à autonomia fiscal das esferas subnacionais permaneceu reduzida e foi ferido um dos princípios elementares do federalismo que é a liberdade de cada membro expandir seu campo tributário e manejar seus tributos em função de seus objetivos e compromissos sociais...”

Ao lado das pressões municipalistas e dos resultados por elas alcançados, outras formas de pressões sociais se desenvolveram no período. Em 1978, a greve dos metalúrgicos do ABC paulista contou com o apoio popular, e desencadeou outras greves, de todos os tipos, através do país. Simultaneamente, emergiram os grupos em defesa dos direitos humanos, como o Movimento pela Anistia e Tortura Nunca Mais. Em 1983, a classe média organizou-se em torno do Movimento dos Mutuários do BNH como resposta à elevação no valor das prestações nos financiamentos habitacionais.

Dentro de um quadro de ampla liberdade de associação partidária, em 1980 foi fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), segundo um modelo distinto da constituição histórica de partidos no Brasil, fortemente atrelada à máquina pública. O PT resultaria da combinação da ação de sindicalistas, lideranças dos movimentos sociais, militantes católicos e de esquerda e parlamentares do MDB (Couto, 1995). Em 1982, foram realizadas novamente eleições diretas para os governos estaduais e os partidos de oposição saíram-se vitoriosos nas principais unidades da federação. Sucessivamente, foram restabelecidas as eleições diretas para prefeitos das capitais e dos municípios em áreas de segurança nacional. Em 1984, a população, em um movimento policlassista e suprapartidário, organizou-se na campanha pelas Diretas Já, para a escolha do Presidente da República.

Como parte deste processo, a organização social para a participação nos debates constituintes foi a seqüência natural da mobilização social e política do período. Neste contexto, saliente-se o embate entre forças políticas conservadoras, de um lado, e as associações profissionais, movimentos populares, organizações não-governamentais e pessoas físicas reunidos, desde o início da década de 80, no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), de outro. Em 1987, este movimento apresentou ao Congresso constituinte a emenda popular pela reforma urbana, com 160 mil assinaturas. Segundo Franklin Dias Coelho – representante do Conselho Nacional de Sindicatos de Engenheiros na executiva do MNRU –, esta mobilização significava “a retomada [da bandeira da reforma urbana] a partir de uma visão global da cidade – a crítica da exclusão social exige pensar, a partir de uma visão integrada do ambiente construído, o direito à vida na cidade” (apud Salvatore, 1996:75).

Este e outros movimentos que surgiram na época levaram para o âmbito da constituinte a discussão sobre a expansão dos direitos humanos e sociais, bem como por ampliação da participação

popular nos processos de decisão pública e do controle social sobre a ação estatal. Seus resultados são identificados nos termos do texto final aprovado.

A par do revigoramento da esfera legislativa como instância de democracia representativa, a Constituição de 1988, no artigo 1º, parágrafo único, regulamenta a *participação direta*, ao estabelecer que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*, nos termos desta Constituição”. Em seu artigo 5º, inciso LXXIII, coerente ao Estado democrático de direito, definiu o conjunto de princípios que asseguram amplo *direito de associação*, como forma de propiciar a requerida participação da sociedade nos temas de interesse público. E, ao definir que a soberania popular se exerce através do voto direto e secreto, acrescentou, como prerrogativas complementares, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14). Assim, a iniciativa de leis complementares e ordinárias cabe também aos cidadãos (art. 61) e será exercida mediante apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído por, pelo menos, cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores em cada um deles (par. 2º).

Entre os preceitos constitucionais para a elaboração das leis orgânicas pelos municípios, vale destacar a iniciativa popular em projetos de lei de interesse específico do município, da cidade ou de bairros, através da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado (inciso XI), e a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (inciso X), constantes do artigo 29. No artigo 31, parágrafo 3º, a Constituição estabeleceu que todo cidadão pode examinar e apreciar as contas dos municípios, podendo questionar sua legitimidade; para tanto, as contas públicas estarão disponíveis por um período de sessenta dias, anualmente. Estes dispositivos, ao regulamentar a cooperação e a participação da comunidade na gestão das políticas e programas públicos, bem como o controle social sobre a ação estatal, poderiam criar as condições para a abertura de outros canais de participação das forças sociais no processo de decisões públicas.

Em suma, a Constituição de 1988 restituiu e ampliou o poder da esfera legislativa, introduziu a participação direta da sociedade e de suas associações na produção e gestão das políticas públicas, ampliou os instrumentos de controle social sobre a ação estatal e recuperou a autonomia da esfera municipal de governo, dotando-a de maior volume de recursos financeiros. O projeto de democracia em construção estava estreitamente associado a um projeto de descentralização articulada à participação e controle sociais sobre a ação do Estado.

As novas regras constitucionais consagradas em 1988 estabeleceram as condições para a superação do padrão centralizador, excludente e burocrático do Estado brasileiro, através da fixação de critérios de desconcentração dos recursos de poder da União para estados e, principalmente, municípios, e do governo para a sociedade. Descentralizar e desconcentrar as ações públicas significa aumentar

a permeabilidade do Estado aos interesses sociais que, historicamente, tiveram seu acesso negado, e atribuir a especificidade que o tratamento de questões locais possa demandar permitindo, com isto, a proposição de soluções alternativas a estas. Descentralizar e desconcentrar as ações públicas significa também instituir canais de participação social para a negociação e a formação de parcerias entre o Estado e a sociedade, superando o antagonismo e confronto que pautaram as relações entre ambos durante os anos de vigência do regime autoritário. Descentralizar e desconcentrar as ações públicas significa, em suma, o reconhecimento da legitimidade de interesses divergentes e da emergência de conflitos.

Nesta linha de raciocínio, o atendimento das demandas de descentralização de recursos de poder, de desconcentração administrativa e de democratização decisória estabelecem as novas condições político-institucionais favoráveis à proposição de políticas de planejamento urbano que incluam a participação social.

Questão urbana na Constituição de 1988

A Constituição federal, ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana (capítulo II, título VII), estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela *execução* da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (art. 29, inciso X), e, ao mesmo tempo, articulando-se às ações promovidas pelo governo federal.

Este é responsável pelo estabelecimento de diretrizes e fixação das normas necessárias à utilização dos dispositivos constitucionais que permitirão ao poder público municipal intervir no espaço urbano, conforme o inciso XX, do artigo 21. Este dispositivo define como competência da União a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento e transportes urbanos. A Constituição também estabeleceu como competência exclusiva da União legislar sobre o procedimento de desapropriação por necessidade de utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro (art. 5º, inciso XXIV);¹⁶ e a competência concorrente da União, estados e distrito federal – excluídos, portanto, os municípios – sobre direito urbanístico (art. 24, inciso I).¹⁷

16. Este dispositivo é introduzido como princípio de garantia da igualdade dos cidadãos, sendo reforçado pelo inciso II, do artigo 22 que estabelece como competência privativa da União legislar sobre desapropriação.

17. A distribuição de competências entre as esferas de governo naquilo que, de alguma forma, interessa à temática em pauta, compreende também os seguintes pontos: a) a competência privativa da União de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 21, inciso IX); b) a competência exclusiva dos Estados de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (art. 25, parágrafo 3º).

A concepção que orientou a divisão das responsabilidades entre as esferas federal e municipal de governo na política urbana definiu uma articulação entre as mesmas que se expressa de forma semelhante ao tratamento constitucional dispensado à maioria das áreas de política social. Nestas políticas, assim como na política urbana, buscou-se preservar a coordenação geral no âmbito do governo federal, transferindo-se sua execução aos municípios.

Tal como recuperado no item anterior, os termos expressos nos artigos relativos à política urbana resultaram do conflito entre os defensores de propostas de caráter mais conservador, para os quais o direito de propriedade privada é inviolável, e aqueles que propõem um tratamento mais agressivo da questão urbana na direção de uma reforma urbana, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). Para este, o projeto de reforma urbana estabeleceria novas bases ao planejamento urbano, destacando-se “a instituição da gestão democrática da cidade; a municipalização da política urbana e participação direta da população no governo da cidade; o fortalecimento da regulação pública do solo urbano, por meio dos novos instrumentos do solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião urbano etc.; inversão de prioridades quanto à política de investimentos urbanos, contemplando as necessidades coletivas de consumo, entre outros” (Salvatore, 1996:75-6).

Para Martins (1989:151), o recurso ao plano diretor foi uma manobra das forças conservadoras com o intuito de adiar o acesso social ao solo urbano. Em direção semelhante, Rolnik (1994:357) afirmou que esta manobra foi “uma espécie de inclusão formal das demandas populares na lógica do regime urbanístico em vigor, reforçando o papel do Estado e imaginando uma cidade conduzida por planos diretores competentes” e, com isto, buscando manter a formulação da política urbana circunscrita à esfera técnica do planejamento urbano, tal como ocorria no final dos anos 60 e início dos 70. A proposta de inclusão do plano diretor, segundo Dias Coelho (apud Salvatore, 1996:76) “não surgiu nem foi negociada com os movimentos populares. Ela surge como alternativa ao temor suscitado, nos setores mais conservadores, quanto ao uso sumário dos instrumentos jurídico-urbanísticos propostos, como a função social da propriedade, o solo criado, o imposto progressivo, o usucapião etc.” Apesar da perda da ênfase de uma proposição mais intervencionista sobre a propriedade urbana, o resultado final consubstanciado na Constituição de 1988 foi inovador no tratamento da questão urbana, dado haver compreendido dispositivos ausentes na legislação urbana brasileira até então existente.

A política urbana centralizou-se na questão do *solo urbano* e elegeu o *Plano Diretor* – obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, de responsabilidade do poder público municipal, elaborado e executado pelo Executivo e transformado em lei pelo Legislativo – como instrumento básico para a execução da política de desenvolvimento urbano. Uma política que tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*.

De acordo com o parágrafo 2º do artigo 182, “a propriedade urbana cumpre a função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas pelo plano diretor”. A

função social da propriedade já comparece como um dos princípios a reger a ordem econômica, “fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa” e com a finalidade de “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170). A novidade do atual texto constitucional é de que a sua definição se dará no âmbito do plano diretor que, dessa forma, reforça-se como principal instrumento da política de desenvolvimento urbano. Ao mesmo tempo, ele contém limitações, como a de restringir sua abrangência aos territórios urbanos delimitados pelos planos diretores.

Na Constituição de 1934, quando apareceu pela primeira vez, o dispositivo da função social da propriedade expressava a idéia vaga de que o direito de propriedade privada somente seria reconhecido quando seu exercício desempenhasse uma função social (Fernandes, 1995:51). Com esta mesma acepção, este princípio foi repetido nas constituições brasileiras subsequentes, não tendo sido mais que “um *chavão* ou uma intenção do Poder Público que se chocava frontalmente com a base fundamental da propriedade privada” (Caiado, 1991:157-8). Para Fernandes (1995), os poucos esforços de redefinição do direito *de* propriedade privada, substituído por direito *à* propriedade – e passando, assim, a ter um significado social –, empreendidos no início da década de 60, não foram suficientemente recompensados, de modo que, nos anos de vigência das regras políticas autoritárias, assistiu-se ao retorno da aplicação inquestionável das definições constantes no artigo 524 do Código Civil de 1916. Segundo este artigo, o direito de propriedade é reconhecido em sentido individual, dentro dos limites da exploração econômica nos quais uma dada propriedade concreta é exclusivamente determinada pelos interesses individuais de seu proprietário.¹⁸

Rompendo com a tradição anterior, a Constituição de 1988 estabeleceu, tal como reproduzido anteriormente, que a função social da propriedade urbana será definida no âmbito do plano diretor. Escapasse, pelo menos teoricamente, das vagas definições constantes dos instrumentos anteriores. Para Fernandes (1995:63), o direito de uma dada propriedade urbana passaria a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso, e o seu conteúdo econômico seria atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos, durante o processo do plano diretor. Em consequência, a abrangência atribuída ao plano diretor é que determinará a concepção de propriedade social que será adotada. Ao invés de um direito com um conteúdo pré-determinado, o direito *de* propriedade poderia se transformar no direito *à* propriedade, perdendo o sentido individual e definindo-se por uma função socialmente orientada.

18. De acordo com Fernandes, os esforços de mudança identificados no início da década de 60 resultaram de um Legislativo mais ativo, em contexto de crescimento da mobilização social que aprovou a lei federal n.º 4132, de 1962, permitindo a desapropriação urbana para fins de “interesse social”. Contudo, enquanto instrumento de planejamento urbano, esta lei mostrou-se restrita ao fixar que a compensação para a desapropriação somente pode ser paga em dinheiro, em um contexto de administrações municipais com recursos financeiros escassos, e ao impedir sua utilização para fins urbanísticos, como a formação de estoques de terras. No período pós-64, apesar das mudanças institucionais no aparato de planejamento, todas as tentativas de reforma legal da ordem urbana foram obstruídas.

Para fazer cumprir esta função social, a Constituição federal, através do parágrafo 4º do artigo 182, faculta ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento. No caso de não cumprimento, as penas aplicáveis compreendem, sucessivamente, o parcelamento ou edificação compulsórios, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo¹⁹ e a desapropriação paga com títulos da dívida pública cuja emissão tenha sido previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até 10 anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.²⁰

A instituição e a utilização destes mecanismos, nos termos da Constituição, estão limitadas ao âmbito dos planos diretores, o que significa o reforço deste instrumento de intervenção urbana. Entre os três recursos definidos, vale assinalar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, o qual representaria, de acordo com Mendes (1995:202), citando Castro Aguiar, a possibilidade de utilização da progressividade deste imposto para outros fins, distintos dos precipuamente pretendidos pelo fisco, ou seja, de obtenção de receitas públicas. Dessa forma, a utilização do IPTU progressivo atenderia fins extrafiscais, dado que visaria alcançar prioritariamente resultados sociais, econômicos ou políticos. Tendo em vista isto, o parágrafo 1º do artigo 156 relativo aos impostos municipais fixa o sentido da progressividade do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana a fim de “assegurar o cumprimento da função social da propriedade”.

Porém, apesar da garantia constitucional destes dispositivos de intervenção pública no solo urbano, eles devem ser regulamentados através de legislação federal, o que impossibilita sua aplicação direta. A fixação do IPTU progressivo é dependente da definição de normas a serem fixadas pela União, com competência privativa (art. 5º, inciso XXIV), que permitam aos municípios exigir de proprietários do solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado que promovam seu adequado aproveitamento. A desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública é o último recurso para intervenção e, por requerer emissão previamente aprovada pelo Senado federal, impede que este seja um instrumento auto-aplicável (art. 182, parágrafo 4º, inciso III). Portanto, antes da execução da desapropriação mediante títulos da dívida pública, deve ser aplicado o parcelamento ou edificação compulsórios e o IPTU progressivo no tempo (Caiado, 1991:159).

19. No âmbito do sistema tributário (art. 156, inciso I, parágrafo 1º), a Constituição introduz um novo dispositivo referente à progressividade do imposto predial e territorial urbano, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade. Conforme Caiado (1991:154), este é um dispositivo novo somente no conteúdo da atual Constituição, posto que vigora desde 1966 no Código Tributário Nacional e sua aplicação está regulamentada em vários municípios.

20. Como se constata pelo material de imprensa à época do debate constituinte, o tema da desapropriação dos imóveis urbanos foi polêmico. A posição dos membros do “centrão” era a de somente executá-la com “prévia e justa indenização em dinheiro”. A posição da então liderança peemedebista – integrada à comissão de Sistematização – era a de manter o dispositivo constitucional que permite ao poder público taxar ou mesmo desapropriar áreas “não edificadas, não utilizadas ou subutilizadas”.

Observe-se, finalmente, a necessidade de legislação municipal específica de delimitação das áreas passíveis da exigência do adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado e não utilizado. Em poucas palavras, a leitura do texto constitucional em matéria urbana atribui aos municípios a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano de forma a *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes*. Além disso, atribui aos instrumentos de ordem jurídica a centralidade de sua realização, que, em suma, se pautaria pelos seguintes pontos:

- ênfase na regulação do ordenamento territorial com planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano;
- prioridade ao plano diretor como instrumento público de implementação da política;
- reforço das funções legislativas municipais, com a competência pela aprovação dos instrumentos jurídicos para o tratamento dos problemas urbanos;
- estímulo à cooperação das associações representativas da sociedade nas ações de promoção do planejamento na esfera municipal.

2

Política de planejamento urbano em Santos

A organização deste capítulo visou identificar o alcance e o conteúdo propostos para a política de planejamento urbano participativo em Santos no período posterior à promulgação da Constituição de 1988. Para seu desenvolvimento, porém, considerou-se fundamental localizar historicamente os processos que contribuíram para a transformação da cidade colonial em cidade moderna, com destaque para as ações públicas de execução do plano de Saturnino de Brito, entre a primeira e a segunda década do século XX, e para a consolidação da cidade como pólo regional, em decorrência dos investimentos públicos realizados nos anos 40/50, enfatizando-se a lei que instituiu o Plano Diretor Físico, de 1968, não só por se tratar de importante exemplo da modalidade tecnocrática de planejamento urbano, como também por sua significação para a política desenvolvida no período em estudo. Estes temas são abordados sucessivamente nas duas primeiras partes.

As demais partes tratam exclusivamente da política proposta no pós-88. Na terceira, descrevem-se os artigos da Lei Orgânica Municipal de Santos, de 1990, relativos à questão urbana e aos mecanismos de participação da população no processo de formação da políticas públicas. Esta análise estende-se com a identificação da política de planejamento urbano participativo no governo Telma de Souza, salientando-se a preocupação básica de abordar a questão fundiária urbana, segundo as diretrizes de governo convergentes às orientações do Partido dos Trabalhadores.

Finalmente, na quarta parte, recuperam-se os pressupostos conceituais e metodológicos, os objetivos gerais e as indicações de intervenção que fundamentaram a proposta do plano diretor em Santos, neste mesmo governo.

Construção da cidade moderna e o Plano de Saturnino de Brito

Duas assertivas contribuem para a compreensão da história de Santos. Segundo Wilma Therezinha F. de Andrade (1989), na história de Santos *“todos os caminhos levam ao porto”*. Para Maria Lúcia C. Gitahy (1992), bem como para Alcindo Fernandes Gonçalves (1992), a denominação de Santos como a *Barcelona brasileira*, durante a Primeira República e como *a cidade vermelha* ou *porto vermelho*, nos anos 40, sugere uma história de lutas e resistências, que atribui ao santista uma feição política, no dizer de Gonçalves, progressista e moderna.²¹

Da primeira assertiva nasce o fio condutor que conduz à leitura do processo de constituição da cidade, fundada, como vila, no início do século XVI, a partir do porto, e que atravessa um longo período de 300 anos perdida no “marasmo” e na estagnação econômica. Seus territórios não se prestavam à atividade agrícola e, sendo fundada como porta de comunicação entre a capitania de São Paulo e o mundo externo, de um lado teve o desenvolvimento de suas atividades dependente e articulado às atividades desta região e, de outro, sofreu sistematicamente a concorrência do porto do Rio de Janeiro, em especial durante o período de exploração mineral nas Minas Gerais. Durante este período, segundo Andrade (1989:62), “Santos foi somente uma vila, cujo espaço físico compreendia uma área que ia do Outeiro de Santa Catarina à igreja e convento de Santo Antônio do Valongo, que pode ser percorrida a pé, em meia hora”. Segundo esta autora, as características físicas que Santos à época apresentava definem-na como cidade típica dos tempos coloniais portugueses, marcada pela irregularidade no traçado, tendendo à linearidade e polinuclear, não tendo, por consequência, contornos definidos. Dada sua principal função de cidade portuária, a expansão urbana deste período ocorreu sempre ao longo do mar.

Santos foi, sucessivamente, porto do sal,²² nos séculos XVII e XVIII; porto do açúcar, em fins do século XVIII e primeiras décadas do século XIX, quando torna-se porto internacional em decorrência da revitalização da economia paulista com a produção da cana de açúcar; e porto do café, a partir da metade do século XIX, ocasião em que, de fato, inicia-se o processo de desenvolvimento que transforma Santos na cidade moderna, cujas feições são atualmente identificadas.²³ Neste processo, foi decisiva a inauguração da estrada de ferro Santos-Jundiaí, em 1867, por estabelecer o meio de comunicação regular com o planalto e garantir o escoamento do café. Além disso, o porto de Santos adquire importân-

21. A Santos que resistiu a invasões e ataques de corsários ingleses, franceses e holandeses nos séculos XVI, XVII e XVIII, berço de José Bonifácio de Andrada, patriarca da Independência, palco de campanhas abolicionistas e republicanas, será, também, nascedouro e terra fértil de movimentos sindicais que, fortemente associados aos trabalhadores do porto, organiza-se, nos anos iniciais do século XX, sobre as bases do anarquismo e, nos anos 20, com forte influência comunista.

22. O porto de Santos como porto estaque de sal no Brasil decorre do monopólio desse produto estabelecido pela Coroa Portuguesa, entre 1631 a 1801. Em decorrência, no porto de Santos deveria desembarcar o sal para o abastecimento da capitania de São Vicente e para as vilas do sul do Brasil. (Andrade, 1989:38).

23. Nas palavras de Andrade (1988:101), a partir do período 1854-55, quando a exportação do café supera a do açúcar, é impossível entender a história de Santos sem o café.

cia como ponto de chegada de levas de imigrantes europeus, que se acentuam a partir dos fins do século XIX.

A cidade é revigorada, intensificando-se suas atividades – atividades de natureza urbana direta e indiretamente ligadas às funções do porto: casas comissárias e casas exportadoras de café, armazéns de café, bancos, tipografias, além de atividades comerciais destinadas ao mercado local.

A cidade cresce em população: no início do século XIX abrigava 3.446 habitantes; em 1872, já eram 9.151, para alcançar 50.389 pessoas em 1900.²⁴ Não se mostrando capaz de dar conta deste crescimento acelerado, suas condições de vida deterioram-se e, combinadas a terrenos inundáveis e clima úmido, resultam na emergência de doenças decorrentes da ausência de medidas higienizadoras, de saneamento e de saúde pública. De 1849 até 1904, houve 31 surtos de febre amarela. A varíola associou-se à febre amarela, recrudescendo em 1904 e desaparecendo em 1908, após 18 epidemias. Além dessas doenças, outras freqüentemente citadas são o impaludismo, o sarampão, a peste bubônica e a tuberculose.²⁵ O ápice destas epidemias é 1889, quando a população é simultaneamente atingida pela febre amarela, impaludismo, peste bubônica, varíola e tuberculose, e o porto de Santos é interdito.²⁶

O comprometimento das principais atividades portuárias – exportação do café e recepção de imigrantes – começa a exigir medidas saneadoras e higienizadoras mais decididas.²⁷ De acordo com Gitahy (1992), teria havido uma repartição de competências entre a Companhia Docas de Santos e os poderes públicos, notadamente estadual, para a implementação destas medidas. “A construção do porto e o saneamento da cidade são obras interligadas e fazem parte de um processo através do qual reorganiza-se o trabalho e a própria face da cidade.” (Gitahy, 1992:29)

A partir de 1888, as medidas adotadas para a adequação do porto às novas necessidades são desenvolvidas pela Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos, mais tarde Companhia Docas de Santos.²⁸ As obras de construção do cais estendem-se de 1892 a 1909, data em que são alcançados

24. Segundo dados recuperados por Andrade (1989:90). Em 1839, quando Santos foi elevada à categoria de cidade, contava com uma população da ordem de 5 mil habitantes (Gonçalves, 1992).

25. Segundo dados citados por Andrade (1989: capítulo 2).

26. O crescimento da oferta e produção de moradias não se deu na mesma escala do crescimento populacional. Os cortiços proliferam-se, “construídos às pressas para albergar a numerosa imigração (...) surgindo nos pátios e nos quintais dos prédios (...) feitos de tábuas de caixotes e folhas de zinco. Para fazer o transporte de café (...) o número de carroças havia crescido enormemente, aumentando por isso o número de cocheiras, construídas também ao acaso (...) quase sempre como complemento dos cortiços, sem água e sem esgotos, abafados e insalubres” (de acordo com Guilherme Álvaro, apud Gitahy, 1992:31). Em consequência, as densidades são elevadas: em 1872, de 6,6 pessoas por domicílio; em 1896, de 9,7 pessoas por domicílio, proporção esta que se mantém equivalente em 1900 (Gitahy, 1992:31-2).

27. Além daquelas relacionadas, outras ações que buscavam dar conta do processo de crescimento urbano foram: em 1896, a elaboração de um projeto de expansão da cidade pela Câmara municipal, o qual, contudo, foi sistematicamente desrespeitado; em 1889, a solução para a questão do problema dos esgotos sanitários resultou na adoção de um sistema separador parcial; em 1870, o abastecimento de água potável, apesar de insuficiente, através da Companhia Melhoramentos de Santos, antecessora da City of Santos Improvements. Em 1892, o governo provincial encampa os serviços de esgoto da cidade e contrata o engenheiro norte-americano Estevam A. Fuertes para a elaboração de um projeto de saneamento da cidade; e em 1896 e em 1897 foram criadas duas comissões com o fim de buscar uma solução para os esgotos de Santos. Os resultados destas iniciativas foram pouco efetivos (Andrade, 1991:56).

28. Através de concessão do então governo imperial, o grupo Graffée, Guinle e Cia assumiu a exploração do porto de Santos, inicialmente por um período de 39 anos; a partir de 1890, o prazo de concessão foi dilatado para 90 anos.

4.720 metros de cais, que vão do Valongo ao extremo do cais da Marmota (Gitahy, 1992:32). Sob responsabilidade da Companhia Docas, as obras executadas significaram não só a adequação do porto às necessidades de exportação de café, como também “a dragagem do lodo negro que cercava a cidade, o aterro de um largo trecho, inclusive algumas ruelas à beira-mar e canalização de riachos existentes em ‘seu’ território” (Gitahy, 1992:29).

Em 1897, a Câmara Municipal de Santos edita o primeiro Código de Posturas da cidade. Este documento, conforme Andrade (1989:66-9), á apontava os problemas urbanos existentes e expressava a visão almejada de cidade. “A atenção das autoridades voltava-se para a saúde pública e boa parte do código se preocupava com o nível de saúde da população.” Além das exigências de ordem higiênica, as ações recomendadas pelo Código refletiam a preocupação com a aparência da cidade, ao compreenderem, além de outras, especificações relativas a aberturas e alinhamentos das edificações, altura das casas, altura e largura das portas, simetria entre portas e janelas, etc. Já se começava, assim, a preparar a cidade para sua entrada na era moderna.

Segundo a mesma autora, desconhece-se a extensão da obediência a este código; porém, associadas ou não a este, uma série de intervenções foram se processando na cidade, iniciando-se o processo de substituição da cidade colonial. A noção de progresso, neste período, significava a demolição de antigas edificações, especialmente religiosas: “[é] incompatível com a decadência física e se compraz com o novo. O velho tende a se identificar com sujeira e desleixo e, como tal, é inaceitável no mundo moderno” (Andrade, 1989).²⁹

Para Carlos Roberto de Andrade (1991:56), o Código de Posturas municipal, combinado ao Código Sanitário do estado, reforçava o poder da polícia sanitária. “As intervenções higienistas sobre os cortiços existentes na cidade sucederam-se de modo violento e autoritário, conjugando-se com propostas de construção de vilas operárias e ‘familistérios’, que tampouco foram levadas a termo ...”

Os cortiços localizados na área central foram sendo desmantelados, em geral pela força da polícia sanitária. Na ausência de soluções públicas, sempre prometidas e nunca cumpridas, a população, que desta área é expulsa, ocupa novas áreas – periféricas –, de forma irregular, nas quais estavam ausentes os serviços básicos de saneamento. A estes, juntam-se novos grupos de imigrantes que à cidade chegam para trabalhar no porto. Nestas áreas constroem suas moradias – os “chalés”, ainda hoje presentes na paisagem santista – feitas em madeira, construídas clandestinamente, de técnica construtiva simples, erguidas sobre pilaretes de alvenaria, com vigas enormes utilizadas para sustentar o assoalho de tábuas (Andrade, 1989:212-3). Assim,

29. Na segunda metade do século XIX, são projetadas e executadas duas das principais vias de expansão urbana da cidade, a partir do centro em direção às praias – avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa –, que permanecem fundamentais até hoje na configuração urbana da cidade.

“... em barracos idênticos aos que alugavam nos quintais da cidade [os trabalhadores] espalharam-se pelos morros vizinhos [ao centro] (...) ou pelos vargeados (...), ainda não urbanizados.

... o perímetro urbano os alcançaria, empurrando-os sucessivamente para mais longe, para os mangues. Um processo que vem até nossos dias. ... os barracos de periferia passaram a constituir uma forma comum de habitação operária. Destituída dos equipamentos urbanos que a cidade estava acabando de receber, parte da população foi segregada. O mesmo processo que introduzia melhoramentos públicos, elegia os excluídos desses benefícios.” (Gambetta, 1984:25)

É, porém, somente a partir de 1903 que se inicia o processo efetivo de solução dos problemas de saneamento da cidade, data em que é organizada a Comissão de Saneamento. E, mais efetivamente, com a transferência de sua coordenação ao engenheiro Saturnino de Brito. Da mesma forma que o combate aos cortiços resultou da ação estadual, em cumprimento a um Código Sanitário aprovado pelo estado, a Comissão de Saneamento foi instituída por iniciativa do governo estadual – o que reflete a importância estratégica representada pela cidade de Santos para a economia regional.

A proposta de Saturnino de Brito, executada entre 1905 e 1914, resultou, efetivamente, em um plano urbano geral para a cidade. Com base nessa proposta, foi adotado o sistema separador absoluto, isto é, uma rede para águas pluviais e outra para águas de dejetos sanitários –, tendo sido executados 80 km de rede de esgotos e 17 km de canais de superfície para as águas pluviais. Como resultado, segundo Andrade (1991:57), transformou-se o entreposto comercial em “uma das cidades mais saudáveis do país”.

Não só por sua importância para a configuração urbana da cidade, que permanece até hoje, como por sua relevância para a história do urbanismo brasileiro, cabe salientar os princípios urbanísticos do plano de Saturnino de Brito para Santos. Segundo Carlos Roberto de Andrade (1991:57), este plano reúne, em uma única proposta, saneamento, embelezamento e previsão de expansão da cidade, dando origem “a uma nova cidade com um desenho extremamente moderno para a época, aproximando a paisagem urbana santista daquela de cidades européias”. Sua execução, de acordo com o mesmo autor, “promoveu uma efetiva transformação da imagem de cidade de traços coloniais, causando um impacto sem precedentes na vida urbana local”. Além disso, um novo conceito de ordem foi introduzido: “... à imagem do descontrole das águas, comprometendo o bom funcionamento da cidade e desestabilizando o cotidiano, substituiu-se a ordem das águas canalizadas, o rio artificial, o surgimento de uma maquinaria sanitária que releva a cidade como objeto técnico e também estético.”

Alguns princípios urbanísticos fundamentam a formulação do plano. O primeiro consiste na necessidade de elaboração de planos gerais para a cidade, sendo “fundamental se prever a expansão da rede de esgotos para o futuro desenvolvimento da cidade, em prazo suficientemente dilatado”. Conforme a recuperação realizada por Andrade (1991:57), este princípio associa-se a três fatores: “evitar os erros provenientes de deixar o crescimento urbano suceder ao acaso; dirimir os conflitos entre os interesses particulares e públicos; e impedir que as obras de saneamento venham a ser comprometidas

futuramente”. A necessidade de planos gerais para previsão de redes sanitárias, e portanto de arruamentos, impõe-se para qualquer tipo de cidade. No caso específico de Santos – uma cidade plana e com áreas inundáveis –, Saturnino de Brito “adotará um traçado regular, sem cair, entretanto, no rígido desenho em tabuleiro de xadrez ...”. O segundo princípio estabelece que o traçado do plano “deveria ter suas linhas principais determinadas pelas exigências sanitárias, por ele entendidas como prioritárias e, em relação às quais, as demais necessidades – circulação, segurança, estética – seriam subordinadas”.

Mas o principal fator de definição do elemento formal de seu traçado urbanístico foi, segundo Andrade (1991:58-61), o sistema separador absoluto através dos canais de drenagem a céu aberto. “A solução dos canais a céu aberto (...) não apenas viabilizou o enxugamento da planície e assim a criação de uma ampla área de expansão da cidade em condições salubres, mas também definiu a estrutura básica de seu sistema viário e do parcelamento do solo”.

Em decorrência, o traçado urbano do plano para Santos, ainda de acordo com Andrade (1991:60-1) define-se por “traçados retilíneos mais regulares e mais simples”, adequados às cidades planas e, como consequência, “os mais convenientes para a economia da cidade, isto é, para o estabelecimento dos serviços de saneamento e de todos os outros serviços municipais; são também os mais convenientes ao policiamento e ao trânsito, desde que sejam traçadas as avenidas diagonais ou em direções que encurtem as distâncias nas comunicações entre diferentes zonas da cidade. Assim, Brito acrescentará às avenidas definidas pelos canais de drenagem as avenidas-parques, cortando diagonalmente a trama urbana ... Além do traçado estruturador do sistema viário, outros elementos urbanísticos devem ser ressaltados. Em primeiro lugar, (...) Brito não esposava o princípio de “tábula rasa”, adotando, pelo contrário, o critério (...) de incorporar o traçado das ruas já existentes”. De acordo com as palavras de Saturnino de Brito, “desde o canal número 4 até o sopé da montanha o plano de Santos não é um traçado geométrico, no rigor da expressão, pois que não se nota a preocupação do paralelismo, da esquadria, da equidistância; fez-se um estudo local, as ruas foram projetadas (salvo talvez raras exceções) onde mais convinha, de acordo com as divisas e com os prédios existentes de valor apreciável”. (...) Outro aspecto relevante de seu traçado é a preocupação em evitar longas ruas retas sem interrupção do horizonte. (...) Tal princípio é atendido através da criação de pequenas praças e jardins em cruzamentos ou extremidades de avenidas...”

Dos fins do século passado às primeiras décadas do atual, as diversas ações empreendidas e, em particular os resultados alcançados com a execução do plano de Saturnino de Brito, segundo Wilma T. de Andrade, teriam enterrado a Santos colonial, e construído, de forma definitiva, a Santos “moderna”. Já no início do século, Gitahy (1992:55) fala da cidade remodelada que, de acordo com a lembrança dos moradores ricos de Santos, é “bonita, clara, cheia de árvores”, com largas avenidas e jardins à beira-mar

e ao longo dos canais. Além disso, uma cidade que “passou a atrair os paulistas para desfrutar de suas praias”, em atividades de lazer e turismo.

O resultado da conquista de novos territórios no movimento de expansão urbana foi, para Gambetta (1984), assim como para Gitahy (1992), o desenho de uma paisagem urbana com nítidos contornos sociais. Para leste, em direção ao Atlântico, a cidade expande-se através do loteamento das chácaras aí existentes, valendo-se das vias de penetração propiciada pela rede de canais, pela abertura de novas avenidas e pela linha de bonde puxado a burro. O bairro do Macuco e as vilas Mathias e Belmiro, de acordo com Gitahy (1992:54-55), emergem deste processo. Em 1888, já na orla, constitui-se o Gonzaga e, a partir de 1900, passam a ser ocupadas as áreas das praias do José Menino até Ponta da Praia. Segundo a mesma autora, esta expansão ocorreu, contudo, de forma descontínua, permanecendo, entre os bairros, enormes espaços desocupados.

A Vila Mathias tornou-se o bairro dos trabalhadores da Companhia City³⁰ e o Macuco, maior bairro operário de Santos, abrigava numerosos trabalhadores da Companhia Docas de Santos (Gitahy, 1992:131). De acordo com Andrade (1989:215), estes e os demais bairros de população trabalhadora formam-se em decorrência da própria ausência de solução pública ao problema habitacional, que empurrou “os excedentes populacionais do antigo centro para as áreas periféricas”: ao Macuco, em 1890; à Vila Mathias, em 1880-1910; à Vila Belmiro, em 1910-15. A estes juntam-se o Campo Grande (1915-25) e a Vila Santista (1915).

As encostas dos morros de Santos são ocupadas por operários, portuários, carroceiros, trabalhadores de armazéns de café e de outras ocupações semelhantes que nelas se instalam já na virada do século. Porém, segundo Gitahy (1992:130), o processo de ocupação segue um ritmo gradual, tornando-se áreas de alta concentração populacional, favelas superlotadas, somente no final dos anos 40. Não obstante contar com a presença de espanhóis e brasileiros, os primeiros moradores dos morros foram “os portugueses e ilhéus, talvez já acostumados em sua terra de origem a viver em encostas, junto ao mar”. Como local de residência, os morros “ofereciam duas vantagens aos trabalhadores: ficavam perto da área portuária e o aluguel dos terrenos era mais baixo. Por outro lado, o suprimento de água era precário ou inexistente e, especialmente nos dias de chuva, o acesso pelas ladeiras íngremes, lamacentas era quase impossível.”³¹

30. Empresa responsável pelo suprimento de água para a cidade. Mais tarde, assumiu também o fornecimento de gás, eletricidade e bondes.

31. No início do século, os morros de Nova Cintra e Monte Serrate guardavam aparência rural e assim foram considerados pelos recenseadores de 1913. Contudo, abrigavam trabalhadores urbanos. Estes dois morros atraíam visitantes aos domingos que, para lá, se dirigiam com fins de lazer. A paisagem nos morros do São Bento e do Pacheco era completamente diferente, caracterizando-se como bairros proletários que substituíram antigas chácaras (Gitahy, 1992:130).

Evolução urbana e o Plano Diretor Físico de 1968

Nos anos 50, segundo Gonçalves (1992:5), Santos “sofrerá profundas transformações, alterando seu perfil socioeconômico”. Simultaneamente, redefinem-se as relações entre Santos e os municípios que compõem a Baixada Santista. Para tanto, foram decisivos os investimentos públicos que resultaram na abertura de ligação rodoviária entre o planalto e a baixada, com a inauguração da via Anchieta, em 1947, iniciativa que contribuiu para acentuar a vocação turística da cidade e demais municípios da região; e, nos anos 50, na instalação do polo industrial em Cubatão,³² “complexo de indústria pesada instalado para atender à demanda de insumos para a indústria de bens duráveis que se desenvolvia no planalto e que passaria a representar o principal foco dos fluxos migratórios para a baixada”. Nos anos 60 e 70, intensifica-se o crescimento desse pólo industrial, expandem-se e diversificam-se as atividades portuárias e aumentam os fluxos turísticos, *pari passu* ao desenvolvimento econômico do planalto, com a implantação da indústria automobilística e a abertura de novas ligações viárias: a rodovia dos Imigrantes e a ponte do mar Pequeno (Sedam, 1992(1):4).

Em Santos, novas atividades econômicas, em especial comerciais e de serviços, são introduzidas, e a cidade, que tinha na função portuária sua principal vocação vê, estimulada sua vocação turística, elevando-se acentuadamente o fluxo de turistas provenientes do planalto e interior do estado. O caráter regional das novas atividades econômicas contribui para a redefinição das relações entre os municípios da região e confirma a posição de liderança ocupada por Santos – uma liderança que a reforça como centro regional de comércio e serviços.

As transformações urbanas que se identificam na cidade, nesta nova fase, associam-se à especificidade do turismo implementado, que se caracteriza pela opção de compra de imóveis para o lazer, aos novos fluxos migratórios e às opções de local de residência da população. Tais fluxos, em sua maioria provenientes de outras regiões brasileiras, compõem-se basicamente de trabalhadores atraídos pelas oportunidades de emprego geradas pela dinamização da construção civil e das obras públicas.

A intensidade destes deslocamentos resultou em taxas de crescimento populacional mais elevadas para a região do que propriamente para o município de Santos,³³ pois as características físicas de seu território restringem as opções de instalação destes contingentes de população. De um lado, o território urbanizado do município é restrito à sua porção insular – correspondendo a somente 39,4 km² de uma área total de 474 km².³⁴ Na sua porção continental, somente no distrito de Bertioga havia alguma con-

32. Até sua emancipação, em 1948, Cubatão era integrado ao município de Santos.

33. As taxas de crescimento demográfico registradas para a Região de Governo de Santos foram, nos períodos 1950-60 e 1960-70; de, respectivamente, 4,67% e 4,47% ao ano (Baeninger e Souza, 1994:9), mais elevadas que as observadas para o total do estado, que foram de 3,57% e 3,20%. No município de Santos, nos mesmos períodos, as taxas foram de 2,55% e 2,77% (Fundação Seade).

34. A população santista residente na porção insular do território municipal é da ordem de 99% de sua população total.

centração populacional, mesmo assim de baixa proporção. De outro lado, a oferta reduzida de áreas livres e as condições de habitabilidade satisfatórias existentes na ilha, dadas as elevadas coberturas dos serviços de infra-estrutura e de equipamentos sociais, elevam os custos de moradia.

Dentro deste quadro, na porção insular do território santista, as únicas opções para os segmentos de trabalhadores de baixos salários são a ocupação das áreas nos morros, que se adensam e passam a assumir nítidas feições de favela, o deslocamento para a Zona Noroeste, o que leva inclusive à favelização de áreas de mangues e restingas, e a ocupação das áreas residenciais deterioradas do centro da cidade, acelerando o processo de encortiçamento. Porém, esta população instala-se em áreas pior servidas de infra-estrutura dos municípios de Cubatão (Jardim Casqueiro), São Vicente (Humaitá e Samaritá), Guarujá (Vicente de Carvalho) e Praia Grande e, desta forma, ultrapassa os limites municipais de Santos. Os empregados de salários mais elevados das indústrias instaladas em Cubatão optam por Santos, um município que, além de uma rede instalada de serviços de infra-estrutura e de equipamentos sociais, oferece outros serviços urbanos e comércio mais sofisticados.

O impacto sobre a configuração urbana de Santos é percebido, à primeira vista, no paredão de edifícios residenciais construídos ao longo da orla marítima. Um documento da prefeitura municipal identifica-o também na redistribuição espacial de sua população: “As famílias residentes de maior renda passaram a ocupar um novo espaço – na área denominada Vila Rica, entre as avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias; a classe de renda média transferiu-se para bairros mais centrais – Marapé, Campo Grande, Macuco e Jabaquara; e as famílias de menor renda começaram a transferir-se para áreas menos valorizadas como a Zona Noroeste e os Morros, além das margens dos rios e canais naturais onde surgem as favelas de palafitas.” (Sedam, 1992(1):4)

As atividades comerciais e de serviços no território municipal de Santos localizam-se predominantemente nos bairros pertencentes à área central – Centro, Paquetá, Vila Nova e Macuco – e no Gonzaga e Boqueirão, na faixa da orla. Os demais bairros caracterizam-se por uma ocupação predominantemente residencial, à exceção dos bairros da entrada da cidade – Valongo, Saboó, Chico de Paula, Jardim São Manoel e Alemoa –, cuja ocupação está associada às atividades portuárias e retroportuárias ligadas ao transporte e armazenagem de carga.

Em 1968 é editado o Plano Diretor Físico de Santos, através da lei municipal n.º 3.529.³⁵ Distintamente do plano de Saturnino de Brito, cuja intervenção na cidade se deu através da implantação de redes de drenagem e de esgotamento sanitário, integrada à proposta de implantação de uma cidade moderna, o plano de 1968 atua sobre uma cidade de ocupação já consolidada, com problemas de adensamento em sua porção urbanizada – a ilha –, através de medidas voltadas a disciplinar e ordenar as

35. Antes desta lei foi aprovado em 1951 o plano elaborado em 1947 pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, referente a Santos-ilha e à “Nova Santos”, que correspondia à área de Vicente de Carvalho, no Guarujá.

ações dos agentes públicos e privados na produção do espaço urbano, fixando as normas necessárias para isto.³⁶

Entre os princípios básicos, identificados através dos fins preconizados, o plano traz consigo os objetivos propostos pelo planejamento denominado “tecnocrático”, quais sejam: “assegurar o desenvolvimento físico *racional, harmônico e estético* das estruturas urbanas e rurais”; “propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente às funções de habitar, trabalhar, circular e recrear” – tal como contidas na Carta de Atenas, de 1933; e “proporcionar à população o ambiente urbano que lhe permita usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia” (art. 12). A proposta era alcançar uma cidade equilibrada e ordenada, estabelecendo-se os instrumentos de planejamento necessários.

Como no caso do planejamento “tecnocrático”, o conjunto de regulamentações contidas no plano diretor de Santos privilegia a concepção de promoção do desenvolvimento urbano, reduzindo-o aos aspectos físicos da cidade, coerentemente ao próprio enunciado da lei – Plano Diretor *Físico* do município de Santos. Neste âmbito restrito de preocupação, as normas reguladoras e disciplinadoras do desenvolvimento físico de Santos seriam o instrumental básico para garantir a *harmonia e organicidade* do todo, ou do conjunto, e de cada parte do território municipal – pressupostos para se alcançar a integração. É nessa medida que o Plano Diretor Físico de Santos (artigo 15) define-se como “instrumento operacional de processo dinâmico organicamente integrado e harmônico nos seus elementos componentes, sempre vinculado à realidade do momento e a serviço do desenvolvimento da comunidade santista, do bem estar de sua população e da ação governamental nos seus múltiplos aspectos”.

Em aparente contradição com isto, a ênfase nos aspectos físicos do desenvolvimento urbano restringe a ação do planejamento às dimensões de produção, ocupação e uso do espaço urbano, limitando, desta forma, sua abrangência. É, simultaneamente, lei de zoneamento, lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo, lei de regulamentação do sistema viário e, como tal, explicita as medidas necessárias a seu cumprimento, pouco dependendo de instrumentos regulamentadores posteriores. As normas de ordenamento e disciplinamento necessárias ao planejamento físico determinam o que pode e o que não pode ser feito, regulando, conseqüentemente, a ação dos agentes públicos e privados na produção do espaço urbano.

As finalidades fixadas pelo plano serão alcançadas, portanto, mediante o cumprimento das normas fixadas para cada um dos elementos que compõem o desenvolvimento físico do município e, recor-

36. Segundo Alcindo Gonçalves, presidente da Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan), na gestão 1989-92, a elaboração deste plano diretor seguiu o padrão de elaboração dos planos durante os governos militares e foi realizada “entre quatro paredes” por técnicos da Prodesan, com o apoio de consultoria externa. A mesma interpretação deste processo de elaboração é feita por José Marcelo Marques Ferreira, presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob). Entrevistas concedidas à autora em 22/7/94 e 21/7/94, respectivamente.

rentemente, “de forma a assegurar a organicidade e harmonia do conjunto e de cada parte e a proporcionalidade e compatibilidade entre si”. Em consequência, a lei que edita o plano é exaustivamente detalhista em seus 406 artigos, talvez até pela ausência, à época, de normalizações gerais. Mas, este excessivo detalhamento, pode significar também o pressuposto da capacidade de controle absoluto da ação dos agentes que se pretenderia alcançar.

Esta pretensão é visível nas especificações técnicas que regulamentam o desenvolvimento físico do município, para cada um dos 17 “elementos” que o compõem³⁷ e que sintetizam as disposições legais a serem observadas na elaboração e aprovação de projetos arquitetônicos de edificações; nos projetos de conjuntos residenciais; na urbanização de terrenos; no planejamento de vias terrestres de circulação e na execução dos serviços e obras correspondentes; nos projetos e na execução de desmembramento e reagrupamento de lotes e de remanejamento de quadras; nos projetos de alinhamento e de nivelamento, de localização e dimensionamento de equipamentos comunitários de construção ou reconstrução de passeios, de arborização e de posteamento nos passeios e refúgios centrais, de áreas livres destinadas à recreação e lazer, de disciplinamento da circulação e estacionamento de veículos; e na execução de obras e serviços particulares ou públicos que interfiram na estrutura física de qualquer área do município ou a alterem de qualquer forma (art. 8).

Segundo as especificações técnicas, o território municipal foi dividido em três áreas distintas e integradas entre si: urbana, de expansão urbana e rural e o distrito de Santos —, correspondendo à porção insular do município — correspondendo a 30 bairros. Os morros foram excluídos, transferindo-se sua regulamentação para legislação especial posterior, conforme os termos da lei de 1968.

Para a maior parte dos 17 elementos, são detalhadas as normas e procedimentos a serem cumpridos, tais como as medidas de regulação de zoneamento de uso, edificação de lotes, urbanização de terrenos, remanejamento de quadras e desmembramento e reagrupamento de lotes. Por exemplo, o zoneamento de uso de terrenos, lotes, edifícios e compartimentos é definido pelo agrupamento dos usos idênticos, análogos e compatíveis entre si, de forma a impedir os conflitos entre residências e atividades sociais e econômicas. As 12 zonas de uso nas quais a cidade se divide visam ordenar e disciplinar os usos, seguindo-se o predomínio preconizado para cada uma delas e respeitando-se as tendências gerais de vocação das mesmas. Além das zonas portuária e turística específicas ao contexto urbano santista, as demais zonas são definidas como predominantemente residenciais, predominantemente comercial ou comercial combinada com os usos residencial e industrial, predominantemente industrial e mista. Da

37. Estes elementos são: estruturação sistemática da configuração física; divisão territorial em áreas integradas; abairramento das áreas urbana e de expansão urbana; sistema viário; alinhamento e nivelamento dos logradouros públicos e para construções; zoneamento de uso dos terrenos, lotes, edifícios e compartimentos; urbanização de terrenos; edificação dos lotes e seus respectivos coeficientes de aproveitamento; estética dos logradouros; equipamentos comunitários adequadamente localizados e dimensionados; arborização e posteamento; destinação de áreas livres para recreação e lazer; passeios; sistema de circulação de estacionamento; comunicação visual; preservação e revitalização de locais históricos; e renovação urbanística.

mesma forma, a edificação de lotes é restringida por coeficientes de ocupação dos lotes e seu aproveitamento, dimensões dos recuos, áreas e espaços livres das edificações nos lotes, bem como das alturas das edificações e das densidades demográficas legalmente permitidas, os quais se distinguem segundo zonas de uso. Os índices de aproveitamento fixados correspondem a quatro, cinco ou seis vezes à área do lote, conforme a zona de uso.³⁸

Em suma, tais características tornam a lei de 1968 predominantemente regulamentadora. E, mais que isto, reunidos estes parâmetros, a cidade que é sobretudo apreendida através de sua estrutura física, terá no planejamento físico o instrumental necessário para sua ordenação. Para tanto, o desenvolvimento físico decompõe-se em “elementos” essenciais para dotar a cidade de funcionalidade, vista como “harmonia”, “organicidade” ou “integração harmônica”.

Entre os elementos componentes do desenvolvimento físico, é preciso destacar o que define a política de renovação urbanística, por sua especificidade e importância para a discussão do processo posterior a 1988. No âmbito da lei de 1968, esta política visa duas porções do território municipal – o centro comercial e histórico da cidade e a orla da praia –, as quais deverão ser objeto de intervenção de forma a “evitar a decadência de áreas e equipamentos comunitários e revitalizar aquelas em declínio ou exauridas”, bem como assegurar a “efetiva promoção social da comunidade” (art. 13, inciso XVII). Para tanto, estabelece os instrumentos para implantação e os critérios a serem observados no processo de remanejamento de quadras e de reurbanização de bairros ou de zonas. Saliente-se, também, que as áreas a serem objeto de renovação urbanística são definidas mediante decreto do Executivo, que também contempla a especificação dos parâmetros para o cadastramento da quadra, bairro ou zona, com discriminação de todos os imóveis que venham a ser delimitados.

Outro aspecto da lei que evidencia o pressuposto da capacidade de controle absoluto da ação dos agentes públicos e privados é a especificação dos fatores que devem ser observados ao se proceder à revisão trienal e à avaliação anual do Plano Diretor Físico. Louváveis e inovadores enquanto perspectiva de implantação de uma sistemática de planejamento, estes procedimentos são, contudo, extremamente detalhados. Para a revisão trienal, determina-se que sejam considerados “os resultados positivos e negativos na programação e na execução dos serviços e obras previstas para a implantação do plano; as modificações das condições das estruturas urbanas e rurais e dos equipamentos comunitários; a inclusão de fatores novos no desenvolvimento do complexo urbano e rural do município, tanto intrínsecos como

38. A recuperação, mesmo que breve, dos elementos que compõem o desenvolvimento físico concentra-se somente naqueles que são relevantes para a discussão do planejamento urbano no período posterior a 1988. Os demais elementos – não recuperados – reúnem também o conjunto das normas e procedimentos considerados necessários à sua implementação. De um modo geral, são sempre detalhados em suas especificações. Entre estas, observe-se que além das medidas específicas para a urbanização de terrenos em geral – aí incluídos o loteamento urbano e o desmembramento de terrenos urbanos –, são relacionadas aquelas relativas à urbanização de terrenos para moradias econômicas, destinadas à população de baixa renda, diferenciando-se o tamanho mínimo do lote que, neste caso, é fixado em 190 m², contra 300 m² na urbanização de terrenos em geral.

extrínsecos; e a experiência acumulada na aplicação de métodos e técnicas de pesquisa, projeto, planejamento e programação ou aparecimento de novos métodos e técnicas” (art. 349).³⁹

Finalmente, o pressuposto do controle absoluto está presente na proposta de integração do planejamento físico – objeto específico da lei aprovada – ao “sistema de planejamento integrado municipal constituído, basicamente, do plano de ação do governo municipal, do Plano Diretor Físico, da programação orçamentária e da programação financeira”. Além disso, o sistema de planejamento integrado municipal estaria apoiado nos planos plurianuais, e seus desdobramentos anuais, no controle sistemático de sua execução e na avaliação permanente e revisão periódica dos fins e meios (art. 400, par. 2º).

Além de introduzir a noção de processo de planejamento, já mencionada, a integração do Plano Diretor Físico a um sistema de planejamento institui a própria noção de sistema. Dentro do espírito globalizante que orienta todas as definições presentes no texto legal, sistema é definido como “um conjunto harmônico de objetivos, diretrizes, medidas, procedimentos, meios e recursos, devidamente integrado e organicamente articulado, guardando compatibilidade entre todas as suas peças” (art. 400, par. 1º). Através do sistema de planejamento, pretende-se desenvolver a ação executiva do governo municipal “de forma racional, ordenada e dinâmica, mediante o escalonamento adequado dos serviços e obras a empreender, a fixação dos prazos de execução, o disciplinamento da aplicação dos recursos e a melhoria da produtividade dos investimentos” (art. 400, parágrafo 3º).

Por fim, a lei do Plano Diretor Físico de 1968 foi também inovadora ao instituir o Conselho Consultivo do Plano Diretor, como órgão de assessoramento da prefeitura, subordinado diretamente ao gabinete do prefeito. Com funções a serem desempenhadas de forma articulada e em regime de mútua colaboração com a Secretaria Municipal de Planejamento, o Conselho é composto por 16 membros,⁴⁰ designados pelo prefeito, sendo: 4 representantes do Executivo municipal, correspondentes às secretarias de Planejamento, de Obras e Serviços Públicos, de Assuntos Jurídicos e Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan); 5 representantes de entidades de classe: Instituto dos Arquitetos do Brasil (seção de Santos), Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo (núcleo de Santos), Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos, Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (Delegacia Regional), Ordem dos Advogados do Brasil (subseção de Santos); 3 representantes do setor empresarial: Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo, Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis no Estado de São Paulo; 2 representantes do setor

39. Depoimentos do presidente da Assecob e do presidente da Prodesan na gestão 1989-92 atestam o não cumprimento do dispositivo de revisão ao plano, identificando-se somente a introdução de emendas à lei do Plano Diretor Físico relacionadas a temas específicos.

40. A composição do Conselho com 16 membros corresponde à fixada pela Portaria n.º 1, de 27 de janeiro de 1987, e inclui o representante da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), criada em 1982.

universitário: Faculdade de Engenharia Civil Santa Cecília e Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos; 1 representante do Conselho de Representantes de Sociedades de Melhoramentos de Bairros; 1 representante do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema). Além destes membros, poderão integrar-se ao Conselho dois representantes da Câmara municipal (art. 356, par. 3º e 4º).

O artigo 356, em seu parágrafo 2º, fixa as competências do conselho, que consistem em:

- opinar sobre a programação trienal da implantação do Plano Diretor Físico, desdobrada anualmente, em termos de investimentos em geral;
- opinar sobre a programação e execução do desenvolvimento e detalhamento das soluções técnicas fixadas nas plantas oficiais e normalizadas por essa lei para o conjunto dos elementos componentes do crescimento físico racionalmente planejado do município de Santos;
- opinar sobre os planos relacionados com a política de renovação urbanística da cidade de Santos;
- opinar sobre a revisão trienal e avaliação anual sistemática do Plano Diretor Físico;
- zelar pelo cumprimento das prescrições desta lei no sentido de ordenar e disciplinar racionalmente o desenvolvimento do município de Santos;
- debater problemas relacionados com o progresso social e o desenvolvimento físico de Santos;
- encaminhar, a quem de direito, sugestões sobre emendas ou alterações a serem introduzidas nesta lei, ditadas pela experiência ou pela evolução das técnicas de planejamento físico ou das condições das estruturas urbanas e rurais e dos equipamentos comunitários deste município;
- opinar sobre todas as propostas de alterações desta lei, inclusive as de iniciativa dos poderes Legislativo e Executivo e da Prodesan;
- realizar e patrocinar atividades promocionais relativas aos problemas do progresso social e do desenvolvimento físico de Santos e das suas soluções;
- sugerir formas de entendimentos e de convênios entre a municipalidade de Santos e as da Baixada Santista para o estudo do planejamento conjunto e a execução articulada dos problemas de caráter regional.

O plano diretor de 1968 foi aprovado pela Câmara Municipal de Santos durante o governo de Sílvio Fernandes Lopes. Na sucessão municipal, foi eleito Esmeraldo Tarquínio, cassado antes de tomar posse. A partir de então, até 1983, Santos foi incluída entre as áreas de segurança nacional e governada por prefeitos nomeados. Segundo José Marcelo Ferreira Marques, presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), “num regime fechado, a cidade sendo administrada por um interventor, o conselho não funcionou [assim como outros à época criados]”.⁴¹ Além disso, as revisões propostas e tecnicamente necessárias não se realizaram e a lei de 1968 somente recebeu emendas que cuidaram de temas específicos.

41. Entrevista concedida à autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/07/94.

A ausência de revisão ao plano em período que teria correspondido ao *boom* imobiliário na cidade, com sua conseqüente inadequação às necessidades combinadas do mercado imobiliário e do poder de compra da população, teria, segundo José Marcelo F. Marques, estimulado o desenvolvimento de novas práticas nas relações entre o setor imobiliário e a administração pública. Para ele, as exigências contidas no plano teriam se tornado elitistas diante do quadro socioeconômico dos anos subseqüentes, que se agudiza ao longo dos anos 80, marcada pelo empobrecimento da população e a interrupção das linhas de financiamento habitacional de longo prazo, em especial após a extinção do BNH, em 1986. Em conseqüência, são estimuladas novas práticas para a aprovação de projetos, “mais adequadas” às condições sociofinanceiras do período mais recente e a lei de 1968 vai sendo sistematicamente burlada através de identificadas às práticas políticas de favorecimento pessoal.⁴²

Apesar das emendas introduzidas,⁴³ a lei do Plano Diretor Físico de 1968, sem uma revisão global, permanecia em vigor em 1988, ano de promulgação da Constituição da União, e ainda em 1990, quando foi aprovada a Lei Orgânica do Município de Santos.

Lei Orgânica e o lugar do Plano Diretor no Telma de Souza

A Lei Orgânica Municipal de Santos (LOMS), da mesma forma que a Constituição de 1988, dispensou tratamento específico à temática urbana. Duas seções, uma referente ao Desenvolvimento Urbano e outra relativa ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Expansão Urbana, integraram o título relativo às Políticas Municipais e o capítulo sobre a Política Econômica. A política de desenvolvimento urbano, conforme ela estabelece, visa o pleno desenvolvimento social e a garantia do bem estar da comunidade (art. 136).

Com o mesmo espírito que orientou a elaboração dos artigos referentes à política urbana na Constituição federal, a Lei Orgânica de Santos, adequando-se às especificidades locais, define como atribuições do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana: *as exigências fundamentais de ordenação do município*, que incluem a adequação entre as funções urbanas e as atividades portuárias, a revitalização de áreas degradadas, com especial atenção às encortiçadas, a conservação e recuperação do meio ambiente, eliminando as fontes agressoras e especial atenção às áreas de risco geológico, mangues, restingas, comunidades indígenas, praias, região do estuário, Mata Atlântica e mata ciliar; e *as normas para produção, uso e ocupação do solo*, aplicadas a áreas urbanas, de expansão urbana e de interesse

42. Entrevista concedida à autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/07/94.

43. No período, novos estudos foram desenvolvidos – em 1976 e em 1978 – seguindo a metodologia dos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs), mas não tiveram continuidade.

urbano, tais como bacias de mananciais, sítios naturais de interesse turístico, zona do porto e retroporto. Ao lado disso, a Lei Orgânica atribuiu ao Plano Diretor de Santos características mais abrangentes, dado que se esperava que desse conta, também, das atividades econômicas do município e da situação e perspectiva das atividades portuárias, retroportuárias, turísticas e correlatas (art. 139).

A Lei também incorporou as mesmas penalidades estipuladas no texto da Constituição federal às quais pode ser submetido o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, em área incluída no Plano Diretor, para a promoção de seu adequado aproveitamento.

No que se refere aos conselhos municipais, à sua instituição ou manutenção, a LOMS foi profusa, supondo-se, com isto, a definição de uma nova instância de gestão pública, caracterizada pela participação da sociedade na discussão e proposição das políticas públicas.⁴⁴ A criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano foi prevista no artigo 138 da Constituição municipal como resultado da “ação integrada entre o Executivo e o Legislativo, consultas e audiências públicas com entidades organizadas” (art. 136). Nesta mesma direção, a Lei recomenda também a criação de conselhos de Habitação (art. 149), da Promoção Social (art. 195), de Educação (art. 202) e de Defesa do Consumidor (art. 223), mediante lei de iniciativa do Poder Executivo, que teria prazo de 180 dias para o envio dos projetos à Câmara, conforme estabelece o artigo 247. Recomenda, ainda, a manutenção dos conselhos existentes de Defesa do Meio Ambiente (art. 165), cabendo a este a análise dos relatórios de impacto ambiental (art. 154, inciso III), e de Cultura (art. 208). Reconhece a existência do Conselho Municipal de Saúde (art. 181, parágrafo 2º), em cujo âmbito será discutida e aprovada a instalação de quaisquer novos serviços públicos de saúde. Estabelece que o Conselho de Esportes terá sua composição, funcionamento e suas atribuições regulados por lei (art. 219).

No caso do Plano Diretor, a Lei Orgânica não mencionou o Conselho Consultivo do Plano Diretor, existente desde 1968, quando foi aprovada a lei do Plano Diretor Físico de Santos, mas estabeleceu que a elaboração do plano diretor do município deveria “envolver a participação de entidades representativas, conforme lei específica, através de consultas e debates nas várias etapas do processo de análise e decisão” (art. 139, parágrafo 4º).

A especificidade da Lei Orgânica de Santos em relação a outras leis orgânicas, como a do município São Paulo, é que ela não fixa um prazo limite para encaminhamento pelo Executivo de um projeto de lei de Plano Diretor à Câmara municipal. Ela estabelece que, para cumprir as diretrizes e princípios preconizados para elaboração do plano diretor, “o município adequará a legislação existente e, em especial, a referente ao Plano Diretor Físico, ao Código de Edificações e ao Código de Posturas” (art. 140). A orientação legal quanto a prazos, conforme definido no parágrafo 1º do artigo 139, foi a de

44. Esta preocupação já está presente no artigo 1º, parágrafo 3º, da Lei, que define a participação popular como um dos princípios administrativos do município, ao lado da transparência e publicidade de atos e ações, da moralidade e da descentralização administrativa.

elaboração e/ou revisão do plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana “no primeiro ano de mandato do prefeito, definindo as linhas mestras da política de sua administração”.

Portanto, não havia, em Santos, a exigência de prazo constitucional para a elaboração de um plano diretor para a cidade. Além disso, a cidade contava com um plano diretor em vigência, apesar de, para alguns, estar ultrapassado, não se adequando às necessidades dos anos 80 e 90. Haveria, então, pelo menos motivos “técnicos” que justificavam a revisão global do plano de 1968. Segundo o presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), conforme apontado, as exigências construtivas segundo padrões mínimos, em particular, precisariam ser revistas, posto que não mais se ajustavam às condições atuais de financiamento habitacional e renda da população. A inadequação do plano à nova realidade foi também observada pelo presidente da Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan), no governo Telma de Souza.

Porém, a iniciativa formal de uma política é atribuição governamental. De um modo geral, em qualquer governo sua proposição depende da convergência de interesses a serem priorizados na composição dos itens de agenda governamental e do tipo do tratamento dispensado aos problemas escolhidos. Aceitas estas premissas, a investigação do “porquê” a administração municipal de Santos iniciou o processo de discussão para a elaboração do plano diretor, mesmo sem exigência de prazo constitucional, centralizou-se no comportamento dos governantes eleitos para o período 1989-92 e na posição ocupada pelo tema na escala de prioridades do governo municipal.

De forma mais acentuada na esfera municipal, o perfil político do prefeito e do partido que o acompanha são decisivos para a definição de um estilo de governo. No caso de Santos, que elegeu em 1988 a candidata do Partido dos Trabalhadores, a influência do partido para a definição de prioridades sociais na agenda municipal foi um fato. Além disso, como bem assinalado por Frey (1996), era a oportunidade de se realizar o projeto democrático-popular de estímulo à organização da sociedade civil e de reestruturação dos mecanismos de decisão, em favor de um maior envolvimento da população.

A singularidade política de um governo petista combinou-se à personalidade e ao perfil político da prefeita eleita, que imprimiu sua marca ao estilo de governar. Neta de estivador, filha de seu Joãozinho, vereador cassado, e de dona Hilda, que também foi vereadora, Telma de Souza foi eleita para a Câmara municipal em 1982. Com o retorno da autonomia política do município, disputou a eleição para a prefeitura, em 1984, quando obteve a terceira colocação e foi eleita deputada estadual em 1986. Em 1988, Telma de Souza elegeu-se prefeita por pequena diferença de votos,⁴⁵ com o apoio das forças partidárias do PT, PSB, PC do B e PV, coligadas na Unidade Democrática Popular (UDP). Para a prefeita eleita assumir o governo municipal de Santos era o desafio de gerir a cidade seguindo as orientações do

45. Nas eleições municipais de 1988, Telma de Souza obteve 27,7% dos votos, contra 27,3% e 21,5% dos demais candidatos. (Frey, 1996:111)

projeto democrático-popular do PT e enfrentando, por consequência, a oposição dos segmentos conservadores locais que historicamente controlaram a política local, não obstante a tradição de lutas sociais expressivas.⁴⁶ As forças oposicionistas localizavam-se, entre outros espaços, na própria Câmara municipal, em um quadro eleitoral no qual a UDP elegeu apenas quatro dos vinte e um vereadores que a compõe.⁴⁷

Para governar a cidade, a prefeita precisaria quebrar as resistências que sabia-se de antemão, eram muitas, conquistando, sempre que possível, novos setores sociais. A estratégia de utilizar diferentes canais para a disseminação das ações de governo foi o mecanismo encontrado para obter o apoio dos setores sociais resistentes ao seu projeto de governo. Um projeto que se marcava pelas diferenças em relação aos de governos anteriores, as quais precisavam ficar explícitas. Ao mesmo tempo que reconhecia a necessidade de incorporação de novos setores sociais ao projeto de governo, precisou, muitas vezes, confrontar-se com estes em situações de impasse que ameaçavam paralisar as ações de governo. Exemplificando com as decisões de intervenção na empresa privada de transportes coletivos e de pauta da votação em “regime de urgência” de projetos de interesse do governo na Câmara, Frey (1996:117) assinalou que a solução encontrada incluiu a estratégia de confronto, decisiva para o êxito do governo.

A prefeita Telma de Souza reconhecia seus aliados nos sindicatos, sociedades de melhoramentos e organizações que conformavam o campo democrático-popular. Mas para governar era preciso, de acordo com suas palavras, “neutralizar e trazer para nossas propostas, em uma tentativa de demonstrar o nosso projeto, setores intermediários, de comerciantes, da maçonaria, ...”. Para ela, exercer o cargo incluía a valorização da “intuição” no ato de governar, pois, para governar Santos

“tinha que compreender como é que a cidade pulsa (...). Eu comecei a fazer uma leitura da cidade pelo invisível, se eu posso falar assim, e não por aquilo que é óbvio: falta hospital, falta policlínica, eu sabia disso, fizemos isso. Mas eu sabia que faltava cultura, afeto, preservação da alma da cidade, não só patrimônio histórico, as bordadeiras da Ilha da Madeira que estavam no morro, o aquário que eu, quando menina fui, ...”

bem como traduzir

“para o meu vocabulário uma linguagem com alguma conotação afetiva aquilo que eu também quero fazer, o que eu acho que devo fazer. Então eu traduzi essa nossa ação em três verbos: *seduzir, conquistar, convencer*. *Seduzir* [no sentido de] trazer a nossa proposta como algo generoso, passível de sedução. *Conquistar* pelas razões que nós estávamos apresentando [a proposta de governo]. E, no final do mandato, *convencer* intelectualmente às nossas razões.”⁴⁸

46. As análises de Capistrano F.º (1991) e Frey (1996) salientam esta dimensão da história política de Santos, que combina o controle da política local por forças sociais conservadoras à forte tradição de lutas sociais através do movimento operário, associado, em grande medida, aos trabalhadores do porto, o que lhe valeu a denominação de “Barcelona vermelha”, “porto vermelho” ou “cidade vermelha”. Ver também Gonçalves (1992).

47. Para Telma de Souza, ao lado da Câmara, os focos de oposição, de perfil conservador, localizavam-se em setores do poder judiciário, no jornal local de maior penetração, *A Tribuna*, e na empresa Santos-São Vicente Viação Ltda. Para *A Tribuna*, a resposta do governo foi a edição de um jornal oficial diário e gratuito que começou a circular a partir de 19/04/89. Para a empresa de transportes coletivos, que, segundo a prefeita, “queria mandar na prefeitura”, propondo um segundo aumento de tarifa em período inferior a 20 dias, a administração municipal respondeu com a intervenção na empresa, em abril de 1989. Entrevista concedida à Autora, em 23/6/98.

48. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza em 22/6/98.

Seduzir, conquistar e convencer foram verbos conjugados através do estreitamento das relações com as lideranças dos partidos coligados no governo, com os vereadores e, a partir do final do segundo ano de mandato, com “personalidades da cidade” convidadas a integrar uma espécie de conselho político, que ficou conhecido como Fórum da Cidade.⁴⁹

“Eu me reunia toda semana com a executiva do PT na cidade, para saber que decisões políticas (e não administrativas) nós tomaríamos. De quinze em quinze dias, reunia-me com os presidentes dos partidos aliados. Na metade do segundo ano de governo, nós tivemos a idéia de avançar o verbo *seduzir* e convidamos personalidades da cidade, individualmente os “notáveis da cidade”, para fazer um conselho político chamado Fórum da Cidade. Aí foi a ‘preciosidade’, porque as barreiras começaram a se derreter de verdade. Além de passar pelo crivo ideológico do meu partido e dos partidos que compunham a estrutura política, e depois que já tínhamos alcançado uma consistência do processo e do projeto, nós conseguimos a hegemonia da ação política, nós convidamos as pessoas da cidade a participarem do nosso governo, constituindo o Fórum da Cidade.”⁵⁰

No cotidiano da administração da cidade, “a capacidade retórica e comunicativa da prefeita, com a qual conquistou ou ‘seduziu’ a população a favor de seus projetos políticos” (Frey, 1996:121) não incluía a promoção da ação pública planejada na consecução das metas de governo, até por não fazer parte de seu estilo de governar.⁵¹ Ao seu lado, o projeto político para o tratamento dos problemas urbanos, sem que tivesse adquirido os contornos formais de um programa de governo, com objetivos e procedimentos explicitados, buscava resgatar os princípios que fundamentaram as propostas de reforma urbana nos anos 80, atribuindo prioridade, na agenda de governo, à questão fundiária e regulação pública do solo urbano.

“... a cidade ainda tinha ficado presa nos seus setores dominantes, que evidentemente se localizam na questão fundiária da cidade. Tem coisa mais importante que isso? (...) nós conseguimos as ZEIS, nós conseguimos a APA, nós conseguimos a questão fundiária nos morros... Porque a gente foi discutindo os pressupostos de uma reformulação fundiária e as pessoas [residentes nos morros em particular] foram intuitivamente buscando os conceitos.”⁵²

Tratar os problemas urbanos dentro desta perspectiva implicava seguir duas diretrizes estabelecidas pelo governo da UDP e que, diretamente, correspondiam às orientações do Partido dos Trabalhadores. A primeira era, claramente, a orientação mais geral deste partido aos seus membros em cargos eletivos, cunhada na expressão “inversão de prioridades”, que foi interiorizada no seu governo, assim como no de seu sucessor, David Capistrano Filho. Inverter prioridades na alocação dos recursos

49. O Fórum da Cidade reunia cinquenta pessoas que, segundo Ferreira, Almeida e Petrucci (1994:61), foram escolhidas pessoalmente pela prefeita. Este fórum era uma espécie de “instância consultiva com características de *ombudsman group*, um canal de conversação com a cidade”. Seus componentes, em sua maioria, não haviam votado na UDP, e eram aposentados, senhoras da filantropia, promotores públicos, como os identificou a própria Telma de Souza.

50. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza, em 23/06/98.

51. Para Alcindo Gonçalves, um dos assessores de governo na qualidade de presidente da Prodesan, as ações municipais do governo Telma de Souza caracterizaram-se “por uma dose elevadíssima de improvisação”. Entrevista concedida à Autora, em 22/07/94.

52. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza, em 23/6/98.

públicos era o mecanismo adotado para minimizar as desigualdades sociais. O padrão de intervenção pública esperado era aquele que busca alcançar a cidade homogênea, intensificando ações e investimentos públicos nas porções da cidade pior atendidas por serviços e equipamentos urbanos. Não se tratava mais de buscar a cidade equilibrada e ordenada visada pelo Plano Diretor Físico de 1968. Para o enfrentamento da questão fundiária, a diretriz de inverter prioridades se colocava nos seguintes termos:

“Vamos começar zoneando esta cidade, tem a zona de preservação histórica, nós temos que ir para a área continental ver o que a gente faz com a Mata Atlântica e preservar. Vamos ver como a gente relaciona e faz uma cidade mais homogênea, sem bolsões de pobreza...”

“... não deixaremos de fazer uma prefeitura para todos. Só que este ‘para todos’ é ‘quem precisa mais’. Então para cada intervenção nas zonas nobres (as praças, o cuidado com o escoamento das águas), cinco ou seis intervenções na zona dos morros, na periferia, para tentar diminuir o fosso de qualidade de vida.”

A segunda diretriz era implantar e consolidar um projeto democrático de governo, igualmente presente no governo de David Capistrano Filho, sem distinções mais expressivas de orientação, com o apoio e estímulo à participação popular no processo das políticas públicas. Por iniciativa do governo, as ações compreenderam a criação de conselhos municipais e a organização da população residente nos morros em Núcleos de Defesa Civil e da população em geral para o orçamento participativo, sem que tivesse sido uma experiência exitosa como a de Porto Alegre, na opinião da própria prefeita Telma de Souza. Para a secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do seu governo, Lenimar Gonçalves Rios, o projeto democrático de governo incluía o apoio e o estímulo à participação ampla da sociedade nas discussões e decisões públicas, pois

“... tinha uma decisão de governo de se chamar o máximo da participação da população. Era uma coisa assim, a gente tem que mudar o jeito de se relacionar com a população.”⁵³

O projeto democrático de governo também garantiu o acesso generalizado às informações públicas. Os dois governos do PT priorizaram o desbloqueio do acesso às informações municipais, através da modernização e informatização da máquina administrativa, e a comunicação com a população em geral, veiculando as informações sobre a cidade através da publicação diária do jornal *D.O. Urgente*, distribuído gratuitamente.⁵⁴ As formas de comunicação com a população diversificaram-se, com a utilização de meios impressos e radiofônicos, como as rádios populares, para a veiculação de informações em favelas e bairros populares. Em menor volume que no governo David Capistrano Filho, mas dentro do espírito de disseminação das informações públicas que pautou o governo Telma de Souza, o governo editou cartilhas explicativas sobre os mecanismos de acesso aos programas municipais, que foram far-

53. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/08/94.

54. Durante o governo de Telma de Souza, ao lado do *D.O. Urgente*, as informações sobre a cidade foram também veiculadas através de um programa diário na rádio Bandeirantes, chamado “Informa Santos”.

tamente distribuídas à população, e também jornais, quase sempre regionais, que se afixavam em postes, muros e paredes.⁵⁵

A oportunidade política de discutir a questão fundiária seguindo estas diretrizes surgiu com a obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano imposta pela Constituição de 1988. Esta era a questão política prioritária do governo e as possibilidades de resolução eram oferecidas pelas condições políticas que, consagradas pela Constituição, atribuíram maior autonomia à esfera municipal de governo para formular e implementar políticas.

Em face destas condições, o plano diretor era o instrumento da política de planejamento urbano que propunha realizar a reforma urbana discutida nos anos 80 através do governo municipal. Assim, ele abriu caminho para a discussão da questão fundiária urbana e a proposta de dispositivos reguladores do solo urbano. Em Santos, a oportunidade foi usada para a definição dos mecanismos de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano sob a ótica da reforma urbana, tendo em vista criar a cidade homogênea, igual para todos.

Entre o propósito do primeiro governo do PT e a realização da política de planejamento urbano um longo caminho foi percorrido. Ao final do governo Telma de Souza, os resultados da política foram dois instrumentos legais aprovados: a lei de instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e a lei de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) para a área continental do município, além de um conjunto de propostas técnicas que se encontravam em diferentes níveis de elaboração e de produção. Estas peças técnicas e legais foram reunidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em um único volume, intitulado “Plano diretor: coletânea de estudos técnicos e documentos legais aprovados e em discussão”, datado de dezembro de 1992. Esta foi a principal fonte documental utilizada para a identificação dos elementos constitutivos da política de planejamento urbano nos anos do governo Telma de Souza. Antes de analisarmos o processo da política, convém pontuar estes elementos.

Fundamentos da política de planejamento urbano e do Plano Diretor

A política de planejamento urbano em Santos, fundada nas diretrizes do governo Telma de Souza, expressou as orientações definidas pelo Partido dos Trabalhadores para elaboração de planos diretores. A evidência empírica de convergência entre estas orientações e a proposta de Santos, contida no documento acima mencionado, consistiu no resultado dos trabalhos desenvolvidos por representantes

55. No governo David Capistrano Filho, em consonância com o projeto de inserção da cidade no novo cenário internacional de redefinição do papel das cidades em contexto de globalização, foram editados documentos, em geral em português e inglês, de divulgação do potencial econômico da cidade e das ações de governo, como mecanismo para atrair novos investimentos.

das prefeituras petistas, sintetizado na Carta de Angra, aqui, tomada como parâmetro de comparação.⁵⁶ As semelhanças, inclusive literais, entre este documento e a proposta do Plano Diretor de Santos, permitem-nos afirmar que se trata de produtos com um mesmo conteúdo, gerados em um mesmo processo.⁵⁷

Em Santos, a referência à definição dos novos procedimentos de planejamento urbano foi a negação dos parâmetros que fundaram o planejamento tecnocrático. Bastante próximos às recomendações contidas na Carta de Angra, com adequações à realidade local, os pressupostos conceituais e metodológicos para a seleção dos instrumentos e ações propostas organizaram-se pela oposição aos pressupostos do planejamento tecnocrático nos seguintes termos:

“- o plano diretor de Santos não procura o desenho da cidade do futuro a ser alcançada ('a cidade desejada'), mas apontará um conjunto de regras e princípios orientadores da ação dos agentes que produzem e se apropriam da cidade;

- as proposições do plano se baseiam numa leitura da cidade existente, real. Não se apóia em padrões ideais a serem alcançados em tantos anos. Procurará definir novos princípios e parâmetros para a produção do espaço urbano no território santista;

- o plano diretor de Santos não resolve todos os problemas da cidade. Ele propõe instrumentos e aponta caminhos para que setores sociais exijam ou realizem as transformações necessárias à melhoria de suas condições de vida na cidade;

- o plano diretor não será mais um documento-modelo de ocupação racional do território santista, mas sim um conjunto de instrumentos que possibilitem ao santista em geral, mas sobretudo aos segmentos física e socialmente marginalizados, o resgate e a reafirmação da cidadania pela sua permanente participação na luta por um ambiente urbano progressivamente melhor” (Sedam).

Em particular os dois primeiros pontos mostram estreita similaridade com as recomendações da Carta de Angra, identificando-se, nesta, praticamente os mesmos termos expressos em Santos. Assim, ao explicitar, também, os “pressupostos conceituais e metodológicos para o plano diretor”, esta carta colocou, entre outros, que o plano diretor “não é um projeto de cidade do futuro a ser executado ano a ano até chegar a um produto final ('cidade desejada'), mas um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano de hoje em diante” e “não parte de projeções de demanda e delimitação de padrões ideais, mas de uma leitura da cidade real e do estabelecimento de poucos e novos princípios para sua produção e consumo futuros” (CA).

56. A Carta de Angra foi elaborada por representantes das prefeituras municipais petistas de Santos, São Paulo, Diadema, Santo André, Angra dos Reis, Porto Alegre, João Monlevade, Ipatinga e Timóteo, no período 1989-92, reunidos na cidade de Angra dos Reis (RJ) em 17 e 18 de agosto de 1990.

57. A recuperação dos parâmetros gerais da política em Santos apoiou-se basicamente no documento elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, acima citado. Sempre que oportuno, estabeleceu-se paralelos com as recomendações contidas na Carta de Angra. Para facilitar a referência das citações adotou-se, entre parênteses, a nomenclatura “CA”, quando se tratava da Carta de Angra e “Sedam”, no caso daquele documento.

Consoante aos seus pressupostos, o plano diretor seria o instrumento privilegiado da política de planejamento urbano que permitiria, simultaneamente, executar a reforma urbana, gerir democraticamente a cidade e fazer cumprir a função social da propriedade.

O plano diretor como *instrumento de reforma urbana* visava modificar o processo de produção da cidade. Presente na Carta de Angra, esta perspectiva foi formulada em contraposição à visão de plano diretor definido como instrumento de controle sobre a cidade.

Em Santos, o plano diretor visava contrariar a lógica segregacionista da cidade que produz tecidos urbanos física e socialmente diferenciados, o caráter concentracionista das cidades brasileiras gerado pelo processo histórico e contínuo de apropriação privada dos investimentos públicos e a tendência predatória do processo de ocupação urbana do território brasileiro, comprometendo os ecossistemas locais e regionais. Nesta contraposição, o plano diretor incorporaria a cidade real e as forças que a constroem através da proposição de mecanismos que possibilitassem a apropriação mais eqüitativa do espaço urbano produzido.

O plano diretor como *instrumento de gestão democrática da cidade* pretendia “o avanço e a consolidação de formas mais libertárias de gestão da cidade”. Nestes termos, aproximava-se, mais uma vez, das recomendações contidas na Carta de Angra que, ao definir como meta um “modelo de construção da cidadania”, recomendava que “a participação dos diversos agentes que produzem e disputam o espaço urbano no processo de elaboração do plano não pode ser ‘acessório’ legitimador de um planejamento tecnocrático, mas sim parte integrante e essencial do próprio processo” (CA).

A gestão democrática da cidade, coerente à proposta do governo santista, se realizaria com a implantação de um processo que acolhesse formas de consulta, participação e decisão dos diversos setores sociais atingidas pelos problemas urbanos, que fosse aberto e dinâmico de forma a permitir a explicitação das forças e interesses dos diferentes agentes e procurasse desenvolver uma estrutura administrativa flexível, descentralizada e eficaz visando consolidar a intervenção planejada como método de governar e administrar a cidade. Nestes mesmos termos, a Carta de Angra reconhece que o plano diretor “não rompe com a lógica de mercado”, mas deve “explicitar uma forma de produção e apropriação da cidade que priorize a gestão democrática, a redistribuição da riqueza socialmente produzida e a proliferação dos centros de decisão e poder” (CA). Além disso, para romper com os padrões anteriores de planejamento, esta carta definia o plano diretor como o “produto de uma atuação conjunta dos diversos setores do governo e de sua interlocução com os diversos setores sociais” e não mais como “atribuição exclusiva de um setor técnico de planejamento” (CA).

O plano diretor como instrumento para o *cumprimento da função social da propriedade*, estabelecida pela Constituição federal de 1988, foi interpretado como “instrumento que explicita a maneira, a forma e as condições pelas quais as diferentes partes do território municipal desempenham as

funções sociais desejadas pela comunidade” (Sedam). Para tanto, a propriedade privada somente realiza sua função social quando segue as orientações e regras quanto aos usos, formas e parâmetros de ocupação do território estabelecidas pelo plano diretor.⁵⁸

O cumprimento da função social da propriedade ocorreria nos casos em que se passe a dispor de mecanismos que garantam o acesso à moradia e a um habitat condigno; em que as atividades humanas sejam exercidas por um indivíduo sadio em um meio são, ecologicamente equilibrado; em que exista a possibilidade do desenvolvimento pessoal pela existência de meios e equipamentos de educação, lazer e cultura; e em que estejam garantidos o usufruto e permanência das potencialidades naturais e do ambiente construído.

Diante dos pressupostos, parâmetros e condicionantes colocados, o governo de Santos, conforme expresso no documento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, detalhava os seguintes objetivos gerais a serem alcançados:

“- aumentar a eficiência econômica da cidade através de mecanismos que reduzam os custos e investimentos públicos em infra-estrutura, proporcionando reserva de recursos para equipamentos destinados ao convívio, ao lazer, a áreas verdes e melhorias urbanas em áreas desassistidas;

- elevar a qualidade do ambiente urbano resguardando os recursos naturais e o patrimônio construído dos efeitos negativos causados pelo processo de urbanização;

- racionalizar o desenvolvimento urbano da parte insular, procurando minimizar os conflitos entre as funções da cidade (porto/cidade/estância) e a eliminação gradativa das disparidades internas pelo investimento prioritário em áreas desprovidas de infra-estrutura e equipamentos;

- reconhecer a cidade informal (favelas, cortiços, assentamentos irregulares) e, através da melhoria das condições de vida de seus habitantes, incorporá-la ao usufruto urbano;

- democratizar a gestão do urbano, pela descentralização administrativa crescente, possibilitando aos cidadãos maior espaço de criação e decisão nos destinos da cidade;

- privilegiar a institucionalização do processo de planejamento, processo esse necessariamente moderno e democrático (isto é, não tecnocrático), participativo e descentralizante para possibilitar às populações que mais sofrem com as condições de vida da cidade de Santos respostas para a resolução, a curto prazo, dos seus problemas urbanos;

- garantir para a ilha e o continente, as possibilidades de um desenvolvimento ecologicamente equilibrado, consolidando procedimentos, caminhos, instrumentos e ações para sua realização” (Sedam).

58. A Carta de Angra é mais genérica neste aspecto, recomendando somente a “aplicação dos instrumentos constitucionais, especialmente do artigo 182 da Constituição Federal”. Ao lado destes, relaciona os seguintes instrumentos: criação de Zonas Especiais de Interesse Social para áreas urbanas e rurais – a qual é identificada no processo da política, tratado no próximo capítulo; a proposição de uma política explícita de utilização de terras públicas; a criação de mecanismos para recuperação da valorização gerada pelos investimentos públicos; e a criação de fundos municipais de investimento social.

O Plano Diretor de Santos era proposto com base em um diagnóstico local que salientava a deterioração das condições ambientais e sociourbanas e a segmentação socioespacial das populações. Este diagnóstico partia da análise do processo de ocupação de Santos, que enfatizou os efeitos indutores do desenvolvimento das principais atividades econômicas e definiu o papel do município no contexto regional. A implantação, desenvolvimento e intensificação destas atividades contribuíram para a ocupação urbana dos municípios da Baixada Santista, atribuindo a Santos o papel de centro regional na medida que intensificaram-se, em seu território, as atividades de comércio e de serviços de apoio às demais atividades econômicas, que foram adquirindo características próprias permitidas por sua especialização.

O processo de ocupação urbana caracterizava-se, também, pelos movimentos de população que, ao se deslocar para Santos, concentraram-se em sua porção insular. A exiguidade de área e as condições sanitárias satisfatórias presentes desde a conclusão das obras sanitárias e de drenagem nas primeiras décadas do século promoveram a valorização urbana. Assim, as atividades econômicas líderes instaladas na região atraíram para o território insular de Santos a população de maior poder aquisitivo. Os segmentos populacionais de menor poder aquisitivo, atraídos pelas oportunidades de emprego desde as obras de instalação do porto, localizaram-se predominantemente fora do município de Santos, em áreas pior servidas de equipamentos e infra-estrutura urbana de São Vicente, Guarujá e Praia Grande. Em Santos, a esta população destinaram-se as porções do território mais insalubres ou carentes de infra-estrutura e serviços públicos: as áreas às margens dos rios da zona Noroeste e as encostas dos morros. Portanto, o processo de ocupação urbana de Santos configurou parcelas do território insular adensadas segundo regras legais e bem servidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, reservando as porções mais insalubres ocupadas, de forma irregular e desordenada, para os segmentos socialmente desfavorecidos.

Para esta realidade, os fundamentos da política de planejamento urbano traduziram-se em proposta de plano diretor que priorizava a regulação pública do solo urbano de forma a permitir a modificação do processo de produção da cidade. Os pontos básicos definidos eram: tratamento diferenciado para as porções insular e continental do município; zoneamento por adensamento urbano e zoneamento especial para áreas específicas, na Santos-ilha; e definição de um mesmo e único coeficiente de aproveitamento dos lotes urbanos.⁵⁹ Apesar de não terem composto uma peça técnica única, estes pontos foram as indicações gerais que regeram a concepção do plano diretor. No dizer de Lenimar G. Rios, “a gente não fez um pacote de plano diretor, a gente tinha um referencial ...”⁶⁰

Os instrumentos de regulação distintos para as porções insular e continental do município definiram-se por diretrizes de *adensamento e de preservação*, respectivamente. O adensamento da ilha deveria

59. Coeficiente de aproveitamento dos lotes urbanos é o índice que define o número de vezes que a área do terreno pode ser reproduzida em área construída.

60. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/08/94.

conter a preservação do patrimônio histórico construído existente e a melhoria da qualidade de vida em geral. Para a secretária municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, este ponto sintetizava o referencial geral de orientação do plano diretor que

“... aborda a questão da ilha, especialmente de como a gente trabalha esse adensamento, compatibiliza isso com a preservação da cidade mais histórica... Porque Santos é uma cidade do período do café e talvez seja a que tem mais documentos ainda de pé (arquitetônicos, urbanísticos). Como a gente compatibiliza com a melhoria da qualidade de vida em geral, mais áreas livres para a população (porque é uma cidade que mora em apartamento) com exceção de alguns remansos que a gente tem por aí em alguns bairros, é uma população que vive em apartamento... Como a gente resolve a questão de criar mais áreas públicas, mais áreas de convivência.. Como a gente resolve a questão da falta de terrenos para equipamentos urbanos... De uma maneira geral está pincelado em alguns casos, em outros está mais colocado.”⁶¹

O zoneamento por adensamento para o território insular era a alternativa ao zoneamento funcional, presente na lei do Plano Diretor Físico de 1968, e característica do planejamento urbano em sua modalidade tecnocrática. Esta proposição era também coerente com a Carta de Angra, segundo a qual seria “preciso fazer a crítica à prática corrente de zoneamento que, em nome de uma distribuição ideal de usos, atividades e formas de ocupação, desconsidera a multiplicidade e a dinâmica da cidade real e acaba por contribuir para a segregação e produção da clandestinidade” (CA).

Em Santos, pretendia-se um zoneamento que garantisse a convivência entre atividades urbanas expressas através da *mistura de usos urbanos*. O zoneamento proposto caracterizava-se pela compatibilização de usos urbanos, restringindo-se somente aqueles considerados incompatíveis como, por exemplo, as atividades de armazenagem, o comércio atacadista e as indústrias nocivas e de alta periculosidade. À divisão em zonas urbanas de todo o território urbano insular de Santos combinavam-se zonas especiais, restritas a porções delimitadas de seu território, superpostas às zonas urbanas e reguladas por padrões urbanísticos específicos para áreas urbanas de interesse social, ambiental, cultural, urbanístico e de incentivo às atividades econômicas.⁶²

Ao lado destes pontos, o plano diretor incluía a proposta de instituição de um mesmo e único coeficiente de aproveitamento para todo o território insular. Tratava-se da proposta de instituição do *mecanismo do solo criado* que, por seu elevado potencial de mobilização de forças sociais de oposição, adquiriu visibilidade política e contribuiu para comprometer o desenvolvimento da política. Este ponto também estava contido nas recomendações da Carta de Angra, pois igualmente se propunha a instituir um único coeficiente de aproveitamento para a cidade, com venda de coeficiente adicional.⁶³ Com o

61. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/08/94.

62. Entre os mecanismos associados ao zoneamento especial incluíam-se a transferência onerosa do direito de construir e venda de potencial construtivo.

63. Para os signatários da Carta de Angra, o solo criado era o principal instrumento de intervenção urbana e que possibilitava instituir mecanismos para recuperação da valorização gerada pelos investimentos públicos. Ao seu lado foram relacionados, também, as operações urbanas e interligadas.

fim último de promover a repartição coletiva da valorização urbana, o solo criado era um dos principais instrumentos para se alcançar a “inversão de prioridades”, pois, com ele, estavam se alterando as regras que comandam o processo de produção da cidade.

A proposição de um mesmo e único coeficiente de aproveitamento contraria a prática usual brasileira, contida na legislação de uso e ocupação do solo urbano, de estabelecimento de coeficientes diferenciados e específicos para cada uma das zonas em que é dividido o território urbano das cidades. Esta concepção orientou a definição do zoneamento da Santos-ilha na lei do Plano Diretor Físico de 1968, atribuindo, para cada zona, diferentes coeficientes de aproveitamento e taxas de ocupação⁶⁴ aos lotes urbanos nelas localizados.

De acordo com esta concepção, a intervenção pública restringe-se à regulamentação do uso e dos potenciais construtivos permitidos em cada porção ou zona da cidade. Por um lado, os interesses da coletividade ficam preservados em face de regras gerais estabelecidas e, por outro, após a promulgação da lei, os interesses privados ficam protegidos mediante autorização pública facultada pelo instrumento legal de otimização imobiliária da terra urbana, mesmo que espacialmente diferenciada. Com isto, fixa-se a natureza regulatória deste instrumento de intervenção pública, e o lote urbano carrega em si mesmo um determinado potencial construtivo fixado em lei e que é intransferível.

A noção básica do mecanismo do solo criado, por sua vez, afasta-o dos mecanismos usuais de regulação do solo urbano contidos na legislação brasileira, pois a função social da propriedade urbana é definida com base na separação entre o direito de propriedade e o direito de construir. Essa idéia, que não é tão nova assim,⁶⁵ era justificada pelo Executivo em face das condições urbanas existentes na porção insular do território santista e das necessidades de melhorar a qualidade de vida através da geração de áreas livres e públicas, a serem usufruídas por todos, conforme expressou a então secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Lenimar Rios. Reconhecendo o conflito potencial presente neste instrumento, ela assim se manifestou:

“Um instrumental que deu muita polêmica e que a gente propõe como um instrumento básico para o poder público ter mais condição de trabalhar esta coisa é o uso do solo criado. (...) O solo criado acaba exigindo a definição de um índice, você tem que igualar certas coisas e dar algumas vantagens a partir disso aí.”⁶⁶

Em suma, o plano diretor do governo Telma de Souza, consoante com estes fundamentos, visaria regular o solo urbano através dos instrumentos públicos de modificação do processo de produção da cidade, com um zoneamento geral definido por densidades urbanas permitidas, zoneamentos

64. Taxa de ocupação é o percentual de área do lote que pode receber edificação.

65. As discussões para instituição do solo criado no Brasil estiveram presentes nas agendas de debate público e governamental nos anos 70. O tema fez parte do projeto de lei federal sobre desenvolvimento urbano e foi discutido durante a gestão Olavo Seníbal na prefeitura do município de São Paulo.

66. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/08/94.

especiais com regulamentos espacialmente diferenciados para tratar questões de interesse social, cultural, ambiental etc. e mecanismos que permitiriam a distribuição mais equitativa dos benefícios gerados na cidade. Com este projeto buscava-se, enfim, alterar o padrão de relacionamento entre os setores público e privado.

A generalidade destes pontos, insuficientes para conformar uma proposta acabada de plano diretor, marcou as primeiras discussões no processo de sua elaboração –generalidade que, em parte, decorreu das dificuldades enfrentadas para superar os obstáculos que se antepuseram ao longo do processo.

Porém, para podermos discutir o processo no qual a política se desenvolveu, é preciso situar o quadro político-organizacional da máquina administrativa do governo Telma de Souza, quanto ao perfil de composição de seu governo e ao modelo de administração adotado. Em face do desenho assumido, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam)⁶⁷ assumiu a responsabilidade pela coordenação geral da política urbana e sua equipe técnica trabalhou com relativa autonomia na definição de propostas e dos procedimentos para sua condução. Neste contexto, identificam-se os contornos que nos permitem afirmar que o projeto de política de planejamento urbano deste governo, refletindo as diretrizes e fundamentos anteriormente assinalados, foi conduzido por uma secretaria municipal que pôde imprimir seu estilo e uma concepção de ação à política.

Na Sedam, as atividades foram desenvolvidas pelo Departamento de Planejamento Urbano. Tratava-se de departamento composto por profissionais de carreira, pertencentes ao quadro da prefeitura, e novos técnicos identificados com o Partido dos Trabalhadores – “o pessoal mais engajado que tinha vindo com a Telma” –,⁶⁸ que compartilhavam as diretrizes gerais de governo expressas pela prefeita e as orientações do partido. A equipe era integrada por cerca de dez profissionais, em proporções equivalentes segundo estas duas origens, e a chefia do departamento foi ocupada pela arquiteta Sânia Cristina Dias Baptista, com assessoria do arquiteto Nelson Marques da Silva Filho, os quais não pertenciam aos quadros da prefeitura e foram a ela incorporados por suas ligações com o PT.

Ao perfil dos novos membros da equipe correspondia o perfil da secretária nomeada para a pasta de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, Lenimar Gonçalves Rios. Para sua escolha, con-

67. A Secretaria de Planejamento Urbano, criada no governo anterior de Osvaldo Justo, foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no segundo ano do governo Telma de Souza. Naquela secretaria, o Departamento de Planejamento Urbano resultou da transferência de equipe técnica anteriormente pertencente aos quadros da Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan) que, durante os governos municipais do período autoritário, respondia pela elaboração e proposição de planos urbanos. A sua transformação em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, segundo Fábio Barbosa, secretário das Finanças do governo Telma de Souza, decorreu do conflito interno em torno da competência quanto ao planejamento orçamentário que, reivindicado pela Sedam, permaneceu na Secretaria de Finanças, por decisão da prefeita. Em consequência, a competência da Sedam em matéria de planejamento ficou restrita às questões urbanas. Entrevista concedida à Autora por Fábio Barbosa, em 25/01/96.

68. Entrevista concedida à Autora por Sânia Cristina Dias Baptista, em 24/7/98. Sânia C. D. Baptista foi chefe do Departamento de Planejamento Urbano no governo Telma de Souza e secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente por um curto período de tempo no governo David Capistrano Filho.

tribuiu o seu perfil profissional – uma arquiteta com experiência na área de planejamento urbano –,⁶⁹ ao qual aliava-se seu compromisso político, integrante que fora do grupo fundador do Partido dos Trabalhadores em Santos.⁷⁰ A sua escolha, para compor o secretariado, associava-se, portanto, às origens do PT em Santos, de modo que, para Telma de Souza, Lenimar Rios era “absolutamente confiável, ideológica, política e profissionalmente”.⁷¹ Segundo Alcindo Gonçalves, presidente da Progresso e Desenvolvimento de Santos SA.(Prodesan), esta secretária integrava o grupo de assessores mais próximos e “fiéis” à prefeita, junto com Fábio Barbosa, secretário de Finanças. No espectro político do primeiro escalão, ao lado deste grupo, Alcindo Gonçalves identificou outros dois, constituídos pela “esquerda do governo”, entre os quais incluiu o secretário de Higiene e Saúde, David Capistrano Filho, e pela “direita”, tendo à frente o próprio A. Gonçalves e Cláudio Abdala, secretário de Obras e Serviços Públicos.⁷² Telma de Souza justificou a presença deste secretário, que não pertencia aos quadros do PT, “primeiro, por sua competência, segundo por sua seriedade com o trabalho e, terceiro, para fazer um corte com um setor da cidade identificado com a burguesia local”.⁷³

As ações de governo mantiveram a referência do centro da autoridade na pessoa da prefeita, que exerceu a liderança política nos quatro anos de governo, pois, para ela, “a decisão final era da prefeita”. Contudo, Telma de Souza permitiu a estruturação de um quadro mais descentralizado, com a delegação a seus assessores diretos de relativa autonomia e liberdade de proposição em suas áreas de competência. Se este modelo, por um lado, contribuía para diversificar propostas de solução aos problemas, por outro, poderia dificultar o desenvolvimento de algumas ações públicas, instalando-se, no lugar do consenso, conflitos internos.⁷⁴ No caso da política de planejamento urbano, identificamos estas duas situações, ao constatarmos que a Sedam encaminhou uma proposta que, fiel às diretrizes básicas de governo e com o apoio da prefeita, foi identificada por integrantes do primeiro escalão de governo como proposta desta secretaria, nem sempre compartilhada por outras áreas da prefeitura. As críticas por estes formuladas quanto às dificuldades técnicas enfrentadas e aos procedimentos adotados na condução do processo da política contribuem para corroborar esta afirmação.

69. A experiência profissional de Lenimar Rios circunscreve-se à área de planejamento urbano, com atuação em empresas públicas e privadas, na prefeitura de São Vicente e na Cosipa, atuando na área de meio ambiente, e no ensino superior, em faculdades de arquitetura. Entrevista concedida à Autora, em 27/8/94.

70. Lenimar Rios, Telma de Souza e outras pessoas da sociedade santista uniram-se à assistente social e ex-tecelã Edmea Ladevig para a divulgação, em Santos, do partido que se formava a partir da ação das lideranças de São Bernardo do Campo, entre militantes da Anistia, movimento sindical e da Igreja Católica. Este grupo formador era constituído por professores, estudantes, operários, artistas e profissionais liberais (Capistrano F.º, 1991:124).

71. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza, em 23/06/98.

72. Como se verá no próximo capítulo, no quadro do primeiro escalão do governo identificou-se divergências entre o grupo “à direita” e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente quanto aos procedimentos de encaminhamento na política de planejamento urbano.

73. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza, em 23/06/98.

74. Segundo Cláudio Abdala e Alcindo Gonçalves, a prefeita muitas vezes ocupava-se exclusivamente de questões políticas relevantes e vitais, e transferia para um plano secundário a administração e coordenação dos programas de governo.

Deste quadro resultaram conflitos internos à máquina pública, decorrentes das diferentes visões de planejamento urbano, e que, segundo Fábio Barbosa, podem ter comprometido o ritmo do processo de elaboração de uma proposta de plano diretor.⁷⁵ Além destes, localizamos outros igualmente estratégicos, que interferiram nos objetivos da política fixados pelo governo no desenrolar de seu processo.

Se o governo enfrentou dificuldades para mobilizar os segmentos populares não organizados em torno de seu projeto de Plano Diretor, também não conseguiu concluir, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a proposta do Executivo de plano diretor. Para esta secretaria, na condição de agente coordenador da política, o produto final seria dependente do próprio processo de definição das necessidades sociais e das prioridades de intervenção pública, estimulando e apoiando a participação popular.

Segundo uma concepção de participação popular que apostava na capacidade dos movimentos populares de propor alternativas de ação pública, o conteúdo do plano diretor não poderia, por princípio, estar definido. Por sua vez, como se argumenta aqui, a própria ausência de conteúdo mais bem estruturado dificultou a mobilização popular. E as indicações de intervenção explicitadas pela política mobilizaram, de fato, os setores contrários às suas teses, sem ter conseguido sensibilizar, como contrapartida, aqueles setores dos quais se queria o envolvimento, ou seja, os setores social e fisicamente excluídos do processo de produção da cidade "legal".

Assim, o governo viu-se diante de novas dificuldades oriundas do relacionamento com os segmentos sociais locais que se opuseram aos fundamentos da proposta de plano diretor do governo para o território insular do município. A publicização dos pontos básicos gerais da proposta de governo trouxe à tona outras dificuldades, ao provocar reações, em particular, dos setores ligados à produção imobiliária. Estas forças sociais organizaram-se para fazer oposição à proposta do Executivo e, valendo-se da mesma regra democrática de acesso a todo cidadão ao processo decisório e, principalmente, das vantagens decorrentes de sua representação majoritária no Conselho Consultivo do Plano Diretor, impediram o andamento da política segundo as diretrizes defendidas pelo governo. As relações entre estes atores, já previamente pautadas por desconfianças recíprocas, agudizaram o conflito e, diante do impasse, o resultado final foi a decisão de interromper o processo. Para o Executivo, os riscos políticos que poderiam advir caso um projeto de lei fosse rejeitado pelo Legislativo, em um ano eleitoral, foram alguns dos ingredientes que produziram esta decisão.

Se, por um lado, o governo não conseguiu concluir a proposta básica de plano diretor, por outro, avançou a discussão e proposição do zoneamento especial, com a aprovação das leis que criaram a Área de Proteção Ambiental (APA) para Santos-continente e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

75. Entrevista concedida à Autora por Fábio Barbosa, em 25/01/96.

A lei de ZEIS, em parte, realizava o projeto de reforma urbana, pois era o mecanismo para a incorporação da cidade “real” à cidade “legal” através de instrumentos de regulação do solo urbano modificadores do processo dominante de produção do espaço urbano, o qual reservava aos setores social e espacialmente desfavorecidos da sociedade a alternativa ilegal e irregular, em suma, clandestina, de moradia.

Era a alternativa pública para a concretização do projeto democrático de governo, com a incorporação da participação popular na política de planejamento urbano. E foi o que se verificou em Santos, pois a elaboração do projeto de ZEIS foi feita com a mobilização e participação dos setores populares que, ao seu final, emprestaram seu apoio decisivo para a aprovação do projeto de lei pela Câmara. Para tanto, o Executivo, através de sua bancada na Câmara, recorreu ao dispositivo regimental de pauta da votação em “regime de urgência”, após meses de permanência do projeto de lei no Legislativo. Com esta decisão, segundo Frey (1996:117), a estratégia do Executivo foi o confronto, pressionando os parlamentares através da mobilização dos segmentos populares. Para ele, no processo de aprovação da lei de ZEIS, “a solução encontrada para sair de um impasse das negociações políticas foi, novamente, uma estratégia de confronto, desta vez entre o governo e os movimentos sociais por um lado e as forças políticas tradicionais por outro”. Se, neste caso, esta estratégia foi decisiva aos propósitos do governo, na proposição dos instrumentos básicos de regulação pública do solo urbano, isto é, dos elementos estruturadores do plano de uso do solo, a mesma jogou a favor dos interesses do setor imobiliário da construção civil que, organizado, conseguiu efetivamente se opor à proposta do Executivo. Ao final do governo, contudo, não foram estabelecidos os novos instrumentos reguladores demandados pelo setor de produção imobiliária em face da desatualização dos instrumentos existentes diante da realidade dos anos 90, e pelo Executivo municipal, em seus propósitos de produção da cidade socialmente menos desigual.

A análise detalhada do processo da política de planejamento urbano, desenvolvida no próximo capítulo, trata das estratégias dos principais atores envolvidos, que levaram aos resultados apresentados pela política ainda no governo Telma de Souza.

3

Governo Telma de Souza: ampliação da participação e impasse na proposta de plano diretor

A proposta do Executivo de uma política de planejamento urbano não continha a clareza necessária quanto aos passos a serem percorridos e aos instrumentos técnicos a serem adotados. Em seu lugar, tinha-se a certeza da modalidade de planejamento que não se queria desenvolver, a qual se apoiava na crítica às experiências brasileiras anteriores de planejamento urbano.⁷⁶ Além disso, era claro que o desenvolvimento da política teria, por condição básica, a integração dos mais amplos setores sociais ao seu processo. Perseguir esta meta era, também, atender às diretrizes de governo, que continham, entre os princípios básicos de ação, a democratização da gestão pública, com a disseminação do acesso às informações e a incorporação da participação popular no processo de formação das decisões. Assim, a política de planejamento urbano pressupunha: (i) a incorporação prioritária da participação dos setores sociais que, em geral, são excluídos do processo de decisão de políticas e dos benefícios decorrentes das ações dos agentes públicos e privados sobre a cidade; e (ii) o rompimento com as soluções tradicionalmente adotadas no Brasil de disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano, propondo-se, em seu lugar, instrumentos públicos de caráter redistributivo. Ampliar a participação no processo de formação da política significou enfrentar problemas de diferentes ordens. Do mesmo modo, os esforços por romper o padrão dominante de política de planejamento urbano trouxe as dificuldades próprias de propostas de mudança. Estes problemas e dificuldades, que eram previsíveis, surgiram das próprias ações e reações dos principais atores envolvidos e conformaram o desenho final da política de planejamento urbano no governo Telma de Souza.

76. Esta posição é reforçada por Sânia Cristina Dias Baptista. Entrevista concedida à Autora, em 24/03/94.

Ao final do governo, a política de planejamento urbano não apresentou um corpo unificado e articulado de propostas que constituísse, de fato, um plano diretor, tendo se organizado em função de dois eixos. O primeiro eixo situava-se em torno da proposta que sintetizava as definições do ordenamento territorial do município e a especificação dos instrumentos de regulação do solo urbano para a porção insular de Santos. Em face deste conteúdo, o instrumento técnico e jurídico correspondente era o Plano Diretor proposto pelo Executivo. O segundo eixo compreendia o tratamento dispensado aos temas de zoneamento especial de interesse social, do zoneamento ambiental para a área continental e do programa de recuperação do patrimônio histórico construído. Estes eixos circunscreveram a prioridade da questão fundiária tratada através de mecanismos de regulação do solo como objeto central do plano diretor, visto como instrumento da política de planejamento urbano.

O primeiro eixo marcou-se, por um lado, pelas tentativas infrutíferas de discussão do plano diretor em outros fóruns de participação distintos do Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan), órgão consultivo segundo o plano diretor vigente, aprovado em 1968. Por outro, este eixo compreendeu as dificuldades do Executivo de discutir suas propostas neste conselho. Mesmo diante das críticas feitas pelo Executivo em relação ao perfil de representação social do Coplan, este configurou-se como o espaço institucional privilegiado para esta discussão.

O segundo eixo mostrou os avanços do governo no âmbito da política de planejamento urbano, com a aprovação das leis de criação da Área de Proteção Ambiental (APA) para Santos-continente e das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 1992.⁷⁷ A lei da APA foi definida a partir da concepção de tratamento diferenciado para as duas porções do território santista, que orientou a definição do zoneamento da área continental segundo diretrizes de preservação. Foram instituídas oito zonas, sendo que cinco contêm recomendações de menor a maior restrição de manejo e três constituem áreas propostas para atividade de caráter especial, englobando locais compatíveis com atividades de suporte urbano, preservação histórico-cultural e áreas a serem recuperadas. Contudo, o instrumento legal aprovado não era auto-aplicável.

A lei de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) compunha o capítulo do zoneamento especial, delimitando áreas do território insular do município com funções específicas, objeto de regulação urbana diferenciada, e incluía ainda as propostas de Zonas Especiais de Interesse Cultural, Ambiental e Urbanístico e de criação de Corredores de Atividades Econômicas.

77. Ainda neste eixo, inclui-se o programa de intervenção no patrimônio histórico construído, desenvolvido a partir da regulamentação de dispositivos da lei do Plano Diretor Físico de 1968, com a criação de subzonas de interesse cultural, iniciado em 1989. Em estágios diferentes de execução, em 1992, a intervenção no patrimônio histórico compreendia os seguintes próprios municipais: Outeiro de Santa Catarina, Casarão Branco da Praia, Casa da Fronteira Azulejada, Teatro Coliseu, Engenho dos Erasmos, além da Casa do Trem, próprio federal, com permissão de uso pelo poder público municipal.

As Zonas Especiais de Interesse Social correspondem a áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços e terrenos vazios ou mal utilizados, nas quais o poder público propõe-se a intervir com base no reconhecimento da necessidade da população de ocupar ordenadamente os espaços urbanos. Identificadas e delimitadas espacialmente, foram criadas três categorias de ZEIS: ZEIS 1, que correspondem a áreas já ocupadas, de forma irregular ou clandestina, nas quais se propõe a regularização jurídica e urbanística; ZEIS 2, que correspondem a áreas não ocupadas, nas quais se propõe a implantar empreendimentos habitacionais segundo critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo; e ZEIS 3 que correspondem a áreas de concentração de cortiços, localizadas em bairros centrais deteriorados, nas quais o poder público propõe recuperar as condições de habitabilidade. Diferentemente da lei da APA, o instrumento legal de ZEIS aprovado continha em si mesmo os elementos necessários que, após a regulamentação da lei, puderam ser imediatamente aplicados.

Ao final do processo no governo Telma de Souza, constatamos a implantação de um modelo de política de planejamento urbano em Santos que passamos a denominar de “segmentação por projeto”. Na perspectiva desta política pública, a alternativa politicamente possível foi o resultado da interação entre os principais atores envolvidos em um processo que se caracterizou, em seu primeiro eixo, pelos obstáculos que impediram o avanço das discussões. E, no segundo eixo, pela interação entre os atores envolvidos, que levou à aprovação dos instrumentos de regulação urbanística para o tratamento das questões ambiental e habitacional de interesse social.

A alternativa de política de planejamento urbano foi aquela que permitiu ao governo atender a algumas prioridades, como a da integração à cidade “legal” dos setores sociais excluídos dos benefícios urbanos através do Zoneamento Especial de Interesse Social, dentro das condições oferecidas no momento, com o apoio dos segmentos populares e a oposição do setor empresarial da construção civil. Para atender às prioridades de governo, a política foi segmentada em projetos. Foi esta a perspectiva adquirida pela política, segundo Lenimar Rios, secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente deste governo:

“... ficou claro que se a gente quisesse atender, em alguma medida, algumas prioridades – porque não eram as únicas mas foram aquelas que conseguimos dar conta nas condições em que a gente trabalhou esta idéia de plano diretor – teríamos que trabalhar naquilo que passamos a chamar de projetos.

A nossa discussão partia de um quadro geral e, evidentemente, depois nos centrávamos mais na questão do interesse específico do grupo. Porque também não adianta ficar insistindo em discutir questões que às vezes estão distantes das pessoas e a gente também não consegue aproximar.”⁷⁸

78. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

Ampliação da participação como política de governo

Os objetivos de ampliação da participação social no âmbito da política de planejamento urbano colocaram, para o governo, um duplo desafio. De um lado, havia dificuldades de mobilização popular em um quadro local marcado por baixo nível de organização dos setores de baixa renda. Segundo Nelson Marques da Silva Filho, assessor de planejamento urbano da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, a especificidade da realidade santista consistia na ausência de grupos populares de base urbana organizados, o que a distinguiu, por exemplo, da capital paulista.⁷⁹ De outro lado, havia o Conselho Consultivo do Plano Diretor, legalmente instituído em outro contexto político, com representação majoritária dos interesses produtores da cidade, os quais se queria coibir. Na realidade, o governo atribuía às entidades representadas neste conselho parcela da responsabilidade da produção de uma cidade desigual e segregada social e espacialmente. Para Lenimar Gonçalves Rios, secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, estes desafios assim se colocavam:

“Vamos chamar a população, vamos tentar ampliar ao máximo essa discussão, fazer um plano democrático. A gente via que esta discussão era importante inclusive na medida em que a gente vinha com algumas propostas que sofreriam – a gente sabia de antemão – resistência de determinados setores. (...)”

... havia por força do plano de 68 o chamado Conselho Consultivo do Plano Diretor, que é uma instância consultiva (...) e agrega os chamados setores da sociedade civil. Mas óbvio, quem participa pesadamente são os setores ligados aos interesses imobiliários – a Associação dos Construtores, Sindicato dos Engenheiros, Sindicato de Engenheiros de Grandes Estruturas, a OAB, que acaba sempre mandando como representantes aqueles elementos que mais estão relacionados com a construção civil. Enfim uma pluralidade de representações e uma única representação mais popular que é indicada pelo Conselho de Sociedades de Melhoramentos.

Nós começamos inclusive discutindo as idéias do plano diretor, sua metodologia dentro desta instância, porque ela já existia e era um começo de diálogo com a sociedade. Mas evidente que a gente não se satisfazia com isso. Começamos então a pensar em formas de romper esta limitação, ampliar um pouco mais pelo menos. Evidentemente que fomos procurar setores que até então não são chamados, nem sabem o que é plano diretor, não sabem a influência que isso pode ter na vida deles.”⁸⁰

Com o propósito genérico de integrar amplas parcelas da sociedade ao processo de discussões da política, esta secretária – que por força legal era também secretária executiva do Coplan – expressou a intenção de promover discussões públicas em torno da política, nas primeiras reuniões do conselho realizadas no governo Telma de Souza. Sem deixar de confirmar a importância do debate no próprio conselho, Lenimar Rios, na segunda reunião do conselho, em 8/2/90, apresentou a proposta de realização, em curto espaço de tempo, de um evento público, com características de um “grande debate inau-

79. Entrevista concedida à Autora por Nelson Marques da Silva Filho, em 1/7/93. A secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente também reconhecia esta realidade, como declarou em entrevista em 27/8/94.

80. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/08/94.

gural”, com o apoio da prefeitura municipal de Santos e das entidades membros do conselho. Esta proposta fundamentava-se na prática da administração municipal de discutir com a população a partir da constatação de que “a experiência tem demonstrado que a população tem muito a acrescentar neste trabalho que não é só técnico, mas antes de tudo social”; e ainda, de que “a administração não abrirá mão desse contato. É uma diretriz do governo do PT e o que foi esboçado em 1989 é o que queremos que continue”. A proposta visava atingir dois objetivos: o primeiro, dentro da estratégia de governo, consistia em democratizar o acesso da população aos atos e decisões públicas; e o segundo, no âmbito da política de planejamento urbano, visava incorporar novos parceiros, com a abertura dos debates a outros segmentos sociais, que contribuísse para alterar o equilíbrio das forças sociais representadas no Coplan.⁸¹

A proposta da Sedam recebeu críticas no próprio âmbito do Coplan. O secretário de Obras e Serviços Públicos, Cláudio Abdala,⁸² sem deixar de salientar que debates em torno de políticas deveriam ser democratizados, enfatizou que as discussões públicas deveriam ocorrer apoiadas em propostas estruturadas de intervenção, as quais ainda não haviam sido elaboradas. O representante do Sindicato das Empresas de Compra, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi), Omar Laino, questionou a oportunidade de sua realização naquele momento, sugerindo que se aguardasse a promulgação da Lei Orgânica municipal e que se incentivassem as discussões preparatórias para a formulação das propostas técnicas na esfera do conselho para, apenas posteriormente, abrir-se a discussão com públicos externos.

Mesmo diante destas resistências, a divulgação pública foi utilizada entre maio e julho de 1990, com os debates organizados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Para a equipe desta secretaria, a pergunta “como é que a gente começa?” foi respondida pela secretária Lenimar Rios nos seguintes termos:

“A gente tinha que começar chamando publicamente à discussão. Então dividimos por temas que eram aqueles que num primeiro momento nós achávamos que eram temas inevitáveis (...). Eram mais de meia dúzia de temas que nós propusemos começar, discutir e colocar na perspectiva de um plano diretor. O que um plano diretor pode fazer para dar conta dos problemas e melhorar as coisas nestes vários setores aí.”⁸³

81. A Sedam pretendia transformar o próprio conselho em fórum totalmente aberto, de acordo com Luís Antônio de Paula Nunes, membro suplente como representante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos. Para este, a proposta da equipe da Sedam era envolver “quase todo mundo que quisesse estar envolvido”. Entrevista concedida à Autora, em 16/04/96.

82. Segundo a classificação feita por Alcindo Gonçalves dos membros do primeiro escalão do governo Telma de Souza, já mencionada no capítulo anterior, o arquiteto Cláudio Abdala, vindo do setor privado e não filiado ao PT, identificava-se com o grupo “à direita” do governo. Porém, esta condição não impediu que este secretário compartilhasse das orientações básicas de governo. Ao contrário, aproximou-se do PT, engajando-se ativamente na campanha eleitoral para a sucessão municipal em 1992. No governo David Capistrano Filho, ocupou a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente no primeiro ano de mandato.

83. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

84. Idem.

Mesmo em um quadro marcado pela ausência de grupos populares estruturados ou organizados, foram convocados para os debates, em particular,

“ os setores que até então não são chamados, nem sabem o que é plano diretor, não sabem a influência que isso pode ter na vida deles. Começamos com o pessoal que já estava naquela altura se organizando em torno da questão da moradia, pessoal de favelas, setores mais especializados [como os] movimentos ambientalistas. Nós fomos procurando estes setores que estavam relativamente organizados ou em processo de organização para começar este movimento de ampliação.”⁸⁴

Os debates promovidos enfatizaram o diagnóstico dos problemas locais e procuraram cobrir um amplo espectro de temas: base econômica do município e o plano diretor; patrimônio ambiental, histórico, artístico, arquitetônico, cultural e natural e as perspectivas de renovação e crescimento urbano; sistema viário e de transporte e seu papel no desenvolvimento; a cidade informal, sua função na construção do urbano e o papel do plano diretor; políticas públicas de equipamentos coletivos; controle do uso do solo como instrumento de desenvolvimento; finanças municipais e investimentos públicos; e os cidadãos e o plano diretor. Não obstante a diversidade temática, o tratamento que deveria ser dado neste evento aos problemas urbanos que mais de perto atingem os setores socialmente desfavorecidos foi pouco discutido. Apesar de contribuir para democratizar o acesso às informações públicas, com a divulgação de questões que envolvem um plano diretor, a sequência da discussões realizadas não foi suficiente para envolver a população.

Para Lenimar Rios, secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, estes debates foram “a primeira abordagem da questão, o primeiro momento em que se começou a tomar contato inclusive com as dificuldades de discutir isto com a população”. Ela admitiu, contudo, que a frequência foi baixa e que “as últimas reuniões foram bastante esvaziadas”.⁸⁵ Pelo menos naquele momento, a iniciativa de divulgar amplamente os debates e chamar à participação os variados segmentos sociais resultou infrutífera, pois não foi suficiente para sensibilizar a população em geral e os segmentos populares em particular. O único resultado concreto foi o anúncio público de que a formulação de um novo plano diretor estava se iniciando.

Este resultado contribuiu também para confirmar a real ausência de organização popular mobilizada em torno de temas urbanos mais gerais e, por consequência, a ausência dos parceiros esperados pelos planejadores locais para participar no processo da política de planejamento urbano. À exceção das antigas sociedades de melhoramentos –, o equivalente santista das associações de bairro – preocupadas com questões de bairro, localizadas e pontuais, e que se caracterizavam por uma linha política distinta de atuação daquela requerida pelos dirigentes petistas, a organização popular santista, no início da década de 90, era, de fato, incipiente. A sua organização em movimentos e a formação de entidades de representação

85. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

eram processos que apenas se iniciavam na cidade, propiciados pelo fato de um representante do Partido dos Trabalhadores ter assumido o governo municipal. Os depoimentos de lideranças populares e de integrantes da diretoria da Cohab-ST no período confirmaram que a maioria absoluta dos grupos populares organizaram-se tendo por eixo a questão da moradia e se constituíram a partir do governo Telma de Souza. O Conselho Popular por Moradia na Baixada Santista, entidade que congrega estas associações populares, foi criado em 1990.⁸⁶

Evidenciava-se, portanto, o primeiro resultado da proposta participativa do governo, qual seja, a não manifestação de apoio à concepção mais geral de plano diretor pela ausência de grupos populares organizados. Assim, a idéia de organizar a participação *na* política estava politicamente inviabilizada, pois os grupos organizados de população eram ainda incipientes e se mobilizavam em torno de questões específicas, como a habitacional. Naquele momento, os segmentos populares não se constituíam em força social organizada e, além disso, mobilizada para questões revestidas de aparência estritamente técnica como, por exemplo, zoneamento urbano, índices de aproveitamento e ocupação de lotes, desconhecendo seus impactos sobre a apropriação dos benefícios gerados na cidade.

O evento realizado em meados de 1990 mostrou também outra dimensão. As dificuldades de sensibilizar “amplos setores da sociedade” em torno do plano diretor foram atribuídas aos procedimentos adotados na condução do processo. O secretário de Obras e Serviços Públicos, Cláudio Abdala, crítico da metodologia adotada para o plano diretor, salientou que as estratégias adotadas pela equipe desta secretaria para envolver a população não alcançaram o estímulo necessário à efetiva participação da população santista, pois o plano diretor

“nunca chegou a ser uma coisa candente na cidade. Numa cidade de menos de um milhão de habitantes, não pode ser considerado difícil gerar um clima de discussão, é fácil. E não aconteceu em momento nenhum. (...) A discussão mesmo, sair para a comunidade, isso nunca aconteceu. Nem mesmo dentro do Coplan se conseguia este consenso.”⁸⁷

Os múltiplos e simultâneos objetivos estabelecidos para a política de planejamento urbano, através da proposta de plano diretor, enfatizaram de forma excessiva a discussão em si mesma, expressando recorrentemente os princípios e as intenções pretendidos. Em consequência desta ênfase, o andamento da política ficou comprometido, pois não foi possível estruturar propostas de intervenção capazes de sensibilizar os segmentos, organizados ou não, da sociedade que se beneficiariam dessa

86. Trata-se dos depoimentos de Lenimar Rios, Nelson M. da Silva Filho e Sônia C. D. Baptista, da Sedam; Alfredo Buso, ex-presidente da Cohab-ST; Márcia Cristol Luz, ex-diretora de Habitação desta mesma companhia; líderes dos movimentos populares por moradia, José Machado do Nascimento e Zaira Freitas Souza; e João Ferreira Netto e José Francisco Carvalho, da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos Municipais. A intensificação do processo de organização popular deu-se com o processo de ocupação de terras no governo Telma de Souza. Segundo dados da Cohab-ST, os novos empreendimentos habitacionais implantados em parceria com movimentos populares identificam 1989 como o ano em que se inicia sua constituição. Em 1990, foi criado o Conselho Popular por Moradia da Baixada Santista e, segundo José Machado do Nascimento, em 1998, cerca de 20 movimentos estavam a ele filiados. (Entrevista realizada em 4/8/98)

87. Entrevista concedida à Autora por Cláudio Abdalla, em 20/7/94.

política. Com a preocupação básica de romper com práticas usuais e dominantes até período recente de planejamento urbano, o governo, através da Sedam, organizou a pauta dos debates em torno da exposição dos novos princípios e parâmetros, tal como explicitados no capítulo anterior, que necessitavam de divulgação. Nesta perspectiva, o evento em si era já a proposta de rompimento daquelas práticas. Como se verá adiante, enfatizar a crítica ao modelo tecnocrático de planejamento através dos novos princípios e objetivos foi também a tônica das discussões desenvolvidas entre o governo e o setor da construção civil no âmbito do Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan).

Portanto, a política de planejamento urbano seguiu procedimentos fundados em uma concepção inicial que enfatizava a *negação* das práticas anteriores – o “como” não se queria fazer planejamento –, com a recusa de se definir em círculos fechados de técnicos e especialistas os instrumentos de intervenção. Excessivamente preocupados em negar a prática anterior de planejamento urbano, identificada com padrões tecnocráticos e autoritários, o governo enfrentou, em conseqüência, dificuldades para elaborar sua proposta de política de planejamento urbano. Pelo menos ao longo da gestão Telma de Souza, esta política foi mais negativista que propositiva e, em seu âmbito, o Executivo municipal não concluiu uma proposta final. A ênfase na crítica ao modo tecnocrático e autoritário de fazer planejamento, por outro lado, valorizou a própria discussão, na expectativa de que traria as definições para a política. Mas, ao contrário disto, tendeu a ser um fim em si mesma, não produzindo os resultados esperados por qualquer política urbana, com a aprovação, e a própria elaboração, dos instrumentos reguladores do solo, e nem por esta política em particular, com a incorporação de novos segmentos sociais no processo de formação de decisões.

Dentro desta linha de interpretação, não é de se surpreender que somente no oitavo mês após a primeira reunião do Coplan no governo Telma de Souza, o Executivo tenha apresentado a primeira proposta de intervenção – relativa à Área de Proteção Ambiental da área continental de Santos. Já os parâmetros para a proposta de disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano da porção insular do município foram discutidos após treze meses do início do funcionamento do conselho. Este calendário de apresentação das propostas confirma as dificuldades de se formular uma proposta de política, ao mesmo tempo que reforça o sentido negativista que se imprimiu à mesma.

As declarações de alguns dos auxiliares diretos da prefeita corroboram esta interpretação. Para Alcindo Gonçalves, presidente da Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan) e membro integrante do governo, que, segundo sua própria definição, alinhava-se “à direita” do espectro político do primeiro escalão de governo, as dificuldades da Sedam de fazer avançar a política originavam-se de

“... muita ‘elocubração’ da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, pouquíssima ação e coisas práticas, tanto é que não conseguiram fazer nada, não conseguiram fazer propostas de revisão do plano diretor e nem do plano de edificações e nenhuma das leis urbanas. (...) Houve muito entusiasmo numa secretaria que rodava e rodava em círculos e não chegava num finalmente.”⁸⁸

88. Entrevista concedida à Autora por Alcindo Gonçalves, em 22/7/94.

Fábio Barbosa, secretário de Finanças entre 1989 e 1992 e chefe de gabinete da prefeita em 1992, alinhado ao grupo de assessores mais próximos de Telma de Souza, reconheceu que havia uma crise interna de governo e que a secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente nem sempre conseguia administrar as diversas visões de planejamento urbano. Para ele, à exceção da aprovação das leis de APA e ZEIS, a dinâmica de trabalho teria se estruturado nos seguintes termos: “vamos fazer, vamos fazer as coisas... e, na prática, a ‘coisa’ ficou um pouco para trás”.⁸⁹ As conclusões a que chegou o vereador pelo PT, Fausto Figueira, pouco diferiram destas, pois, para ele, “a Telma, a rigor, embora tenha discutido bastante o plano diretor, não conseguiu fazer uma proposta”.⁹⁰

Portanto, a política de planejamento urbano no governo Telma de Souza configurou-se por um conjunto de dificuldades que se antepuseram ao processo de buscar incorporar novos segmentos sociais e romper com o modelo anterior de planejamento urbano. Estas dificuldades, não superadas, incluíram, de um lado, a não mobilização de novos segmentos sociais e, de outro, as críticas formuladas dentro da própria máquina de governo ao processo de condução da política. Além destas, havia outras, localizadas no único espaço institucional de articulação entre o poder público e a sociedade santista: o Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan).

Para uma política que pressupunha, entre seus resultados, instituir mecanismos de participação social, a condição institucional era dada com a existência do Coplan. Este, no entanto, era um espaço de composição de representação social que remontava à época de sua criação em 1968 e que privilegiava alguns setores sociais. Formalmente, era a instância de competência para articular, representar e expressar as forças sociais locais em matéria de plano diretor. Mesmo para o governo do PT, a existência deste conselho não estava em questão, o que é atestado pela própria regularidade de funcionamento e sistemática de convocação das reuniões pelo governo. De novembro de 1989 – data da primeira convocação – a novembro de 1992 – final do governo –, este conselho reuniu-se 40 vezes, o que representa uma média anual superior a 12 reuniões. Para o governo, também não estavam em questão suas atribuições legais de órgão consultivo. Ao contrário, ele definia a função do conselho como complementar à função legislativa da Câmara. Para Lenimar Rios, secretária da Sedam, o caráter consultivo do Coplan deveria ser preservado, estabelecendo-se sua complementaridade com a instância deliberativa da política localizada na Câmara municipal.

O que, de fato, este governo questionava era o perfil de forte acento dos grupos sociais dominantes ali representados, pois o conselho expressava apenas uma parcela da ampla gama dos segmentos

89. Entrevista concedida à Autora por Fábio Barbosa, em 25/01/96. Fábio Barbosa foi candidato a vice-prefeito na chapa do PT junto com Telma de Souza nas eleições municipais de 1996.

90. Entrevista concedida à Autora por Fausto Figueira, em 16/4/96. Este vereador alinhava-se ao grupo de Telma de Souza, como se pôde constatar pelo apoio dado a ela na disputa interna de indicação do candidato do PT à sucessão municipal de 1996 entre a ex-prefeita e a candidata apoiada pelo então prefeito David Capistrano Filho.

sociais, sendo os segmentos populares sub-representados. Não obstante questionar seu perfil, o governo santista de Telma de Souza não empreendeu nenhuma ação no sentido de alterá-lo. As únicas demandas por incorporação formal foram poucas e localizadas. Estas restringiram-se às solicitações da sub-prefeitura de Bertioga⁹¹ e do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural e Artístico do Município de Santos (Condepasa), que tiveram encaminhamentos distintos.⁹² Além destas, nenhuma outra solicitação foi encaminhada, nem diretamente ao Coplan, nem através de outros canais, e nem mesmo dos segmentos populares que, como era pressuposto do governo, eram a alternativa política para quebrar o equilíbrio de forças sociais representadas no conselho. Durante o governo Telma de Souza, a única ampliação verificada resultou de solicitação do próprio conselho de indicação de representantes da Câmara, com base no parágrafo 4º, artigo 354, da lei 3529/68.⁹³

O exame das atas de reunião do conselho mostrou a ausência absoluta nas suas reuniões dos segmentos populares, mesmo na condição de convidados, sem direito a voto. As pessoas que participavam nesta condição eram, em geral, profissionais das áreas de engenharia e arquitetura e pertenciam aos quadros da administração direta municipal, do Condepasa, do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdema) e da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob). À exceção dos técnicos da sub-prefeitura de Bertioga e dos membros do Condepasa, que freqüentaram regularmente as reuniões do Coplan, os membros do Comdema e da Assecob e os técnicos da administração municipal compareceram somente às sessões do conselho que discutiram temas de seu interesse.

Incorporar novos membros ao Coplan implicava alterar a lei de 1968 que havia criado este conselho. A orientação geral adotada, segundo a secretária de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, foi a de se aguardar a revisão global do plano diretor em curso para incluir as mudanças de composição. Indagada sobre a ausência de mudança de composição do conselho, Lenimar Rios afirmou que os esforços de mudança ou ampliação não foram empreendidos “até para não criar mais atritos” com os membros conselheiros.⁹⁴ Se, por um lado, a composição de forças sociais representadas no conselho, nos três anos de seu funcionamento durante o governo Telma de Souza, impossibilitou as iniciativas para alterar sua composição, por outro, o governo foi buscar novos espaços, ainda que não formalizados, de participação popular para a discussão e elaboração de propostas de política urbana. A idéia era criar alternativas politicamente possíveis de tratamento da questão fundiária e de incorporação da parti-

91. Bertioga era, ainda, distrito de Santos e, dentro do projeto de descentralização administrativa do governo Telma de Souza, criou-se uma unidade administrativa descentralizada.

92. No caso da solicitação do grupo de trabalho de Bertioga, o encaminhamento adotado foi o da constituição de um conselho específico para este distrito no âmbito do processo de reforma administrativa então em curso, que propunha a criação da sub-prefeitura de Bertioga. No caso da solicitação do Condepasa, a proposta foi da participação de um representante na qualidade de convidado, sem direito a voto.

93. Formalmente, os representantes da Câmara integraram-se ao conselho a partir da quarta reunião realizada.

94. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/7/98.

cipação popular no processo de formação da política. Nestas arenas, discutiram-se o problema habitacional que atingia os setores de população social e fisicamente marginalizados e, com menor intensidade, a questão ambiental para a área continental do município.

Como veremos nos próximos itens, as discussões sobre o plano diretor desenvolveram-se entre o governo e os setores de produção imobiliária. O espaço para este relacionamento foi o Conselho Consultivo do Plano Diretor, em cujo âmbito se expressaram as posições e os interesses das entidades ligadas ao mercado imobiliário. Com os setores populares, o governo tratou de discutir a questão da moradia, integrando-os ao processo que definiu o Zoneamento Especial de Interesse Social, posteriormente submetido à aprovação da Câmara municipal.

Participação e representação de interesses no Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan)

A estatística das 40 reuniões do Coplan indicou a freqüência de participação de seus membros com oscilações ao longo do tempo, não se verificando, em nenhuma delas, a presença da totalidade de seus membros. Em 60% das reuniões realizadas, a freqüência registrada foi de, pelo menos, a metade dos membros integrantes. Até onde se pôde verificar pelo exame das atas das reuniões, contudo, as variações de freqüência não podem ser atribuídas a nenhuma razão de ordem temática.

À exceção da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente que, na condição de secretaria executiva do conselho, esteve presente em todas as reuniões, a distribuição de freqüência, na Tabela 1, mostra que a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob) foi a entidade mais presente, comparecendo em 92% das reuniões; em números absolutos esta associação não participou de apenas três reuniões.⁹⁵

No grupo de entidades de representação do setor empresarial da construção civil, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais de São Paulo (Secovi) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (Sinduscon) estiveram presentes, respectivamente, a 62% e 52% das reuniões realizadas, proporções estas que, apesar de distantes daquela verificada pela Assecob, não são desprezíveis.⁹⁶ Por estas evidências quantitativas, pode-se afirmar, sem risco de erro, que este setor, através de suas entidades represen-

95. A Assecob foi criada em 1982, a partir de um movimento de construtores de Santos, e tornou-se membro do Coplan durante o governo municipal de Osvaldo Justo. Em todas as reuniões do Coplan, a entidade foi representada pelo engenheiro José Marcelo Ferreira Marques.

96. Até porque, em particular numa cidade de porte médio como é Santos, as lideranças setoriais tendem a se repetir. A título de ilustração, o membro representante no Coplan do Secovi foi, também, presidente da Assecob.

tativas, acompanhou de forma sistemática as discussões das propostas encaminhadas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Com freqüência comparativamente equivalente, compareceram às sessões do conselho os demais órgãos públicos, não obstante a menor presença da Secretaria de Obras e Serviços Públicos. O representante da Prodesan foi sempre o mesmo, enquanto os das secretarias de Assuntos Jurídicos e de Obras e Serviços Públicos variaram, entre cinco e quatro pessoas diferentes, respectivamente. Este comportamento foi distinto daquele das entidades ligadas à construção civil, que manteve os mesmos representantes por períodos contínuos e com substituições formalmente comunicadas.

Tabela 1

Distribuição das Entidades Membros do Conselho Consultivo do Plano Diretor, por Freqüência às Reuniões
Governo Teima de Souza (1989-1992)
Santos

Entidades membros	Freqüência às Reuniões (%)
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	100
Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos	55
Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos	77
Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan)	67
Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais de São Paulo (Secovi)	62
Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo (Sinduscon)	52
Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob)	92
Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos	67
Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo - delegacia sindical da Baixada Santista	12
Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo - delegacia da Baixada Santista	47
Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB)	52
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) - 2ª seção de Santos	20
Faculdade de Engenharia Santa Cecília	77
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos	40
Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Centros Comunitários de Santos	37
Conselho Municipal de Meio Ambiente (Condema)	37
Câmara Municipal	11 ⁽¹⁾

Fonte: Atas de reunião do Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan).

(1) Percentual calculado sobre o total de 36 reuniões, dado que a indicação de representantes da Câmara somente foi oficializada a partir da quarta sessão.

As entidades de classe mostraram um comportamento mais heterogêneo, sendo mais elevada a participação da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos, presente em 67% das reuniões realizadas. No outro extremo, a presença de representantes da secção de Santos da Ordem dos Advogados do Brasil (20%) e da delegacia sindical da Baixada Santista do Sindicato dos Engenheiros do Estado de São Paulo (12%) foi bem menos expressiva. A OAB deixou de comparecer às sessões a partir da reunião realizada em 24/4/91, quando se completou metade do tempo de funcionamento do Coplan neste governo.

Os representantes das duas universidades locais compareceram com freqüências distintas às reuniões do Coplan. A Faculdade de Engenharia participou de 77% das reuniões e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, de apenas, 40%.

A única representação popular, por indicação do Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros e Centros Comunitários de Santos, pouco participou das reuniões do Coplan, estando presente em apenas 15 das 40 sessões realizadas. A presença desta entidade, ao longo do período, ocorreu apenas nas reuniões realizadas entre novembro de 1989 e setembro de 1991, o que indica seu desinteresse em acompanhar os temas apresentados no âmbito do plano diretor. Este desinteresse confirma-se pela ausência de registro de qualquer tipo de manifestação desta entidade. Para a equipe da Sedam comprometida com a proposta da política, esta não era, contudo, a representação popular que poderia emprestar apoio às teses pretendidas com o desenvolvimento do plano diretor.

Por fim, a menor participação às reuniões do Coplan foi a dos representantes da Câmara municipal. Os dois vereadores indicados como representantes oficiais a partir da reunião de 28/5/90 não compareceram a nenhuma das reuniões, sendo os 11% de freqüência registrados, que correspondem a quatro reuniões, deveram-se à participação de membro assessor de um destes vereadores.

Em síntese, estes dados indicam a presença constante e regular de pelo menos um dos representantes do setor empresarial da construção civil, a presença mais ou menos constante dos membros indicados pelas entidades de representação das categorias profissionais de engenheiros e arquitetos e a inconstância na freqüência até a ausência absoluta da representação do Conselho das Sociedades de Melhoramentos de Bairros e Centros Comunitários de Santos. Isto nos leva a concluir que o Conselho Consultivo do Plano Diretor era a instância institucional de conformação de um determinado perfil de interesses, que nele se viam representados e queriam vê-los preservados. A regularidade do comparecimento dos representantes do Executivo e a presença absoluta da Sedam, até por ocupar a secretaria executiva do conselho e o número elevado de reuniões realizadas confirmam que o governo não agiu no sentido de esvaziar esta instância de representação. Se a esta constatação acrescentarmos o fato de que nenhuma ação efetiva foi empreendida pelo governo para alterar a composição do Coplan, podemos afirmar que este conselho era a arena privilegiada para a discussão do plano diretor e, com ele, dos

interesses do mercado da construção imobiliária, em face de sua representação majoritária e da presença constante às reuniões.

Manter o mesmo perfil dos segmentos sociais representados significava dar continuidade à tendência de definição dos grupos sociais com os quais a política urbana historicamente dialoga, sem que alguma decisão tivesse alterado a composição do Coplan feita cerca de vinte anos antes, em 1968. Em Santos, portanto, não se fugiu ao padrão geral observado nas políticas públicas que buscam definir instrumentos reguladores da produção do espaço urbano a partir da interlocução – e, às vezes, da parceria – com os grupos ligados ao setor de produção imobiliária urbana, sejam seus segmentos empresariais, sejam os profissionais que lhes dão suporte.

Assim, não é de se surpreender que o perfil social representado no conselho seja fortemente marcado por estes grupos, assim como o campo mais geral que tradicionalmente delimita quais são os problemas e de que modo são normalmente definidos e tratados. Nesta linha de interpretação, Margareth Weir (1992:191) acrescenta que é a forma mesma como as políticas existentes se desenvolvem que define alguns grupos como vozes autoritativas em um campo particular de política e, simultaneamente, torna outras vozes menos críveis. As políticas já desenvolvidas, além disso, influenciam o leque de soluções possíveis e fornecem analogias das quais políticos e *policy-makers* utilizam-se para julgar futuras opções.

O alinhamento da política em torno dos grupos ligados à produção imobiliária urbana foi verificado também durante a elaboração do plano diretor no município de São Paulo, no governo de Luíza Erundina (1989-92). Paul Singer, secretário de Planejamento deste governo, em um estudo de 1996 em que sistematiza o processo da política urbana local, identificou como os principais interlocutores da política estes mesmos grupos que, por terem seus interesses mais afetados negativamente, também se mobilizaram para a discussão do plano diretor paulistano.

Em Santos, a simples divulgação dos fundamentos de definição dos instrumentos reguladores do solo urbano explicitou a ameaça que poderiam representar aos interesses ligados ao setor da construção civil. Suas entidades, representadas no Coplan, mobilizaram-se e participaram de forma assídua e ativa nas reuniões realizadas como principal grupo de resistência à política do Executivo municipal. As relações entre estas e o governo, já em quadro prévio de animosidade política mútua, evoluíram para o impasse, comprometendo a continuidade da política segundo os pressupostos estabelecidos pelo governo, pelo menos no que dizia respeito à estruturação dos instrumentos básicos de regulação da produção urbana do município em sua porção insular.

Proposta de Plano Diretor e agudização do conflito de interesses

A concepção de intervenção urbana formulada pelo governo partia do diagnóstico da realidade local e dividia o território municipal de Santos em duas partes, a merecer tratamento distinto. Para a porção continental, em sua maior parte formada por áreas ainda em estado natural, a solução proposta era de ocupação planejada com vistas à preservação. Para a porção insular do município, era de disciplinar o adensamento.

A proposta de disciplinamento do adensamento para a Santos-ilha foi apresentada pelo Executivo, através da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, na reunião do Coplan de 5/12/90, ou seja, ao final do segundo ano de governo. As premissas básicas então expostas enfatizavam as conseqüências sobre as demandas de equipamentos sociais e de infra-estrutura urbana produzidas pelos adensamentos tópicos característicos do processo de crescimento urbano santista. Além disso, o plano diretor era concebido como instrumento de orientação do crescimento urbano com qualidade de vida, de incorporação das áreas precárias do território urbano que crescem e se estruturam à margem dos regulamentos urbanos e de democratização da cidade.

Com base nestas premissas, os objetivos da proposta do governo para a Santos-ilha⁹⁷ eram: “distribuição justa dos ônus e benefícios decorrentes das melhorias da infra-estrutura urbana; racionalização do uso dessa infra-estrutura; incorporação da cidade informal à cidade real; otimização da correlação entre as funções urbanas; preservação, proteção e recuperação do ambiente natural e urbano; e democratização da gestão urbana”.⁹⁸

A concepção de intervenção que, coerentemente à proposta do Executivo, realizaria estes objetivos, tinha como prioridade disciplinar o adensamento urbano da porção insular do território municipal de forma a atender as necessidades sociais não satisfeitas, geradas pelo próprio processo histórico de adensamento. Ela se fundamentava na constatação de que os instrumentos legais existentes, em particular os índices urbanísticos estabelecidos pela lei do Plano Diretor Físico de 1968, haviam sido insuficientes para atender a tais necessidades e, em seu lugar, propunha a divisão territorial da Santos-

97. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente elaborou o que, para ela, seria um projeto de lei contendo os elementos básicos e os instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo para a porção insular do município. Apesar de assim identificado, este projeto é melhor definido como minuta, posto que exigia, inclusive, os cuidados formais necessários para seu envio à esfera legislativa.

98. A recuperação dos elementos estruturadores da proposta de uso e ocupação do solo foram extraídos do projeto de lei elaborado pela Sedam, do texto que o introduzia e da ata da reunião do Coplan, realizada em 5/12/90. Este projeto de lei foi organizado nas seguintes partes: divisão territorial do município em áreas integradas; zoneamento da área urbana do distrito sede e dos corredores de atividades econômicas; índices urbanísticos e demais condicionantes na ocupação urbana; lotes regulamentares e lotes padrão; edificação no lote; ocupação e aproveitamento dos lotes; coeficiente máximo de aproveitamento; condomínio de unidades arquitetônicas; cálculo dos recuos mínimos e critérios; direito de transferência do potencial construtivo e sua exclusividade; contrapartida; e atividades urbanas. Além disso, foram elaboradas propostas para a zona especial de interesse cultural e imóveis de interesse cultural; as Zonas Especiais de Interesse Ambiental; o Fundo de Desenvolvimento Urbano de Santos; e o Conselho de Desenvolvimento Urbano de Santos. Na análise acima, atevemo-nos aos aspectos estruturadores que orientaram a concepção básica de intervenção no uso e ocupação do solo.

ilha em zonas de disciplinamento do adensamento urbano e a adoção de um índice padrão de ocupação e aproveitamento do lote.

O zoneamento compreendia duas modalidades: as zonas de ocupação e adensamento e as zonas especiais. A primeira dividia o território municipal da ilha em cinco zonas delimitadas em conformidade com as características de sua ocupação atual. Para cada uma destas zonas, foram fixados os valores máximos de aproveitamento e de ocupação. Para a Zona 1, correspondente à área de origem da cidade, e que se encontrava subadensada, a proposta era estimular a ocupação residencial, fixando-se o coeficiente de aproveitamento em 6 vezes a área do lote e a taxa de ocupação em 75% do lote para o térreo e primeiro pavimento e em 50% para os demais pavimentos. Para a Zona 2, adjacente a esta pelo lado sul, a partir dos eixos Xavier Pinheiro/Joaquim Távora até a orla da praia, e identificada como área já intensamente adensada, foram propostas taxas de ocupação variáveis de 25% a 50% e índices de aproveitamento também variáveis, de 6 a 2 vezes a área do lote. Para a Zona 3, correspondente à zona Noroeste, pouco adensada e caracterizada por lotes de reduzidas dimensões, também propunha estimular o adensamento, com índices de aproveitamento variando de 2 a 4 vezes a área do lote e taxas de ocupação, de 50% a 25%. Para os morros de Santos, identificados como Zona 4 e caracterizados por terrenos de encosta e alguns platôs com baixo adensamento, a proposta era manter o adensamento existente e criar sub-zonas que dessem conta das diferentes condições encontradas quanto a acesso, risco geológico e preservação ambiental. E para a Zona 5, correspondente às áreas ocupadas pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp) e adjacentes ao porto, propunha-se manter a destinação prioritária para atividades retroportuárias (comerciais, industriais e de serviços), desestimulando o uso residencial.

Assim definidas, estas zonas se distinguiam das zonas de usos urbanos preferenciais, características do zoneamento funcional.⁹⁹ A proposta do governo Telma de Souza, diferentemente deste zoneamento, não segregava atividades urbanas “cuja incompatibilidade entre si fosse passível de medidas de controle, objetivando, com isso, democratizar o espaço”. A incompatibilidade entre atividades seria avaliada “pelo desconforto e risco a que possa estar submetida, num determinado momento, parcela da população, ou pelo comprometimento da integridade dos patrimônios público e privado. As atividades, cujas medidas mitigadoras não permitam sua convivência com as demais, ficaram restritas a uma zona ao longo das bordas leste e norte da ilha.”¹⁰⁰

A segunda modalidade de zoneamento consistia na criação de zonas especiais, de perímetros sobrepostos aos perímetros das zonas de ocupação e adensamento e configuradas como áreas de ocupação específica. Foram propostas quatro zonas especiais: de interesse social (ZEIS), com a delimitação

99. Consta da ata da reunião do Coplan de 5/12/90 a proposta de “desregulamentação do uso através da criação de critérios de compatibilização [definidos] com a participação da comunidade”.

100. Estas atividades correspondem às atividades portuárias e retroportuárias.

de áreas destinadas à produção e recuperação habitacional de baixa renda; de interesse cultural (ZEIC), em áreas destinadas à preservação de conjuntos arquitetônicos de valor cultural mediante a instituição de mecanismos de compensação às restrições de aproveitamento do lote; de interesse urbanístico (ZEIU), em áreas destinadas à preservação de conjuntos urbanisticamente homogêneos; e de interesse ambiental (ZEIA), em áreas de interesse de preservação de sua cobertura vegetal ou que apresentassem risco geológico, impróprias à ocupação urbana. Além destas zonas especiais, propunha-se a criação de corredores de atividade econômica, definidos como áreas preferenciais para a implantação de comércio e prestação de serviços, localizadas junto aos principais eixos viários e também sobrepostas às zonas de ocupação e adensamento. Previa-se a implantação de ZEIS em todas as cinco zonas, de ZEIA na zona correspondente aos morros de Santos, de ZEIC na Zona 1 e de ZEIU na zona Noroeste (Zona 3) e na Zona 2.

O modelo de ocupação urbana proposto para a porção insular do território municipal completava-se com a adoção de um índice padrão que corresponderia a uma taxa de ocupação de 50% e um coeficiente de aproveitamento de duas vezes a área do lote, ressalvando-se os índices específicos na área dos morros (Zona 4). Conforme registrado na ata da reunião do Coplan de 5/12/90, este índice permitia a construção de casas térreas, casas sobrepostas e prédios de quatro pavimentos. Com a possibilidade de exploração do potencial construtivo do lote, o índice de aproveitamento poderia chegar até seis vezes a sua área, desde que a ocupação máxima fosse igual a 25% da área do lote. Nestes casos, fundados no conceito de que “verticalizar é parcelar verticalmente o lote”, pressupunha-se a contrapartida ao poder público correspondente a 25% da área do lote a ser atendida pelo empreendedor e destinada a suprir a carência de logradouros e equipamentos públicos, bem como a adequação do sistema viário. A contrapartida, por ordem de prioridade, seria quitada em terreno, obras e serviços ou moeda, observando-se que:

- para o caso de terreno, ficaria sujeita às análises quanto à sua configuração física, às confrontações, divisas com terceiros e com logradouros públicos, à localização em face às necessidades urbanas, à titularidade e à correspondência entre valores venais e do oferecido como contrapartida;
- para o caso de obras e serviços, poderia ocorrer para atender o interesse público em equipamento comunitário ou urbano objeto de plano de investimento estabelecido;
- para o caso de moeda, poderia ocorrer para os ajustes entre as contrapartidas devidas e as oferecidas ou nos casos de impossibilidade da quitação por terreno ou obras e serviços.¹⁰¹

A instituição do índice padrão seria o instrumento central da reforma urbana requerida para se alcançar a igualdade no acesso aos benefícios coletivos gerados na cidade, imprimindo, dessa maneira,

101. Neste caso, a proposta previa a transferência dos recursos assim captados para um fundo municipal a ser criado, cuja aplicação seria fiscalizada por um conselho composto por representação do poder público e da sociedade civil.

um conteúdo redistributivo à política de planejamento urbano em Santos.¹⁰² Conforme registrado na ata de reunião do Coplan de 5/12/90, “a forma apresentada altera a regra do jogo, pois a prefeitura municipal de Santos (...) tem ganho social maior”. Porém, à época, segundo Nelson M. da Silva Filho, assessor de planejamento urbano da Sedam, faltaram estudos técnicos mais aprofundados para viabilizar a utilização deste mecanismo como instrumento de intervenção.¹⁰³

A proposta que tinha como base o zoneamento por adensamento e a adoção de um índice padrão contrariava, em particular, os interesses ligados ao mercado imobiliário urbano. Este setor, não obstante reconhecer a inadequação dos instrumentos urbanísticos vigentes desde 1968 à realidade dos anos 90, manifestou sua oposição à proposta do Executivo municipal, já na mesma reunião do Coplan em que ela foi apresentada. O representante da Associação dos Empresários da Construção Civil na Baixada Santista (Assecob) argumentou que ela produziria impactos negativos sobre os custos da construção, onerando o produto final. Na mesma linha, o representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (Secovi) afirmou que, caso a proposta fosse adotada, se inviabilizaria a execução de empreendimentos imobiliários.

As diferenças conceituais atribuídas aos instrumentos públicos de regulação do uso e ocupação do solo pelos representantes do setor da construção civil e do Executivo municipal, bem como as relações conflituosas entre ambos, rapidamente evoluíram para o impasse. Os demais membros do Coplan pouco interferiram neste debate e a política adotada, pelo menos no que se refere à proposta do plano diretor, foi a resultante desse conflito de interesses.

A proposta do Executivo foi também objeto de discussão através do único jornal comercial diário local, *A Tribuna*, que, coerentemente à oposição sistemática que fazia ao governo do PT, posicionou-se ao lado do setor da construção civil. Em 15/12/90, este jornal publicou matéria intitulada “Saulo Ramos qualifica como ‘fraude’ a lei do solo criado”, em que manifestava sua concordância com a opinião do jurista de que haveria riscos de “estagnação na construção civil” caso fosse “incluída a exigência da transferência de 25% do terreno construído, em forma de doação, em dinheiro ou troca por outra área, em obras com mais de quatro pavimentos”. Na mesma matéria, afirmava-se que “a prefeitura poderá promover uma séria descaracterização no desenvolvimento urbano, caso leve adiante sua idéia de instituir na cidade a lei do solo criado”. Estes argumentos foram reiterados pelo setor da produção imobiliária urbana.

102. Além deste índice, foi proposta a instituição do mecanismo de transferência de potencial construtivo para imóveis classificados como de interesse cultural ou social, admitida exclusivamente para imóveis integrantes de corredores de atividades econômicas e para lotes contidos nas ZEIS 3, que correspondem às intervenções em cortiços. Estes mecanismos, apesar de propostos, não chegaram a ser temas de discussão nesta fase da política. Outros instrumentos foram definidos, mas que eram de natureza complementar ao eixo estrutural da proposta formulada.

103. Entrevista concedida à Autora por Nelson Marques da Silva Filho, em 1/7/93.

Na reunião do Coplan de 20/02/91, o representante do Secovi reafirmou a necessidade de se discutir e definir o plano diretor tendo em vista a conjuntura econômica do país decorrente do choque econômico provocado pelo Plano Collor. Segundo sua leitura, o setor da construção civil encontrava-se praticamente paralisado e a proposta de plano diretor da prefeitura, embora “interessante teoricamente”, poderia, na prática, contribuir para o agravamento da situação. Ele manifestou sua preocupação com a perspectiva de aumentos de custo das unidades, e também com as dificuldades que o setor teria de enfrentar, a começar pela reaglutinação de lotes tendo em vista os novos índices urbanísticos. Para esta entidade, o plano diretor proposto poderia ser muito bom para uma cidade que tivesse outro padrão de parcelamento urbano. A prefeitura contra-argumentou, salientando que era preciso distinguir o plano diretor do quadro econômico nacional, pois ao plano não se poderia atribuir qualquer poder de reversão desta situação. E, ainda, de que a proposta de um novo lote padrão era uma contingência em face do estágio de urbanização da cidade.

As relações entre estes atores tornou-se ainda mais tensa a partir da reunião do Coplan de 1/4/92, na qual a Assecob formalizou uma contraproposta ao projeto do Executivo. Esta, segundo os termos de ata daquela reunião, considerava o “fator custo” – entendido como a viabilidade de mercado para a definição dos índices urbanísticos a serem utilizados – como seu elemento estruturador central. Para a Assecob, a definição dos instrumentos de intervenção “contempla a permanência dos índices de aproveitamento e ocupação atuais [isto é, constantes da lei do Plano Diretor Físico de 1968], com liberação de gabaritos, tendo em vista que índices menores inviabilizam a construção de edifícios com 13 e 14 pavimentos, dentro dos padrões de lotes existentes na cidade. Do contrário, o custo das unidades construídas afetará a clientela.” Em síntese, a contraproposta explicitava a posição dos empresários do setor da construção civil, partidários da adoção de índices de aproveitamento e ocupação diferenciados segundo porções do território urbano do município, bem como da manutenção do zoneamento estabelecido segundo usos urbanos.

Afinal, o que estava em jogo? A proposta do governo era instituir, especialmente através do instituto do solo criado, novo padrão de relacionamento entre os setores público e privado, em particular os agentes produtores do espaço urbano, que rompesse com a perspectiva tão somente regulatória dos instrumentos urbanísticos tradicionalmente utilizados. Ao propor a separação praticamente universal e generalizada entre os direitos de propriedade e de construção alteravam-se as relações entre aqueles setores, submetendo-se as ações do setor privado às decisões públicas. Dentro desta perspectiva, a proposta apresentada pela Assecob colidia frontalmente com a da prefeitura.

A ameaça que o instrumento proposto pela prefeitura representava para os interesses do setor da construção civil levou os empresários a mobilizar-se, organizando-se uma oposição sistemática a ele. A contraproposta da Assecob foi a manifestação mais visível desta mobilização no âmbito do Coplan. Os

empresários valeram-se, efetivamente, de sua representação nesta arena, intensificando sua participação, com a formulação e apresentação de alternativas.

A crítica central à instituição de um índice padrão fundamentava-se no único e mesmo tratamento dispensado para toda a cidade, não se negando, em contrapartida, a possibilidade de sua utilização em áreas específicas e delimitadas da cidade. Nas palavras de José Marcelo Ferreira Marques, membro representante da Assecob no conselho,

“A nossa discussão não foi nunca contra a ‘idéia’ de solo criado. Até porque sou favorável ao solo criado. Só que eu acho que não pode ser para tudo. (...) tem que ver onde. [Desde que ele seja diferenciado por regiões da cidade] ou até por atividade. (...) Cada caso é um caso, não pode ser generalizado. (...) Eu não posso propor para uma cidade inteira a mesma coisa. Eu não posso chegar e dizer: ‘você não pode fazer mais nada, agora. Se você quiser continuar a fazer você paga’. Aí eu estou fazendo o que? Uma reforma tributária; é outra coisa. Aí vamos discutir isto com as finanças.”¹⁰⁴

Na reunião do conselho em que a Assecob expôs sua contraproposta, a secretária executiva do conselho, Lenimar Rios, antes de abrir a palavra aos membros presentes, fez sua avaliação, ressaltando que a diferença básica entre esta contraproposta e a proposta do Executivo situava-se na preocupação com o urbano contida na proposta da prefeitura contém. “O poder público vê questões da ocupação de forma mais abrangente porque é sobre ele que recaem as demandas coletivas suscitadas pelo adensamento. Ao se propor índices menores pensa-se não somente em melhorar o padrão de adensamento como também criar mais áreas livres, ainda que a nível privado, reduzindo a pressão social que essa questão representa.” O reverso destas palavras expressaria a estreiteza dos objetivos de que se reveste a ação de um grupo privado, preocupado unicamente com a consecução imediata de seus interesses. Assim interpretada, a visão de intervenção pública do Executivo municipal opunha-se, por princípio, à visão do setor empresarial da construção civil. Essa postura inflexível comprometeu a continuidade da política quanto à definição dos instrumentos gerais de regulação do uso e ocupação do solo.

As chances de uma saída consensual para o impasse nas relações entre o setor público e o setor empresarial da construção civil reduziram-se ainda mais ao se somarem noções preconcebidas de ambas as partes e propostas de instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo urbano fundadas em concepções diametralmente distintas. Este quadro, que também foi diagnosticado por outros membros do Coplan, integrantes da administração pública municipal, completou-se com a explicitação das divergências internas à máquina do governo, se não quanto aos objetivos pretendidos com a política de planejamento urbano, com certeza quanto aos procedimentos adotados, de forma mais apropriada, pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente para a condução da política.

104. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

Luís Antônio de Paula Nunes, membro suplente do Coplan na qualidade de representante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos, afirmou que, durante o governo Telma de Souza, o setor da construção civil, pelo menos era o “sentimento que passava”, era entendido “como um adversário” pela equipe da Sedam.¹⁰⁵ O presidente da Prodesan, Alcindo Gonçalves, que compunha junto com Cláudio Abdala o grupo “à direita” no governo Telma de Souza, generalizou esta leitura do processo, afirmando: “O PT tem uma visão de empresário igual a bandido. Um preconceito forte que é complicado, dificulta muito as relações, complica mais o processo aqui”.¹⁰⁶

Ainda de acordo com Nunes, “o pessoal de fora [o empresariado da construção civil] entendia que a função era homologar e eles não queriam essa função. E o pessoal de dentro [da Sedam] achava que o pessoal de fora estava lá só para bloquear”. Na sua avaliação, as reuniões do Coplan nunca foram reuniões muito tranquilas. “Podia não ter grandes embates, mas era presente a questão: ‘nós somos do lado de cá, vocês são do lado de lá’”. De um lado, segundo ele, “a Lenimar e a equipe dela entendiam que o Coplan tinha que ser diferente do que era” e de outro, o setor da construção civil afirmava que “[a Sedam] não está querendo discutir. Eles só vêm aqui mostrar o negócio como é e acabou, para aprovar do jeito deles”.¹⁰⁷

O governo, através das ações desenvolvidas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, adotou uma postura maniqueísta em relação aos empresários do setor da construção civil em geral, situando-os entre os principais responsáveis pela produção de um espaço urbano socialmente desigual. Por suas resistências às propostas apresentadas sobre o solo criado, eles foram duramente criticados pela secretária Lenimar Rios:

“O pessoal está acostumado com um determinado padrão de trabalho, de apropriação do solo e o solo criado acaba colocando uma coisa totalmente nova, que o pessoal tem dificuldade de enfrentar. É claro que quem constrói não quer perder, ele quer ter mais vantagem para poder utilizar, potencializar mais o uso, o lucro, etc. A hora que você coloca um custo para ele, mesmo que você depois demonstre que este custo não existe em determinados casos ou é extremamente residual, realmente não é fácil. Houve uma resistência muito grande.”¹⁰⁸

A reação dos empresários da construção civil, representadas pelo presidente da Assecob, não foi menos dura:

“Estas pessoas [o pessoal da secretaria] têm as idéias fundamentadas na questão ideológica, na questão profissional de cada um, mas são idéias que não têm nada a ver com a sociedade. Você não pode fazer uma legislação que você não leve em consideração a sociedade, você tem que conhecer a sociedade para saber quais são os problemas dela para poder propor uma legislação para ela. Afinal de contas para quem é a legislação? É para regular o setor empresarial da cons-

105. Entrevista concedida à Autora por Luís Antonio de Paula Nunes, em 16/4/96.

106. Entrevista concedida à Autora por Alcindo Gonçalves, em 22/7/94.

107. Entrevista concedida à Autora por Luís Antonio de Paula Nunes, em 16/4/96.

108. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

trução civil? Isto é uma coisa. O setor da construção civil existe para resolver um problema da sociedade, ou seja moradia. Alguém tem que fazer para alguém comprar. Se você faz legislação você tem que levar isto em consideração até porque o setor empresarial da construção civil não é um bicho papão, vai gerar empregos, impostos para a cidade... Então se você tem como adversário o setor da construção civil... ”¹⁰⁹

Cláudio Abdala, secretário de Obras e Serviços Públicos e membro titular do Coplan, até por seus compromissos profissionais anteriores com o setor privado, tinha uma percepção de ação pública e relacionamento com o setor privado que se aproximava do presidente da Assecob. Para o secretário, as dificuldades de passar o conceito do solo criado associaram-se ao fato de que “nunca se conseguiu discutir de uma maneira que o empresariado viesse junto e o empresariado não vindo junto...”¹¹⁰

Em suma, as duas propostas vieram acompanhadas de atitudes inflexíveis, apoiadas em noções preconcebidas. Para o Executivo municipal, as influências das orientações do PT eram fortes, bem como as que haviam pautado as ações dos segmentos sociais no período político anterior, contrárias à exclusão de amplas parcelas de população dos processos de decisão pública. Além disso, ser governo significava a oportunidade de ver implementadas muitas das propostas gestadas em outros fóruns. Para o setor da construção civil, identificado com outra linha política, que aproximava algumas de suas principais lideranças naquele momento ao PSDB,¹¹¹ a resistência ao diálogo estabeleceu-se *a priori*, até por diferenças ideológicas.

O resultado já era previsível, pois se “o empresariado não vem junto”, conforme a expressão de Cláudio Abdala, a discussão sobre esta dimensão da política de planejamento urbano “era uma discussão que não saía muito do lugar”,¹¹² segundo as palavras de Lenimar Rios. A estratégia do confronto, salientada por Frey (1996), em sua análise sobre o governo Telma de Souza, não solucionou o impasse nas negociações e as ações do governo, sem os aliados esperados, e do setor da construção civil levaram à interrupção da política, pelo menos no que diz respeito aos instrumentos gerais de regulação do uso e ocupação do solo.

A estratégia de confronto que, segundo Frey, trouxe resultados positivos para o governo, quando este decidiu intervir na empresa privada de transportes coletivos ou pautar em regime de urgência a votação do projeto de lei das ZEIS, não funcionou no “embate” com o setor empresarial da construção civil.

A decisão por interromper o processo mostrou que este setor foi o interlocutor privilegiado na discussão dos instrumentos de regulação do solo urbano, pois a impossibilidade da negociação

109. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

110. Entrevista concedida à Autora por Cláudio Abdalla, em 20/06/94.

111. Este era o caso do presidente e do ex-presidente da Assecob, José Marcelo Ferreira Marques e Omar Laino. Este último ocupou a presidência do Secovi em período que coincidiu com o governo Telma de Souza.

112. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

obstaculizou a continuidade da política e impediu o Executivo de concluir e encaminhar um projeto de lei de Plano Diretor à Câmara municipal, não obstante haver-se empenhado para tanto. A quantidade de reuniões realizadas e a apresentação e discussão das propostas do Executivo e da Assecob na esfera do Conselho Consultivo do Plano Diretor confirmam-na como a instância institucional com poder de veto na política de planejamento urbano em Santos. Apesar de, formalmente, não ter caráter deliberativo, o Coplan reuniu a competência política capaz de suspender o andamento da política, uma vez que a proposta do Executivo não atendia aos interesses majoritários ali representados. Os grupos ligados à construção civil, por seu turno, fizeram uso e se beneficiaram deste canal de representação social junto à política de planejamento urbano.

Do ponto de vista formal e político, interromper a política foi uma decisão da chefia do Executivo que, diante do impasse nas negociações com o setor da construção civil, anteviu novos conflitos que poderiam emergir na discussão de um projeto de lei de instituição do Plano Diretor na arena legislativa. Telma de Souza, consciente deste quadro, observou: "... a correlação de forças na Câmara era terrível. Sabíamos que num confronto, o setor dominante da cidade levava a Câmara."¹¹³

Mais do que o risco da derrota que poderia advir até pelo fato de o Executivo não contar com a maioria dos vereadores, o próprio calendário eleitoral de 1992 contribuiu para a interrupção do processo, deixando sua solução para a administração seguinte. Segundo Lenimar Rios, "a gente não tinha como resolver isto aí. Naquele momento se tornava até um instrumento contra nós, dada a correlação de forças sobretudo dos meios de comunicação".¹¹⁴ Portanto, o cálculo político priorizou as próprias regras de sucessão municipal, uma vez que o risco de insistir na proposta poderia comprometer a sucessão municipal.

O problema urbano segmentado "em partes" expressava, assim, a permeabilidade da política aos diferentes valores e interesses sociais existentes na cidade, atribuindo-lhe, conseqüentemente, objetivos múltiplos. Entre estes, os grupos ligados à construção civil, por capacidade de fazer valer seus interesses, constituíram-se em interlocutores privilegiados da política. Uma política permeável aos diferentes interesses e específica no tratamento da heterogeneidade do problema urbano contém, entre seus objetivos, aqueles que correspondem aos interesses desses grupos.

Além disso, para se adequar a política às diferentes demandas e especificidades sociopolíticas locais, incluiu-se a temática compreendida em seu segundo eixo, tal como acima anunciado. Um eixo identificado através da construção de novas identidades e do reconhecimento de demandas distintas. Ao lado do tratamento da questão ambiental para a área continental do município e do programa de recuperação do patrimônio histórico construído, a política de planejamento urbano do governo Telma de Sou-

113. Entrevista concedida à Autora por Telma de Souza, em 23/6/98.

114. Entrevista concedida à Autora por Lenimar Rios, em 27/8/94.

za avançou, de fato, no tratamento da questão habitacional da população de baixa renda. Com isto, o governo pôde realizar seu projeto de inversão de prioridades e de incorporação dos segmentos populares ao processo de formação das decisões.

Lei de criação das Zonas Especiais de Interesse Social e participação popular

Nos primeiros três meses do governo Telma de Souza, mais de quinze áreas urbanas no território insular do município foram ocupadas pela população santista.¹¹⁵ Em comparação com o governo anterior, de Osvaldo Justo, há uma diferença de escala, pois, durante essa gestão, registrou-se a ocupação de uma única área localizada na zona Noroeste do município. A resposta do poder público, na época, foi violenta, tendo sido utilizada a força policial para sua desocupação. O processo de resistência popular contou com o apoio direto da então vereadora Telma de Souza que, solidarizando-se com o movimento popular, compareceu pessoalmente ao local do confronto quando da intervenção da polícia para a remoção da população. Esta área ficou posteriormente conhecida como Vila Telma, em homenagem à ela.¹¹⁶

A resposta pública às ocupações no seu governo foi distinta, com o governo buscando alternativas legais e institucionais que permitissem encaminhar soluções ao problema. Além da mudança de escala do fenômeno entre os dois governos, mudou a forma de encaminhamento do problema. Estas diferenças revelam, em suma, as distinções de percepção política, seja por parte da população, seja por parte dos governantes eleitos.

Para o governo da Unidade Democrática Popular, com o Partido dos Trabalhadores à frente do Executivo municipal, era a oportunidade de “construção de alternativas novas de intervenção e a elaboração de sistemas de sustentação jurídica, administrativa e econômica” (Sedam, 1992(2):8) para a solução do problema habitacional dos setores carentes da população. Na visão do poder público, o problema habitacional da população residente nas áreas dos morros e na zona Noroeste de Santos, com parcelas de seus territórios de ocupação irregular jurídica e fisicamente, era a expressão do

“... processo de marginalidade e deterioração em que se associam população e cidade denunciando a negação ao direito da cidadania que os moradores dos assentamentos padecem e os usuários da cidade partilham pelas resultantes conseqüências.

Evidentemente, esse problema tem suas dimensões urbanas, sociais e pessoais no presente e projeta essas mesmas dimensões para o futuro. Em termos urbanos, o tradicional é que, à medida em que o processo de urbanização avança, essas populações tendem a ser expulsas

115. De acordo com Lenimar Rios em entrevista à Autora, em 27/8/94. Para Ferreira, Almeida e Petrucci (1994:41), no período 1989-91, o número de invasões foi superior a trinta.

116. Segundo declarado por Zaira Freitas Souza, liderança de movimento popular. Entrevista concedida à Autora, em 14/8/98.

dessas áreas para pontos periféricos do aglomerado urbano. Em termos sociais, esse desenraizamento da própria cidade em que vive acaba dando lugar ao desenvolvimento de uma cultura marginal à cidade, propiciando a geração de áreas de conflito.” (Sedam, 1992(2):8)

Na estratégia mais geral da política de planejamento urbano, a proposição da intervenção sofreu poucas resistências das mesmas forças sociais que se opuseram à proposta do Executivo relativa aos instrumentos gerais de regulação de uso e ocupação do solo urbano. Se na discussão em torno destes instrumentos as negociações entre o poder público e o setor empresarial da construção civil evoluíram para o impasse, na discussão relativa aos instrumentos reguladores das Zonas Especiais de Interesse Social chegou-se ao acordo. Mas, com algumas ressalvas. A primeira era a de que não fossem destinadas áreas para loteamentos populares no perímetro urbano da Santos-ilha a partir da “linha do trem” em direção às praias, isto é, na região nobre da cidade. A segunda ressalva era a oposição, que se manifestava através de um certo ceticismo, à proposta que fundamentou a intervenção nos cortiços existentes na área central, categorizados como ZEIS 3.

De acordo com Sânia Cristina Dias Baptista, então chefe do Departamento de Planejamento Urbano da Sedam, teria havido um “acordo tático”, pois a troca “ficava meio assim: a ZEIS pelo solo criado”.¹¹⁷ A impossibilidade política de avançar na discussão dos instrumentos reguladores do solo urbano e a centralidade atribuída ao problema habitacional favoreceram o desenho segmentado da política. Foi preciso “optar para a parte da moradia. A gente teve que mexer porque começou a dar ocupação em tudo o que era área. A gente teve que enfrentar o problema e fomos fazendo por temas. Foi mais fácil mobilizar a discussão por temas.”¹¹⁸

Neste âmbito, a proposta de tratamento do problema da habitação de interesse social partia do reconhecimento de que, além dos aspectos estruturais e conjunturais da política econômica que interferem nas soluções precárias utilizadas pela população, “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(1):8) Em face disto, elaborou-se a proposta e, posteriormente encaminhada para aprovação, de instituir mecanismos legais de criação e regulamentação de Zonas Especiais de Interesse Social com o objetivo de

“facilitar o acesso formal da população de baixa renda ao solo urbanizado, regularizando os assentamentos que possam receber melhorias e criando mecanismos que estimulem a colocação de vazios urbanos para a produção de habitação popular.” (Sedam, 1992(2):8)

O tratamento do problema habitacional dos segmentos de baixa renda 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. No gover-

117. Entrevista concedida à Autora por Sânia Cristina Dias Baptista, em 24/7/98.

118. *Idem*.

no Telma de Souza, a concepção que fundou sua definição foi resultado da convergência entre os princípios partidários e as diretrizes de governo, bem como das demandas dos setores populares. Para estes, a ocupação de terras funcionava como mecanismo de pressão dentro de um governo sensível às suas necessidades de moradia. A promoção destas ações foi, pois, o recurso utilizado por um segmento de população ainda incipientemente organizado para desencadear o processo das decisões públicas com vistas à solução de seus problemas, favorecidos que foram pelas condições políticas do novo governo municipal.

Assim, a estratégia de ocupar terras como mecanismo de pressão para a tomada de decisões somente pôde ser empreendida porque a plataforma da ação do novo governo invertia as prioridades na alocação dos recursos públicos, reconhecendo a cidade real. Tal como manifestado pela prefeita, para “cada intervenção nas zonas nobres ... cinco ou seis intervenções na zona dos morros, na periferia ...” Diante destas condições, a população, ainda que pouco organizada, demonstrou capacidade de mobilização e ocupou áreas urbanas na expectativa de retorno público distinto daquele empreendido por Osvaldo Justo no governo anterior.

Numa seqüência de ações, por parte dos segmentos populares, a primeiro foi a ocupação de áreas. A organização popular então existente era do tipo que prepara a população, mobilizando-a para cumprir uma ação pontual, qual seja, a ocupação da terra e algumas lideranças começaram a se formar. Não só algumas destas lideranças, que se constituíram ao longo do período dos dois governos analisados aqui, como também os técnicos municipais entrevistados foram enfáticos no reconhecimento da ausência dessas formas anteriores de organização.¹¹⁹ Ferreira, Almeida e Petrucci (1994:40-1) corroboram estas percepções, afirmando que, “embora a demanda popular [por moradia] seja antiga, ela ainda se fazia de forma pontual e imediatista, caracterizando mais uma ‘movimentação’ do que um movimento”. Esta população, segundo os autores, “passou a organizar-se mais estruturadamente somente no decorrer do governo da UDP.”

Foram estas ações iniciais que desencadearam o processo de definição do tipo da intervenção. Os fundamentos que a orientaram originaram-se nas experiências desenvolvidas em Recife, onde, nos anos 80, a prefeitura municipal aprovou e executou intervenções urbanas de atendimento das necessidades habitacionais dos segmentos carentes da população.¹²⁰ No âmbito da máquina pública municipal alinharam-se as equipes da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, da Cohab-ST, empresa pública que passava por um processo de reestruturação interna, e do Grupo Executivo dos Morros, formado no governo Telma de Souza para enfrentar os riscos decorrentes da ocupação urbana desordenada das encostas dos morros, já dentro do projeto de descentralização da máquina administrativa.

119. Ver nota 86.

120. Ver Heredia et alii (1997) sobre Recife, e Botler e Marinho (1997) sobre Diadema, que seguem a mesma concepção de intervenção.

Ao mesmo tempo, essas ações públicas visaram contribuir para a organização dos setores populares através de programas concebidos pressupondo sua participação, e construídos, inicialmente, em torno das demandas por negociação das terras invadidas. Para Zaira Freitas Souza, líder comunitária e presidente do Conselho Popular por Moradia na Baixada Santista (1991-94), as ocupações de terras realizadas foram seguidas da organização popular, pois se se organiza para negociar a terra.¹²¹ Assim, as raízes deste processo foram lançadas com a organização popular para a ocupação e posterior negociação de terras e evoluíram no sentido da criação das condições para o surgimento de formas mais articuladas de organização da população, como seriam os movimentos, associações e cooperativas habitacionais que se formaram ao longo dos anos seguintes.¹²²

Assim, a contribuição do Executivo municipal, que garantiu o apoio técnico e político para que as negociações se desenvolvessem, foi fundamental para a consolidação do padrão de organização popular. Os próprios mecanismos de intervenção adotados levaram à configuração deste padrão, em um processo no qual o poder público cumpriu o papel de agente ativo na organização da população. Esta dimensão adquiriria contornos mais nítidos ao longo do processo que abriu caminho para consolidar a implementação da lei do Zoneamento Especial de Interesse Social no governo David Capistrano Filho – que será abordado no capítulo 5.

Simultaneamente às demandas por terras para novas moradias – na etapa que conduziu à aprovação do projeto de lei que criou as ZEIS –, uma outra dimensão do problema habitacional, igualmente relevante para os propósitos da ação do governo municipal, foi o enfrentamento das questões relativas à regularização jurídica e urbanística das áreas ocupadas por favelas. Neste mesmo período, a prefeitura de Santos atuou em uma favela localizada no morro do José Menino, empreendimento que acabou cumprindo função emblemática, seja como projeto técnico, seja como estratégia política. Esta intervenção contribuiu positivamente para viabilizar ações públicas de urbanização e regularização fundiária em assentamentos irregulares e pressionar a Câmara municipal para a aprovação do projeto das ZEIS.

É desnecessário reafirmar o significado político da proposta de intervenção pública em favelas dentro dos propósitos de governo. Porém, os motivos que levaram o poder público a escolher esta favela devem ser recuperados, já que a experiência serviu como uma espécie de intervenção “piloto” para o desenho da proposta do Zoneamento Especial de Interesse Social.

Sabe-se que os morros de Santos foram sistematicamente esquecidos pela ação dos poderes públicos. Mesmo o Plano Diretor Físico de 1968 relegou para um momento posterior a definição dos

121. Entrevista concedida à Autora por Zaira Freitas Souza, em 14/8/98.

122. Segundo Márcia Cristol Luz, diretora de Habitação da Cohab-ST no período 1989-95, a distinção entre associações, movimentos e cooperativas era feita por seus próprios integrantes e não pelo Executivo. “Nos três casos, são pessoas que estão juntas em busca de resolver o problema habitacional. A cooperativa tem um estatuto, é regido pela lei das cooperativas, estão inscritas na Junta Comercial. A associação não tem este rigor, mas tem também um estatuto, é regimental. E o movimento não, é uma coisa mais espontânea e informal. Mas todos têm a sua diretoria, os seus representantes eleitos.” Entrevista concedida à Autora, em 6/8/98.

instrumentos reguladores de sua ocupação. O governo da Unidade Democrática Popular, desde logo, reconheceu esta região como parte da “cidade informal” e instituiu o Grupo Executivo dos Morros, com o objetivo de encontrar soluções para os problemas de risco decorrentes da ocupação desordenada das encostas. No início, este Grupo Executivo funcionou como articulador das ações promovidas por diferentes secretarias municipais e, posteriormente, formou equipe própria, assumindo a atribuição específica de atuar no combate aos problemas decorrentes de risco.¹²³ O governo encontrava-se, nesse momento, diante de um fato concreto: as chuvas de 1990 castigaram duramente a população residente nos morros, particularmente do José Menino. Este fato, associado a razão de ordem técnica – a localização isolada deste morro – acabou determinando sua escolha para o desenvolvimento de uma experiência piloto. A coordenadora do Grupo Executivo na época, Cassandra Maroni Nunes, justificou esta intervenção nos seguintes termos:

“O que gerou a intervenção foi associado ao risco. A gente deu uma atenção maior para uma área que foi muito castigada por uma calamidade pública [ocorrida] em março de 1990: o José Menino (...), onde tivemos um número grande de desabrigados. E por uma ação conjunta – a Secretaria de Planejamento ajudava muito a gente nestes momentos de chuva – chegavam a fazer vistoria de madrugada, ajudando, nos multiplicando. Começaram a andar bastante e aí surgiu uma coisa que a gente já tinha notado, que era uma queixa: ‘neguinho’ queria pagar o ‘aluguel de chão’ para a prefeitura, a prefeitura não queria receber, recebia de uns, não recebia de outros, eles queriam pagar imposto, não tinha como pagar... Fomos desembrulhando a história, vimos que metade do morro era próprio municipal e a prefeitura era uma locadora de chão (...) e que tinha muita especulação ali também. Gente que tinha lotes bem grandes que já tinha sublocado, feito o seu parcelamento próprio... Enfim era uma área quase toda ocupada.”¹²⁴

Estes problemas identificados no José Menino, basicamente a questão fundiária e a situação de risco, decorrentes do processo irregular e ilegal de ocupação urbana, podem ser generalizados para a maioria dos morros. Diante de um quadro que combina a situação de risco e o primeiro reconhecimento do problema, desenhou-se uma proposta de intervenção que procurava dar conta da heterogeneidade dos problemas: “Vamos resolver o risco, vamos resolver a infra-estrutura, vamos resolver a questão fundiária”. Sendo terreno de propriedade da prefeitura municipal, era “muito mais fácil fazer isso”.¹²⁵

O tipo de solução adotado para os problemas fundiário e urbanístico das 287 famílias moradoras no morro do José Menino estruturou o programa de assentamento da população, desenvolvido através de ações públicas conjuntas do poder público municipal e da população residente.

123. A ação pública nos morros organizou Núcleos de Defesa Civil integrados pela população moradora, especificamente treinada para a intervenção em momentos críticos nos períodos de chuva (de dezembro a abril), com o concurso de técnicos municipais. No período entre-chuvas (o restante do ano), desenvolvia-se o trabalho preventivo – de orientação e execução de obras.

124. Entrevista concedida à Autora por Cassandra Maroni Nunes, em 20/7/94. Coordenadora do Grupo de Morros no governo Telma de Souza, foi também administradora da Administração Regional dos Morros durante o governo David Capistrano Filho.

125. Entrevista concedida à Autora por Cassandra Maroni Nunes, em 20/7/94.

“... fizemos levantamentos, mapas, a origem daquela terra, como é que virou próprio municipal, aonde está a escritura... Fizemos todo o levantamento, o que tinha e o que não tinha. E a primeira tarefa foi congelar a ocupação.

Para fazer um processo amplo foi tudo feito em assembléia e uma comissão eleita por eles. E fazer um processo franco de discussão, senão segura a ocupação, roda a fofoca por aí, trazem os amigos, parentes, vizinhos para fazer uma construção no morro que seria assentado.”¹²⁶

A etapa seguinte a estas atividades preparatórias, foi a organização da população moradora pelo poder público na Comissão de Regularização Fundiária e Melhorias Urbanas. Com seu apoio e intermediação, o programa foi executado. A primeira questão enfrentada foi a da coleta de lixo, dada sua forte associação com os escorregamentos, o que foi feito através de coleta diferenciada, com o coletor subindo o morro para colher o lixo em lixeiras coletivas. Segundo Cassandra M. Nunes, o programa do lixo teve a participação mais intensa da população e, através dele, buscou-se “criar laços com as pessoas de lá”. Além disso, em ação conjunta do poder público e da população residente foram executadas obras de urbanização, como as escadarias de acesso, a condução de águas pluviais e a abertura de caminhos, e desenvolvido um projeto alternativo de esgotamento sanitário. E, por fim, regularizou-se juridicamente a posse da terra, cuja solução dependia de aprovação do instrumento legal de concessão de direito real de uso da terra aos moradores do local.

“A questão fundiária foi totalmente resolvida a partir da aprovação da lei. É um lugar onde nós levamos a lei. Também é uma das nossas tarefas levar o direito e o dever, transformar numa parte normal da cidade que se enquadre em legislações e que tenha uma legislação adequada também.”¹²⁷

A solução do problema fundiário não se encerrava unicamente na ação do Poder Executivo. Era necessária a aprovação do Plano Urbanístico para o Morro do José Menino pela Câmara municipal, à qual compete autorizar a concessão real de uso aos seus moradores. Esta solução foi alcançada, em 1992, no mesmo contexto em que foi aprovada a lei de criação das ZEIS.

Os principais elementos que caracterizam as ações para a solução dos problemas centrais relacionados à questão habitacional – quais sejam, disponibilidade de áreas para novos assentamentos e regularização fundiária e urbanística das ocupações irregulares – permitem identificar dois aspectos relacionados: o primeiro, que dá conta do conteúdo substantivo da política; e o segundo, de seu processo.

O primeiro aspecto expressou a abrangência da intervenção proposta. Como se mencionou anteriormente, a experiência pernambucana instrumentalizou os técnicos municipais quanto aos principais mecanismos e procedimentos a serem utilizados, enquanto a experiência santista, iniciada com a ocupação de terras e o projeto piloto executado no morro do José Menino, definiu, antecipando, os parâmetros que orientariam os termos constantes do projeto de lei de criação das

126. Entrevista concedida à Autora por Cassandra Maroni Nunes, em 20/7/94.

127. *Idem*.

ZEIS. Foi a partir das ações promovidas que começaram a se esboçar os tipos de intervenção e os instrumentos necessários para sua implantação, incluídas as atribuições dos agentes públicos e dos segmentos populares.

Quanto ao processo, pode-se afirmar que a estruturação dos termos constantes no projeto das ZEIS decorreu da própria interação entre os principais atores participantes na etapa final de sua elaboração para encaminhamento à Câmara. A mobilização popular em torno da ocupação de terras levou ao diálogo entre o poder público e os setores populares em torno de uma questão concreta – a necessidade de negociação do acesso à terra –, desencadeando as discussões para a definição dos parâmetros legais necessários e do *modus operandi* para a execução de assentamentos habitacionais futuros. O programa de urbanização e regularização na favela do morro do José Menino estimulou a participação da população moradora, que se organizou para viabilizar a implementação, e estabeleceu a centralidade que deveria orientar um programa desta natureza, qual seja, resolver o problema da ilegalidade de ocupação da terra e de sua incorporação à cidade legal.

Assim, mais do que discutir a proposta de um projeto de lei em fóruns formais de representação social, sua concepção resultou das ações desenvolvidas por iniciativa do Executivo, seja de forma direta, por sua sensibilidade ao problema do risco existente nos morros, seja indireta, estimulado pelas pressões populares através da ocupação de áreas. Mesmo assim, a proposta elaborada não foi apenas apresentada no Conselho Consultivo do Plano Diretor, como também em outros espaços públicos, como o Fórum da Cidade.

O projeto de lei das ZEIS foi encaminhado à Câmara em 26/6/91, mas só foi votado depois de 11 meses em 4/5/92. A votação foi simultânea à do projeto de lei do Plano Urbanístico para o Morro do José Menino. Essa simultaneidade foi decisiva para sua aprovação, já que se beneficiou da forte mobilização popular em torno daquele Plano. Isto facilitou o pedido de pautação em regime de urgência de ambos os projetos de lei, pelos vereadores Altino Dantas, líder do Executivo na Câmara, Fernando Oliva, Benedito Furtado e Edmur Mesquita.¹²⁸

As intervenções do governo revelaram a disposição e a capacidade de solucionar os problemas da população beneficiária que, com isto, mostrou-se disposta a apoiá-lo, marcando e exercendo pressão direta sobre os parlamentares que ofereciam resistência à aprovação dos projetos. Segundo depoimento do vereador Altino Dantas,

“foi quando começou a se implantar a coisa no Zé Menino que o pessoal se mobilizou (...) e daí eu cheguei para eles: ‘olha, agora tem que fazer isso virar lei. E vocês têm que se mobilizar em cima dos vereadores. E pressionar mesmo. E pressionar mesmo. Fizeram comissão, iam de gabinete em gabinete conversar com os vereadores, pedir voto.

128. A pautação em regime de urgência estabelece que um projeto de lei deve ser discutido e votado em uma mesma sessão da Câmara.

Então, claro que a única forma política de enfrentar isso foi mobilizar a população. Eu trouxe o morro do José Menino para dentro da Câmara. Tinha gente saindo aí pela praça. Eu disse: ‘você querem isso, estão contentes, vamos lá. Não temos outro jeito de aprovar.’¹²⁹

Com uma população sensibilizada e mobilizada em torno da temática, em clima de pressão sobre a Câmara e seus parlamentares, o líder do governo no Legislativo pôde avaliar a intenção de voto de cada vereador.

“Eu estudei a hora de pautar. Quando eu senti ‘eu já tenho aqui’, na época, eu não lembro exatamente o número, eu acho que eu tinha dez absolutamente fechados. Eu precisava ganhar mais um. Eu falei: ‘então vamos no plenário que a gente ganha isso’. Foi uma briga e acabamos ganhando com apenas um voto contra.”¹³⁰

Em primeira discussão, os projetos foram votados na sessão ordinária dos trabalhos da Câmara de 30/4/92, tendo sido aprovados por unanimidade. Os debates relativos ao plano urbanístico para o morro do José Menino pouco influenciaram os termos propostos no projeto encaminhado pelo Executivo. As poucas manifestações contrárias podem ser interpretadas como mero “jogo de cena” de alguns vereadores de oposição. Foi o caso do questionamento do pedido de votação dos projetos em regime de urgência sob a alegação de que isto impediria seu exame mais cuidadoso, sem considerar que os mesmos haviam sido encaminhados ao Legislativo quase um ano antes. O projeto de criação das ZEIS recebeu sugestões de emendas, entre elas a de inclusão de representantes da Câmara e da subseção da Ordem dos Advogados do Brasil nas Comissões de Urbanização e Legalização (Comul’s), previstas para ser instituídas nas áreas de intervenção em favelas.

Em segunda discussão, realizada em 4/5/92, estes projetos foram aprovados, com um único voto contrário ao projeto de lei de criação das ZEIS, sem que, segundo Altino Dantas, tivesse sido necessário recorrer-se a qualquer tipo de barganha política. Segundo suas próprias palavras,

“... confesso para você, que nenhuma [barganha houve]. Não vou dizer que não se faça isso. Mas nesse caso, não houve barganha.”¹³¹

A pauta dos projetos em regime de urgência neste momento respondeu a cálculos políticos da liderança do governo na Câmara e do comando do Executivo. Para Frey (1996:117), esta solução era o recurso à estratégia de confronto, já mencionada, “em que o governo não hesitou em aplicar um procedimento estratégico-tático, como a ‘colocação em regime de urgência’ ou a mobilização popular para ‘tomar os vereadores de surpresa’.” Segundo este autor, o incentivo do governo à mobilização popular foi provocado pela “emocionalização na votação das ZEIS, o que fez com que os vereadores, na hora da votação, recusassem diante da pressão dos movimentos”.

129. Entrevista concedida à Autora por Altino Dantas, em 16/4/96.

130. Idem.

131. Idem.

Em realidade, os projetos foram aprovados pela Câmara devido às pressões exercidas pelos movimentos populares. O momento particular de sua aprovação foi o da confluência da participação direta dos setores populares e do comportamento dos vereadores e de sua sensibilidade para com os problemas da cidade. A mobilização popular não ocorreu no vazio. Ao contrário, ela foi possível em um contexto de expectativas correspondidas quanto ao comportamento do poder público. A execução do empreendimento no morro do José Menino e as negociações para a solução das terras invadidas deram a credibilidade ao governo e asseguraram o apoio.

Os cálculos políticos para pautar a votação dos projetos em regime de urgência levaram em conta também a proximidade das eleições municipais de 1992. Por um lado, os vereadores candidatos à reeleição reconheciam os riscos que corriam votando contra projetos revestidos de forte apelo popular, como o da lei de ZEIS. Por outro lado, colocavam-se os interesses do Executivo, para o qual a solução do problema habitacional de interesse social seria bandeira eleitoral.¹³²

A Lei Complementar n.º 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. Ela estrutura a intervenção visando solucionar o problema de moradia de interesse social através de legislação que regulamenta as zonas de ocupação especial para este uso específico, indicando os mecanismos jurídicos para o tratamento da questão fundiária, os mecanismos urbanísticos específicos relacionados à partição do solo urbano e às exigências para edificação, e os mecanismos financeiros próprios para o acesso à moradia popular.

A abrangência do problema habitacional objeto de intervenção desta modalidade de zoneamento especial destina-se ao atendimento da necessidade da população de baixa renda, através de três tipos específicos de ação pública:

- *regularização fundiária e urbanística*, 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. Entre os tipos de ação pública, estas áreas de intervenção correspondem às ZEIS 1;

- *assentamento residencial*, de 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. Através destes assentamentos pretende-se garantir uma função socialmente justa à propriedade urbana, consoante ao definido pelo artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Entre os tipos de intervenção, estas áreas são denominadas de ZEIS 2;

132. A oposição sistemática do único jornal local, *A Tribuna*, manifesta-se também por ocasião da discussão e votação da lei de ZEIS, alertando para um possível caráter "eleitoreiro". Em matéria publicada na véspera da votação do projeto em primeira discussão, o jornal afirma: "De qualquer forma, o período eleitoral pode alterar completamente uma análise normal do tema. (...) a discussão das ZEIS em pleno período eleitoral pode trazer dividendos políticos para quem detém mandato atualmente." (*A Tribuna*, 20/4/92)

- *renovação urbana e produção de unidades habitacionais de caráter popular* 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. A delimitação desta área corresponde ao tipo de zoneamento denominado ZEIS 3.¹³³

A intervenção legal nas áreas definidas como ZEIS 1 corresponde ao modelo de intervenção desenvolvido no morro do José Menino. Este forneceu os padrões que pautaram os instrumentos contidos na lei aprovada. A lei complementar n.º 53/92 delimitou, nesta categoria de intervenção, quinze áreas, totalizando cerca de 121,4 hectares e cerca de 35 mil pessoas ou 7 mil famílias (Sedam, 1992(2):15). Para estes assentamentos, foram propostos instrumentos que possibilitem a regularização fundiária, mediante a outorga de títulos de propriedade às famílias ocupantes das áreas públicas e a orientação às famílias ocupantes de áreas privadas na aquisição das terras, e a 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, garantir a segurança, a habitabilidade e a salubridade nesses locais e adequar a demanda por equipamentos urbanos e comunitários (PMS, 1992:15).

A implantação das ações de regularização fundiária e urbanística nas ZEIS 1 pressupõe a criação de Comissões de Urbanização e Legalização (Comul), nos moldes da comissão constituída por ocasião da intervenção na favela do morro do José Menino. Estas comissões, específicas de cada área de ZEIS 1, conforme o artigo 24 da lei 53/92, são compostas por 10 membros, sendo 4 do Executivo municipal (1 da Cohab-ST e 3 da administração direta), 4 da população residente na área objeto de intervenção, 1 da Câmara e 1 da OAB, estes dois últimos representantes incluídos nas discussões do projeto de lei na Câmara municipal. As atribuições destas comissões referem-se, basicamente, às ações de redução de conflitos que possam emergir durante o processo e de acompanhamento das atividades de elaboração do plano de intervenção e de execução do empreendimento.¹³⁴

As áreas definidas como ZEIS 2 correspondem, em sua maioria, às áreas ocupadas pela população e respondem publicamente às demandas por acesso à terra decorrente do processo verificado. Foram delimitados 21 vazios urbanos classificados como ZEIS 2, totalizando 88,65 hectares. Segundo estimativas da prefeitura, estas áreas poderão abrigar, segundo os parâmetros de densidades mais elevadas definidos pela lei, aproximadamente 40 mil pessoas. (PMS, 1992(1):25) Para estas áreas, a lei fixou

133. A caracterização dos tipos de ação pública segue a definição constante do artigo 2º da lei complementar n.º 53/92.

134. O reconhecimento público do problema social das favelas, por si só, favoreceu a ausência de críticas e restrições à sua intervenção. Para José Marcelo Ferreira Marques, representante do setor da construção na condição de presidente da Assecob, afirmou que "se o poder público pode interferir nestas áreas adequando e melhorando o padrão sanitário, eu não vou ser contra nunca, apesar de ter conflito de terras (...). Mas são coisas que estão lá, não dá para fazer de conta que não existe". Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

um prazo máximo de dois anos para o início da implantação do projeto de parcelamento, observando que o não cumprimento deste dispositivo submete o proprietário do imóvel ao imposto progressivo sobre a propriedade predial e territorial urbana consoante ao estabelecido pela Constituição federal de 1988 (artigos 156 e 182) e pela Lei Orgânica de Santos (artigo 142).

As características que definem as intervenções em ZEIS 2 compreendem três modalidades: consórcio imobiliário entre o proprietário da terra e o município, cooperativas ou associações habitacionais e iniciativa particular. O projeto de ocupação dos territórios urbanos delimitados como ZEIS 2 segue os procedimentos específicos quanto às normas de uso e ocupação do solo e às regras para a edificação estabelecidos para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), destinados ao atendimento da demanda habitacional da população de baixa renda.¹³⁵

A área delimitada pela ZEIS 3 corresponde ao perímetro formado por um conjunto de quadras localizadas na área central da cidade. A sua inclusão na lei complementar n.º 53/92, de forma distinta dos demais tipos, não se apoiava em algum programa público de intervenção em andamento. Para Márcia Cristol Luz, à época diretora de Habitação da Cohab-ST, o projeto de ZEIS 3 não foi formulado a partir de demanda expressa por algum segmento de população, tal como ocorreu com as ZEIS 1 e 2. Além disso, foi incorporado ao projeto de lei de criação das ZEIS “de última hora”, posto que se concluiu que era “interessante”.¹³⁶ Em suma, a sua inclusão refletia a vaga preocupação do governo com a terceira dimensão que compõe o tripé do problema habitacional da população de baixa renda, qual seja, aquela que atinge a população moradora em cortiços.

De forma distinta das ZEIS 1 e 2, que poucas resistências sofreram, a proposta de intervenção nos cortiços localizados na área central da cidade foi criticada pelo setor da construção civil, segundo manifestado pelo presidente da Assecob. Para este, a viabilidade de implantação da ZEIS 3 estava comprometida pelos próprios parâmetros legais que pressupunham a cooperação direta na execução do empreendimento do proprietário das edificações transformadas em cortiços. Além disso, este presidente classificou a legislação de ZEIS 3 como “utópica”.

“Eu fui contra. Sou contra a ZEIS 3. É realmente uma carta de princípios muito boa. Assino embaixo. Mas é uma carta de princípios que não vai funcionar. O que adianta fazer uma lei que não funciona?

[Não funciona] e não vai funcionar nunca porque você vai dizer para o cara que tem cortiço que ele é obrigado a reformar para manter os caras lá. Porque quem faz uma proposta dessas não sabe o que é cortiço! Alguém locou e sublocou. A exploração da exploração. O proprietário também está sendo explorado. E qual é o contrato que existe lá? É o ‘38’. A relação

135. Para José Marcelo Ferreira Marques, a ocupação dos vazios urbanos pela execução de empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS) foi uma proposta do setor da construção civil. Porém, sua crítica à lei é que se trata de “uma legislação complicada porque mexe com esta questão do solo, da propriedade da terra ... e pode complicar a esfera judicial”. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

136. Entrevista concedida à Autora por Márcia Cristol Luz, em 6/8/98.

do locatário principal com o sublocatário é a relação do '38'. Não conhecer essa realidade, desculpa, mas não dá para conversar."¹³⁷

A ausência de apoio popular e a inclusão de última hora, tal como declarado pela diretora da Cohab-ST, Márcia Cristol Luz, assim como a crítica quanto às possibilidades de sua realização, na interpretação do presidente da Assecob, convergem igualmente para uma proposta que não alcançou a etapa da sua implantação. Antecipando-se à discussão, os anos seguintes confirmaram a não implementação da ZEIS 3, não se chegando sequer a regulamentar os artigos da lei referentes a esta zona. De forma conclusiva, a diretora da Cohab-ST afirmou: "A ZEIS 3 não aconteceu na prática. Tiveram levantamentos, pesquisas em cortiços. Chegamos a fazer projeto, no governo do David mais ainda. (...) A ZEIS 3 mesmo não dá para falar que foi uma experiência bem sucedida..."¹³⁸

Em suma, o processo que permitiu a aprovação da lei das ZEIS desenvolveu-se pela interação entre os principais atores comprometidos com sua proposta, quais sejam, o Executivo municipal e os segmentos populares. A eleição de Telma de Souza para a prefeitura jogou um papel decisivo, pois, ao representar as possibilidades de uma nova pauta para a agenda governamental, favoreceu a mobilização da população na organização de uma série de ocupações de terras que ocorreram desde os primeiros meses de seu mandato. Simultaneamente, o problema do risco nas encostas dos morros e as chuvas intensas do verão de 1990 definiram um projeto piloto de solução dos problemas fundiário e urbanístico no morro do José Menino. Por outro lado, resistências não foram sentidas por parte dos grupos ligados à construção civil e as divergências quanto à delimitação destas Zonas Especiais de Interesse Social foram superadas durante o processo de elaboração do projeto de lei, ainda na esfera do Executivo. Esta seqüência de passos permitiu que um projeto de lei elaborado fosse enviado para votação na Câmara.

No Legislativo, contudo, o projeto permaneceu por onze meses até que fosse levado a plenário. A oportunidade política de se recorrer a um dispositivo regimental existente – a pautação de projetos em regime de urgência – foi o mecanismo utilizado pelo Executivo, em conjunto com os movimentos populares, para pressionar os vereadores para a aprovação da lei. Além disso, o momento do encaminhamento à votação antecipou as conseqüências que a sua aprovação poderia trazer aos seus propositores, bem como os riscos prováveis decorrentes de sua rejeição, em particular por parte de vereadores que pleiteavam sua reeleição. Já que se encontrava às vésperas de novas eleições municipais, um projeto como o da lei das ZEIS, que vinha acompanhado de visibilidade dada

137. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94. Para este, a proposta alternativa de intervenção na área central da cidade consistia basicamente de um projeto de revitalização urbana, operado dentro da lógica do mercado. Este projeto considerava um perímetro maior que o compreendido pela ZEIS 3 e buscava otimizar a infra-estrutura instalada e a recuperação dos imóveis existentes, muitos deles subutilizados ou fechados.

138. Entrevista concedida à Autora por Márcia Cristol Luz, em 6/8/98. O tratamento do problema habitacional dos cortiços, durante o governo David Capistrano Filho, tomou um novo rumo a partir do momento em que se aprovou a lei que instituiu a locação social em Santos.

a mobilização popular, influencia negativa ou positivamente o comportamento do eleitorado caso se vote a seu favor ou contra. Especialmente em Santos, uma cidade cujo porte populacional facilita a disseminação de idéias e fatos com maior facilidade.

Ao lado da aprovação dos projetos de lei e da execução da intervenção no morro do José Menino, outras ações foram empreendidas durante o governo de Telma de Souza, que compreenderam os passos iniciais para a implantação de projetos em algumas das Zonas Especiais de Interesse Social criadas. O balanço destas realizações revela a preocupação com a formação de um estoque de terras, pois duas áreas foram desapropriadas (Caneleira e Vila Telma), quatro foram adquiridas (Morro do Ilhéu, Jardim Rádio Clube, Jardim Castelo e Vila Progresso) e duas encontravam-se em processo de aquisição (Ilhéu Baixo e Vila Pelé). Foram também executados os projetos de regularização fundiária e urbanística, além do Morro do José Menino, na favela Vila Nossa Senhora da Aparecida, em terrenos de propriedade municipal. Nas favelas do Dique – a mais povoada – e da Alemoa foram iniciados os levantamentos, desenvolvidos estudos preliminares e instaladas as Comissões de Legalização e Urbanização.¹³⁹

No âmbito da ação municipal no campo da habitação, duas outras iniciativas foram tomadas que, transformadas em lei, montaram o alicerce institucional que permitiu desenvolver a política municipal de habitação de interesse social. Trata-se da criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (Fincohap), através da lei municipal n.º 810, de 12/12/91, regulamentado através do Decreto n.º 1759, de 30/09/92. Os recursos deste Fundo destinam-se à população com renda familiar até 3 salários mínimos, com prioridade para os que perceberem salários mais baixos dentro dessa escala e para os moradores em áreas degradadas e de risco no município de Santos. Diferentes fontes compõem estes recursos: dotação orçamentária municipal, transferências do Estado ou União, receitas provenientes do pagamento de prestações por mutuários beneficiários dos recursos do Fundo, de convênios, 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 Cohab-ST e eles se destinam à:

- 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;

139. Fontes: Sedam, 1992(2) e depoimento de Márcia Cristol Luz, diretora de Habitação da Cohab-ST no período, à Autora, em 6/8/98.

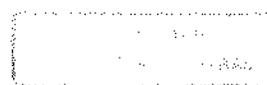
- aquisição de cestas básicas de materiais de construção para auxílio à auto-construção ou mutirão.

A segunda iniciativa foi a criação do Conselho Municipal de Habitação, através da lei municipal n.º 817, de 18/12/91, regulamentado pelo Decreto n.º 1758, de 30/09/92. De caráter deliberativo, este conselho tem as seguintes atribuições:

- aprovar, supervisionar e estabelecer diretrizes de alocação de todo o recurso do Fincohap;
- acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social 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 implementar, anualmente, a Conferência Municipal de Habitação que será aberta à população e aos órgãos e entidades participantes do Conselho.

De acordo com a lei de criação, este conselho é composto pela Cohab-ST, 3 secretários municipais (Finanças, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Obras e Serviços Públicos), 3 vereadores, 3 representantes dos movimentos populares por moradia, 1 de sindicatos de trabalhadores, 1 de associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário e 2 representantes de Sociedades de Melhoramentos de Bairros.

Em suma, a política de planejamento urbano do governo Telma de Souza trouxe a preocupação central dos movimentos de luta pela reforma urbana do período imediatamente anterior e priorizou a questão fundiária urbana. Esta prioridade continha o propósito de modificação do processo de produção da cidade, para o que propunha definir instrumentos reguladores do uso e ocupação do solo urbano que possibilitassem incorporar a cidade “real” à cidade “legal” e a apropriação mais equitativa dos benefícios produzidos na cidade. Em face dos interesses sociais que se articularam em torno da política, esta configurou-se, por um lado, na proposta de um plano diretor centrado nos instrumentos básicos de regulação do processo de produção da cidade que, contudo, não concluiu a etapa de elaboração de uma proposta dentro de um quadro de impasse nas relações entre o Executivo e os principais setores sociais de oposição à sua proposta, ligados ao mercado imobiliário da construção civil. Por outro lado, a política desenvolveu-se em torno dos instrumentos que reconheciam o direito à cidade e à moradia e as necessidades de ocupação ordenada do espaço urbano da população socialmente desfavorecida. Estes instrumentos foram elaborados pelo Executivo em conjunto com os segmentos populares e, aprovados



pela Câmara, instituíram o zoneamento especial de interesse social, destinado ao atendimento habitacional da população de baixa renda. Ao lado da aprovação deste instrumento, o governo iniciou as intervenções no campo habitacional, bem como criou as bases legais e institucionais que permitiriam desenvolver uma política municipal de habitação de interesse social dentro de um modelo de gestão que incluía a participação popular. Enquanto proposta do governo Telma de Souza, a política de planejamento urbano guardou forte sentido redistributivo, coerente à proposta de tratamento da questão fundiária urbana.

4

Governo David Capistrano Filho: conciliação e negociação de uma proposta de plano diretor

O governo David Capistrano Filho (1993-96), de forma distinta do governo Telma de Souza, concluiu a proposta de uma política de planejamento urbano com o encaminhamento de projeto de lei do plano diretor ao Legislativo. A conclusão deste projeto envolveu atividades que se desenrolaram em 1995, em um processo marcado por duas datas: 11 de maio, quando o prefeito fez a divulgação aos trabalhos técnicos em andamento e da preparação de agenda para o debate público sobre a política; e 17 de novembro, data em que o Executivo enviou o projeto de lei à Câmara municipal. Contudo, a conclusão de uma proposta no âmbito do Executivo não foi a garantia para a sua aprovação pelo Legislativo, pois, ao final do governo, após 13 meses de permanência na Câmara, o projeto de lei sobre o plano diretor não chegou a ser votado. Com a mudança de governo, em 1997, o projeto foi retirado da Câmara pelo novo prefeito municipal, Beto Mansur, eleito pelo PPB. Em 1998, o Executivo enviou os projetos de lei de instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana e de disciplinamento do uso e ocupação do solo na área insular do município, os quais, após 6 meses de tramitação, foram aprovados em novembro deste mesmo ano.

A análise do processo da política de planejamento urbano no governo David Capistrano Filho permite a distinção entre duas etapas da política. A primeira correspondeu à elaboração do projeto de plano diretor na esfera do Poder Executivo e foi concluída. A segunda refere-se à etapa de aprovação do projeto de lei na esfera legislativa e não chegou a um resultado conclusivo.

A política de planejamento urbano expressa no plano diretor elaborado pelo Executivo compreendeu a dimensão mais específica relativa aos instrumentos de regulação do solo urbano coincidente com a abrangência proposta para o plano diretor no governo anterior. Esta política caracterizou-se também como plano de desenvolvimento, ao incluir as diretrizes de ação à promoção das vocações

econômicas da cidade, e como plano de governo, ao reunir os programas públicos em andamento e previstos de forma articulada e integrada às diretrizes de desenvolvimento. As novas dimensões incorporadas expressaram as prioridades do governo David Capistrano Filho que, ao propor o papel de indutor do desenvolvimento local à prefeitura, deslocou para um segundo plano a dimensão de regulador do uso e ocupação do solo contida na política de planejamento urbano. Com estas dimensões, a política de planejamento urbano do governo David Capistrano Filho revestiu-se de caráter abrangente e integrado, distinto daquele que marcou esta política no governo Telma de Souza, restrito aos instrumentos reguladores do solo no plano diretor.

Simultaneamente ao processo que permitiu que o plano diretor fosse elaborado e enviado à Câmara, o governo David Capistrano Filho desenvolveu uma política municipal de habitação, cujas condições foram estabelecidas no governo Telma de Souza, com as primeiras intervenções realizadas e com a aprovação das leis de instituição das ZEIS, do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e criação do Conselho Municipal de Habitação. A intervenção na habitação de interesse social foi uma das prioridades do governo David Capistrano Filho e, consideradas as etapas de uma política pública, alcançou a fase da implementação, incluída a execução de empreendimentos habitacionais. A continuidade das ações do governo anterior deu conta também do atendimento dos requisitos de participação popular, com a atuação direta dos segmentos sociais interessados na política e em seus programas e projetos.

O mesmo recorte analítico que fizemos com a política de planejamento urbano no governo Telma de Souza permanece na sua análise referida ao governo David Capistrano Filho, observadas as diferenças quanto às etapas de uma política pública percorridas e ao conteúdo substantivo proposto. Mantendo esta distinção, ocupamo-nos, neste capítulo, das etapas de elaboração e aprovação do projeto de lei relativo ao plano diretor. No próximo capítulo, nos concentramos na análise da política municipal de habitação.

Dado que as condições político-institucionais gerais permaneceram inalteradas, inclusive mantendo-se à frente do Executivo municipal um representante do mesmo partido do período anterior, a questão que se coloca é a seguinte: que fatores e de que natureza possibilitaram ultrapassar a etapa de formulação da política na esfera executiva? As explicações para isto foram, inicialmente, as mudanças no conteúdo da política tal como se estruturou no governo David Capistrano Filho. Essas mudanças foram identificadas na própria fase de campanha para as eleições municipais, em 1992. Nessa ocasião, eliminou-se o principal foco de conflito entre o setor empresarial da construção civil e o governo anterior, reduzindo as tensões que marcaram essas relações. O então candidato David Capistrano Filho, em debate promovido na sede da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), declarou sua disposição de suspender a discussão relativa ao solo

criado, dada a conjuntura econômica que o país atravessava. Mais do que a intenção de postergar a discussão para uma data futura, a declaração do candidato expressou o seu propósito de dispensar novo tratamento à questão relativa ao uso e ocupação do solo urbano.¹⁴⁰

As propostas apresentadas no governo Telma de Souza foram fortemente influenciadas pelas teses que sustentaram os debates nos anos 80 e suas repercussões no processo constituinte e no texto final da Constituição de 1988, otimistas quanto a proposição de um novo tratamento das questões relativas ao uso e ocupação do solo que permitisse discuti-las sobre as bases de uma reforma urbana. Na perspectiva de definir as funções sociais da cidade e da propriedade urbana no âmbito do plano diretor, as proposições formuladas centralizaram-se na própria propriedade urbana com igualdade de criação de solo, à qual se subordinariam as definições quanto ao uso e ocupação do solo urbano. Foi neste contexto que o solo criado, definido como mecanismo de repartição eqüitativa dos benefícios coletivos produzidos na cidade, surgiu como ameaça e adquiriu visibilidade política, organizando as forças de oposição à política. Igualmente polêmica era a concepção geral de zoneamento assentada em critérios de adensamento que romperiam com a prática usual da definição funcional de usos urbanos, com regulamentos diferenciados para diferentes porções do território urbano.

A disposição de suspender a discussão relativa ao solo criado, anunciada durante a campanha eleitoral foi interpretada como o anúncio do deslocamento da questão relativa à propriedade urbana para o âmbito circunscrito ao seu uso, e conseqüente distanciamento das propostas que pressupunham separar o direito de propriedade e o direito de construir. Em outras palavras, o anúncio expressou a intenção em trazer “de volta” para a arena regulatória a questão relativa ao uso e ocupação do solo, afastando a política de planejamento urbano, pelo menos nesta temática que lhe é central, da arena redistributiva, como se pretendia com a ênfase atribuída à questão fundiária no governo Telma de Souza.

O anúncio da suspensão desta discussão naquele fórum significou a aceitação dos produtores da cidade como interlocutores privilegiados e força social co-responsável pelo estabelecimento dos instrumentos reguladores do uso e ocupação do solo urbano, e também dos agentes do mercado que, como parte do processo de produção da cidade, podem criar obstáculos ao andamento da política caso suas demandas não sejam atendidas. Como se verá adiante, é exemplo desta aceitação a instituição das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE), uma alternativa “mitigada” do mecanismo do solo criado, que ficou restrito a porções delimitadas do território urbano, tal como era defendido pelo setor empresarial da construção civil. Além disso, as mudanças no projeto de lei do

140. Contribuíram também para o entendimento destas mudanças as diferenças de personalidade entre Telma de Souza e David Capistrano Filho, observadas por vários de seus assessores diretos. À Telma de Souza, via de regra, atribuem-se traços de uma personalidade mais sensível e comunicativa, comprometida com questões de longo prazo. David Capistrano Filho, em geral, é associado a uma personalidade mais fechada, econômico em suas palavras, racional e pragmático, com preocupações mais de curto que de longo prazo. Além disso, salientam o fato de Telma de Souza ser nascida em Santos e fazer parte da sua história e David Capistrano Filho ser uma pessoa de fora.

plano diretor elaborado pelo Executivo nas seções relativas aos usos urbanos, zonas de uso e condicionantes para edificar resultaram de sua adequação às sugestões apresentadas pela Assecob e discutidas no Coplan. Em suma, estes casos expressam a disposição ao diálogo e à negociação, e devem ser vistos como indicadores da alteração dos termos que dominaram as relações no governo anterior e que conduziram ao impasse. Com isto, alteraram-se a natureza e as condições das relações entre estes interesses e o Executivo, o que permitiu criar as bases para novas estratégias, agora de conciliação e negociação.

Razões políticas sustentaram as novas estratégias, as quais se definiram desde as eleições municipais, em 1992. No primeiro turno, a composição partidária de apoio à candidatura David Capistrano Filho era basicamente a mesma de 1988, denominada Unidade Democrática Popular (PT, PSB, PC do B e PV), acrescida do Partido de Mobilização Nacional (PMN) que, segundo David Capistrano Filho, reunia parcela do PSDB que havia abandonado este partido. A este último coube a indicação do vice na composição da chapa concorrente ao Executivo municipal. No segundo turno, David Capistrano Filho contou com o apoio formal do PSDB e a declaração de apoio – ainda que tímida, na sua opinião – de Beto Mansur, atual prefeito e à época candidato derrotado no primeiro turno.¹⁴¹ Empossado no cargo, o novo prefeito buscou constituir uma base política mais ampla e formar um governo representativo das forças que ganharam a eleição, de tal forma que, na composição de seu secretariado, duas pastas foram entregues ao PSDB.¹⁴²

A ampliação da base política de sustentação do governo, por si só, expressava uma nova disposição de composição política. Mas, ao seu lado, a participação do PSDB no governo facilitou as negociações com o setor imobiliário da construção civil, já que algumas de suas lideranças pertenciam a este partido. O então presidente da Assecob, José Marcelo Ferreira Marques e seu antecessor, Omar Laino, eram filiados ao PSDB. Estes fatos, portanto, justificam a disposição à negociação e à conciliação, contribuindo para quebrar as resistências ao diálogo que marcaram as relações entre o Executivo e o setor da construção civil no governo anterior.

As mudanças quanto ao conteúdo da política de planejamento urbano compreenderam o alargamento dos seus objetivos, com a incorporação daqueles que dessem conta da promoção das vocações econômicas da cidade. Para o governo David Capistrano Filho, fomentar o desenvolvimento econômico da cidade era o objetivo prioritário da política de planejamento urbano que, através dos instrumentos legais que lhe dariam sustentação, permitiria realizar uma de suas prioridades de governo.¹⁴³

141. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

142. As demais secretarias foram ocupadas pelo PT e pelo PSB.

143. David Capistrano Filho em *Santos: mil dias de governo popular* (1991), relacionou os três pontos para um novo mandato da Unidade Democrática Popular. Entre estes, constava a elaboração de uma proposta que promovesse o crescimento e enriquecimento da cidade e que orientasse o que já chamava de “vocação econômica do município”.

Para a chefia do Executivo, esta era a base das diretrizes gerais de governo. À prefeitura, reservava-se o papel de indutor do desenvolvimento local. “Além de síndico e de gerenciador de programas sociais”, a função da prefeitura, para David Capistrano Filho, era “formular a política econômica, fomentar o desenvolvimento econômico, até para dar base ao próprio desempenho das funções de síndico, e gerenciar programas sociais”.¹⁴⁴

“Urge apressar o desenvolvimento de nossas vocações econômicas, impedindo a estagnação e a decadência, sem que se abra mão de seu controle pelo município. Urge também dar um sentido social a esse processo, para que o aumento da riqueza se converta numa melhoria duradoura das condições de vida da maioria do povo santista, através da geração de emprego e renda.” (PMS, 1995(1):1)

Conforme assinalou Martins (1998:7), “a ênfase na idéia de fazer do governo municipal um indutor do desenvolvimento econômico” foi essencial até para preservar os fins sociais como meta de governo. Para David Capistrano Filho, citado por esta autora, “a própria política de prioridade social de uma administração popular exige o enfrentamento de questões não estritamente ligadas à assistência aos pobres. Exige que trabalhem com os problemas da cidade como um todo, especialmente o de sua viabilidade econômica”.

O novo conteúdo atribuído ao plano diretor em Santos expressou o esforço da liderança do Executivo municipal de integrar as diversas iniciativas públicas na direção do fomento das vocações econômicas que, historicamente são reconhecidas como tal, quais sejam, porto, turismo e comércio e prestação de serviços. A diretriz de estimular as vocações da cidade fixou metas e alinhou programas considerados mais adequados ao contexto, cujos contornos se tornaram mais claros nos anos 90, que cobrava a redefinição do papel das cidades em um mundo globalizado. As metas do governo anterior de realização de uma reforma urbana foram abandonadas. A nova prioridade era o incentivo às atividades econômicas, gerando riqueza de modo a garantir a melhoria da qualidade de vida da população santista.¹⁴⁵

Deslocado o eixo central de preocupações da política, portanto, quebrou-se a percepção anterior que identificava o setor imobiliário da construção civil e, por extensão, os segmentos sociais dominantes, como “inimigos”. A realização das novas metas pressupunham uma composição pluriclassista, pois

144. Entrevista concedida por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

145. O quadro anexo, que compara as versões de projeto de lei elaborada pelo Executivo e encaminhada à Câmara, relaciona, em sua primeira coluna, as metas e os programas definidos, que dão uma noção clara do significado destes objetivos para o cumprimento da função indutora proposta pela administração David Capistrano Filho. De forma sintética, respondem ao projeto de inserção de Santos no cenário internacional, iniciado com seu reconhecimento como cidade modelo, desde a Eco 92, pelo programa Agenda 21 de Iniciativas Locais, a sua escolha entre as “cidades saudáveis” e entre as “prefeituras defensoras das crianças”, pela Unicef. Na perspectiva desta inserção, o estímulo ao turismo como atividade econômica pressupõe a produção de infra-estrutura de suporte, como a construção de um centro internacional de convenções e a adequação e implantação de equipamentos portuários, fomentando, desta forma, o desenvolvimento das atividades comerciais e de prestação de serviços. Ao lado disto, deu-se continuidade à parceria entre o governo municipal e a administração portuária e perseguiu-se a modernização e racionalização do porto de Santos, se não para outros fins, especialmente para garantir o montante de arrecadação aos cofres municipais que era da ordem de 30%.

dependiam do concurso de diversas forças sociais, incluindo aquelas que lideram a promoção das atividades econômicas. No campo político, estas condições foram favorecidas pela presença do PSDB entre as forças políticas que compuseram o governo municipal.

Sob a ótica do governo David Capistrano Filho, a relevância dos novos objetivos suplantaria os objetivos originais do plano diretor, tal como definidos no governo anterior, ou seja, relacionados estritamente aos instrumentos de regulação do solo urbano. O novo plano passou a assumir também, e principalmente, as características de plano de desenvolvimento e de plano de governo.

Além de se constituir em tema inovador,¹⁴⁶ em particular como iniciativa do Executivo municipal, a nova dimensão atribuída à política de planejamento urbano em Santos foi prioritária, contudo, somente para o governo, não chegando a sensibilizar segmentos sociais. O debate que se sucedeu à publicização do projeto de lei, como se verá adiante, centralizou-se nos elementos conceituais e nos instrumentos propostos à regulação do uso e ocupação do solo. Na proposta elaborada pelo Executivo, a definição destes instrumentos, à exceção da exclusão do mecanismo do solo criado, foi fiel aos parâmetros estabelecidos pelo governo anterior, segundo os quais destinava-se tratamento diferenciado às porções continental e insular do território santista e propunha-se o adensamento urbano controlado para esta última porção em detrimento da ocupação da área continental, para a qual permaneceram as diretrizes de preservação, consoante à lei de criação da Área de Proteção Ambiental, de 1992. Para o território insular, a proposta preservava o zoneamento por adensamento e a delimitação de zonas especiais para o tratamento de temáticas urbanas específicas.

Para a definição destes instrumentos, a importância do setor produtor imobiliário urbano como um dos principais interlocutores, senão o principal, do Executivo municipal trouxe outras implicações para a política de planejamento urbano em Santos. De um lado, expressou a natureza segmentada dispensada ao tratamento dos problemas urbanos ainda no governo Telma de Souza, quando, por razões de oportunidade política, foi possível avançar a definição de instrumentos reguladores da habitação de interesse social, com a lei de criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), e da questão ambiental, com a aprovação da lei de criação da Área de Proteção Ambiental (APA). No governo David Capistrano Filho, manteve-se a política segmentada por projeto, com a aprovação da lei de criação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE) e, no caso da habitação de interesse social, consolidou-se o relacionamento entre o poder público e os segmentos sociais de base popular que haviam se mobilizado para a solução dos problemas habitacionais. Como se verá no próximo capítulo, o

146. Azevedo (1994) identifica este caráter inovador como uma das dimensões a serem pensadas na definição do papel de agências de planejamento municipal em cidades de médio e grande porte no momento presente. Para ele, esta dimensão tem a ver com a capacidade do governo municipal de atuar no sentido de que a cidade possa desenvolver plenamente suas potencialidades, estimulando suas vocações econômicas.

tratamento dispensado pelo poder público a esta questão, nos dois governos analisados, estruturou mecanismos próprios de participação popular para a tomada de decisões e alocação dos recursos públicos através das comissões de regularização fundiária (Comul) em áreas de ZEIS 1, de ação direta com os movimentos populares em áreas de ZEIS 2, do Conselho Municipal de Habitação e da realização de conferências municipais de habitação.

O tratamento público segmentado de problemas, com canais próprios de comunicação entre o poder público e grupos da sociedade, extrapolou os problemas mais específicos de natureza urbana para compreender também outras questões de interesse do Executivo municipal. Assim, os conselhos populares existentes durante o governo David Capistrano Filho dão a exata dimensão deste recorte, observando-se o caráter setorial e/ou segmentado de diagnóstico de problemas e de articulação com setores da sociedade a eles diretamente relacionados, como os conselhos municipais de Educação, Saúde, Assuntos de Interesse dos Deficientes Físicos, Mulher, Transporte e Trânsito, Defesa do Patrimônio Cultural e Esportes, além dos conselhos tutelares.¹⁴⁷ Portanto, esta natureza setorial e/ou segmentada foi a característica que estruturou a participação social no governo petista de David Capistrano Filho, como já era perceptível no governo anterior, definindo o padrão de relacionamento entre o Executivo municipal e distintos segmentos sociais para o tratamento de questões específicas.¹⁴⁸

Dentro desta lógica, a articulação entre o poder público e os diferentes grupos sociais não se diferenciou quanto aos temas relacionados à produção do espaço urbano. O elo anterior, estabelecido através da composição de forças sociais representada no Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan), foi mantido, sem que tivesse havido maior empenho por parte do Executivo municipal no sentido de alterar a representação social neste conselho. Os grupos ligados ao setor da construção civil mostraram mais uma vez sua capacidade de fazer valer seus interesses no Coplan, o qual foi mantido com o mesmo perfil de composição definido pela lei do Plano Diretor Físico vigente desde 1968. A este conselho no processo desenvolvido no governo David Capistrano Filho, coube elaborar o parecer final sobre o projeto de lei enviado pelo Executivo à Câmara municipal. Até por razões de conjuntura política local, a Assecob assumiu uma posição de liderança no Coplan, seja por sua oposição ao projeto de lei apresentado pelo Executivo, seja por sua assiduidade às reuniões, salientada ao se recuperar o funcionamento do conselho do governo anterior, seja por sua participação na discussão de temas públicos relevantes para a cidade e região.¹⁴⁹

147. A exceção é o conselho do Meio Ambiente, revestido de características mais abrangentes e menos setorial.

148. Note-se, porém, que não se trata de uma especificidade de Santos, mas de uma característica que perpassa a administração pública brasileira em suas três esferas de governo e, em certa medida, decorre da nossa cultura político-administrativa.

149. O papel desempenhado pela Assecob nas discussões acerca da metropolização da Baixada Santista, que se seguiram às eleições de 1992, foi central. Essa iniciativa, que teve o apoio do jornal *A Tribuna*, mobilizou e organizou os prefeitos recém-eleitos da região para a identificação dos problemas metropolitanos comuns e busca de solução conjunta.

Como via complementar e não concorrente, a discussão do plano diretor foi aberta à sociedade através de um processo de ampla disseminação e do debate público da proposta elaborada pelo Executivo. Desta forma assim como no governo Telma de Souza, buscava-se cumprir a diretriz de governo de democratizar a gestão pública, ampliando o acesso da população às informações e estimulando a prática da consulta popular. O objetivo, com a abertura do debate público, era não só divulgar a política, mas também obter apoio para o projeto de lei elaborado pelo Executivo, sem o compromisso de incorporar as sugestões apresentadas durante o debate. A disseminação da política e os debates realizados coexistiram com o conselho, preservando-se suas competências específicas como canais distintos de encaminhamento e de articulação da política na esfera executiva. Mantidas suas atribuições legais, o conselho continuou desempenhando um papel politicamente decisivo nesse processo – o de emitir o parecer final sobre o projeto de lei enviado à Câmara. O mesmo não ocorreu com a consulta popular, cujo objetivo mais visado era a mobilização social em apoio ao projeto do Executivo em sua fase posterior e decisiva, no âmbito legislativo – apoio que os formuladores da política consideravam necessário para a aprovação da lei pela Câmara municipal.

De forma distinta ao processo desenvolvido no governo anterior, a consulta popular foi estruturada em uma seqüência organizada de eventos, previamente divulgados, segundo agenda estabelecida por um grupo de trabalho constituído no gabinete do prefeito. A convocação da sociedade para discutir o projeto do Executivo perdia o caráter “assembleísta” que adquirira na gestão de Telma de Souza. No governo David Capistrano Filho, os objetivos de consulta eram claramente definidos, assim como se obedecia um calendário organizado para a realização dos eventos, que eram precedidos da distribuição ampla e gratuita de exemplares do projeto do Executivo. Além disso, no âmbito da máquina administrativa, as decisões quanto à condução do processo de discussão pública e também quanto ao conteúdo substantivo da política, foram tomadas a partir do arranjo político-administrativo centralizado no gabinete do prefeito – expressão da centralidade adquirida pela política, cujo conteúdo foi redefinido, na agenda do governo municipal nos idos de 1995. Ao modelo mais descentralizado da máquina administrativa que marcara a condução da política de planejamento urbano no governo anterior pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, no governo David Capistrano Filho corresponderá um modelo político-administrativo centralizado, com decisões tomadas no âmbito de seu próprio gabinete.

Estes fatores reunidos, aprofundados nos itens a seguir, explicam o processo que permitiu ao Executivo encaminhar o projeto de lei do plano diretor à Câmara, superada a etapa de elaboração da política. Em primeiro lugar, foi favorecido pelo padrão que pautou as relações entre os agentes do Executivo municipal e os principais grupos sociais interessados ou afetados pela política de planejamento urbano, que se adaptaram aos mecanismos institucionais de representação social existentes, levando à

composição de outros arranjos político-administrativos em face dos recursos disponíveis. Desta forma, a habilidade política dos responsáveis públicos pela política, entre eles o prefeito municipal, que lhes permitiu relacionar-se diferenciadamente com os grupos sociais produtores e consumidores da cidade, foi fundamental para a superação desta etapa. Em segundo lugar, a conclusão do projeto do plano diretor foi favorecida pelo novo quadro socioeconômico e político, já bem distante daquele dos anos 80, que possibilitou a redefinição do conteúdo da política e, com isto, os seus objetivos, afastando-a da discussão de alguns dos temas polêmicos que marcaram o debate no governo anterior. Dentre as condições políticas, por se tratar do segundo mandato da Unidade Democrática Popular, algumas resistências anteriores dos grupos conservadores locais foram superadas. Ao governo Telma de Souza coube esta tarefa. Para administrar a cidade, já se contava com a experiência de quatro anos de trabalho desenvolvido.

Em suma, a forma final adquirida nesta etapa pela política de planejamento urbano foi a solução – possível de ser alcançada naquele momento – pactuada entre as principais forças sociais interessadas e que resultou das ações desenvolvidas entre estes mesmos agentes, que se comportaram de acordo com as regras e mecanismos institucionais existentes. Os recursos político-institucionais disponíveis foram estrategicamente valorizados e utilizados, concorrendo para tal resultado. Ao lado do Conselho Consultivo do Plano Diretor, um outro arranjo, de caráter político-administrativo, posicionou o grupo coordenador da política no centro decisório da máquina municipal e um novo canal de participação social ampliou a visibilidade social da política, permitindo a sua disseminação e abrindo espaço para sugestões à proposta elaborada pelo Executivo, na expectativa de obter apoio político considerado necessário para vencer as dificuldades no momento posterior, quando o projeto de lei seria submetido à aprovação da Câmara municipal.

Os resultados esperados, contudo, não foram alcançados, e o projeto de lei nem chegou a ser votado pela Câmara. Diante de um quadro geral que *a priori* não revelava resistências da Câmara às iniciativas do Executivo, a nossa análise procurou identificar as razões pelas quais este não pressionou suficientemente o Legislativo. As explicações foram procuradas na própria esfera do Executivo. Assim, decompondo a política de planejamento urbano em seus objetivos básicos, constatou-se que a prioridade de governo em relação ao plano diretor residia em sua dimensão de plano de desenvolvimento. Promover o desenvolvimento era uma diretriz de governo que, apesar da ausência de um instrumento legal, encontrou outros canais para sua viabilização. A estas razões, somou-se a falta de apoio da bancada de vereadores do PT que, em face da conjuntura eleitoral de 1996, encontrava-se dividida em torno de duas pré-candidaturas, sendo uma apoiada pelo prefeito David Capistrano Filho.

**Estratégias de formação de apoio:
organização administrativa e disseminação da política**

O projeto de lei de Plano Diretor elaborado pelo Executivo era, simultaneamente, plano de uso do solo, plano de desenvolvimento e plano de governo. O processo político que possibilitou esta proposição fundou-se em uma estratégia definida pelos responsáveis pela política que, no âmbito da máquina pública, centralizou a tomada de decisões junto ao gabinete do prefeito e, no âmbito sociedade, privilegiou mecanismos de articulação social que pudessem garantir o apoio que, em última instância, considerava-se necessário à política formulada pelo Executivo em sua etapa posterior de discussão na Câmara. Para tanto o Executivo estabeleceu a interlocução com os segmentos de produção imobiliária da cidade através do Conselho Consultivo do Plano Diretor, ao mesmo tempo que procurou ampliar o apoio social ao seu projeto, buscando atrair os setores sociais que genericamente denominamos de consumidores da cidade, por oposição aos produtores imobiliários, através da consulta popular.¹⁵⁰

A formação de um pacto entre o Executivo e produtores e consumidores da cidade, supunha-se, ampliaria as possibilidades de aprovação do projeto e, para tanto, a negociação seria o mecanismo de articulação com os segmentos sociais, buscando-se o envolvimento – e mesmo o comprometimento – de amplos setores, através da discussão disseminada da política, inclusive junto àqueles mais diretamente interessados que, como se sabia, localizavam-se junto aos setores de produção imobiliária urbana. Como consequência, excluiu-se o confronto e, com ele, o questionamento mais profundo da representação de forças constituídas no Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan). Ao lado do Coplan, outros canais de disseminação da política e de participação social foram utilizados.

No âmbito da máquina pública, a responsabilidade técnica pela política coube ao Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria do Meio Ambiente (Semam), principal agente produtor dos instrumentos técnicos de sua sustentação.¹⁵¹ A coordenação geral, por sua vez, deslocou-se do âmbito desta secretaria para o gabinete do prefeito, em cuja esfera foi formado um grupo de trabalho constituído de funcionários de carreira da administração municipal e assessores em cargo de confiança. Revestido de certa informalidade, posto que não foi objeto de criação através de instrumento legal, o funcionamento deste grupo de trabalho contou com a participação regular de técnicos das secretarias do Meio Ambiente e de Obras e Serviços Públicos – entre os quais os arquitetos José Marques Carriço e Luís

150. Podemos alinhar neste processo de ampliação das bases de apoio social as ações públicas que se desenvolveram através do Conselho Municipal de Habitação, que também tiveram um papel positivo.

151. No governo David Capistrano Filho, houve algumas mudanças da estrutura administrativa que compreenderam, inicialmente, o desmembramento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente em duas secretarias – do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Posteriormente, essas duas pastas foram novamente fundidas, sob a denominação de Secretaria do Meio Ambiente, integrada por um Departamento de Planejamento Urbano. Neste, a equipe era basicamente formada por profissionais concursados neste ou no governo anterior. Segundo José Marques Carriço, chefe deste departamento, esta fusão é justificada em face da atribuição de “uma visão mais global de planejamento” que desse conta da dimensão ambiental. Entrevista concedida à Autora, em 17/4/96.

Antônio de Paula Nunes que, de fato, responderam pela coordenação técnica do plano. Menos regular era a participação de funcionários de outras unidades da administração e de assessores da prefeitura em cargo de confiança, como os de assuntos internacionais e portuários, Ladislau Dowbor e José Rodrigues, respectivamente.

A formação deste grupo de trabalho e, em particular, sua localização junto ao centro decisório da máquina municipal denotam a relevância que a política adquiriu na agenda do governo David Capistrano Filho. Esta centralidade político-administrativa era, predominantemente, a expressão da importância atribuída ao plano em sua perspectiva de realização do papel indutor da prefeitura de “formular uma política econômica, de fomentar o desenvolvimento econômico da cidade até para dar base ao próprio desempenho das funções de zelador da cidade e de gerenciador de programas sociais”, conforme as palavras do próprio prefeito municipal.¹⁵² Neste contexto, a presença e colaboração do assessor para assuntos internacionais, Ladislau Dowbor, justificava-se plenamente. A sua contribuição técnica foi essencial para a definição do alargamento do conteúdo da política.¹⁵³

Reforça esta argumentação, o fato do anúncio do plano diretor pelo prefeito, por ocasião do congresso municipal sobre o plano diretor, ter sido feito dentro da concepção de que é preciso, além de cumprir as funções públicas de “zeladoria e de prestação de serviços sociais”, promover “o desenvolvimento do município”. Sob o ângulo do cumprimento de uma meta de governo, o plano diretor integrava-se ao processo de “renovação dos códigos básicos da vida da cidade, iniciado por experiências bem sucedidas, como as duas reformas administrativas, a criação das administrações regionais dos Morros e da Zona Noroeste e as coordenadorias das áreas Central e Continental. Um processo que teve continuidade com os novos códigos de Edificações e de Posturas”. (D.O. Urgente, 30/8/95)

A formação do grupo de trabalho nos moldes em que se realizou foi também a primeira indicação dos tipos de mecanismo de articulação social utilizados para a definição da política na esfera executiva, pois entre as deliberações tomadas nas reuniões realizadas estava a definição da estratégia de participação da sociedade. Portanto, a este grupo de trabalho coube não só estabelecer o conteúdo e alcance da política, como também fixar os critérios para a participação social. Para tanto, manteve-se o discurso do governo anterior, que enfatizava a participação da população em um processo sociopolítico “de resgate da cidadania e caminhada em direção às formas mais libertárias de gestão da cidade e de seus recursos”. Ainda repetindo o discurso do governo passado, afirmava-se que

“... é necessário conjuntamente com o processo político participativo de ‘fazer o plano diretor’, buscar desenvolver uma estrutura flexível, descentralizada e eficiente, que implemente as

152. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

153. Com a preocupação de identificar a vocação geo-econômica de Santos e sistematizar as ações que permitissem valorizar a inserção estratégica ocupada pela cidade, Ladislau Dowbor levantou os projetos existentes nos âmbitos interno e externo da prefeitura. Os resultados de seu trabalho, incorporados ao projeto de lei elaborado pelo Executivo, foram sistematizados em uma publicação bilingüe editada pela prefeitura em 1995 sob o título *Santos: Caminhos e Vocações Econômicas*.

diretrizes ancorada em decisões amplamente discutidas, de modo a consagrar e consolidar a intervenção planejada.” (PMS, s/d(Agenda 21: repensando a cidade para o ano 2000):11)

Ao lado da retórica que estabelecia a participação social como condição à democratização do processo de tomada de decisões, a escolha dos mecanismos de articulação social pelo grupo de trabalho do plano diretor lotado no gabinete do prefeito valorizou a consulta popular, que incluía a ampla disseminação da proposta elaborada. O estabelecimento das regras básicas de divulgação antecipada do plano e de realização de um congresso municipal, precedido de reuniões preparatórias, definiu a natureza da participação pretendida e o tipo de contribuição esperada dos diversos segmentos sociais. Para José Marques Carriço, o objetivo pretendido era o de

“realizar uma ampla discussão com a sociedade, porque a gente não queria – e isto era uma premissa básica – repetir experiências anteriores de enviar uma lei tão complexa, que mexe tanto com a dinâmica da cidade, sem uma discussão ampla. Mesmo porque sabíamos que íamos enfrentar muita dificuldade para aprovar na Câmara. Então, no próprio desejo de democratizar a discussão, havia o desejo de que quando o projeto fosse para a Câmara ele fosse um projeto de lei da sociedade e, portanto, ficasse mais fácil a discussão no Legislativo. A gente poderia estar trazendo na hora de discutir com o Legislativo os setores da sociedade que ajudaram a elaborar a proposta para defender a proposta.”¹⁵⁴

Através de eventos públicos promovidos pelo Executivo, este “desejo” refletia a concepção básica de participação como “meio” para se obter o apoio da sociedade à realização dos fins últimos deste processo, qual seja, o de aprovar o projeto de lei na arena legislativa. Isto é, tal como proposto e realizado, os debates públicos, enquanto canal de expressão social no processo de formulação da política, eram considerados instrumentos necessários para se alcançar, senão o consenso, pelo menos um projeto pactuado entre diferentes forças sociais. Assim, a promoção destes debates foi uma estratégia deliberada e organizada de consulta popular, utilizada pelos dirigentes públicos municipais. Sem que se desconsidere sua relevância para a democratização das ações públicas, o recurso às discussões públicas foi, em si mesmo, um mecanismo tópico de mobilização da sociedade em um momento particular e específico do processo da política, passível de ser acionado dentro das regras institucionais existentes.

A especificidade das discussões públicas se delineia sob este ângulo, isto é, como veículo de participação de uma sociedade que foi mobilizada neste contexto específico. Para os propósitos dos idealizadores deste mecanismo, discutir amplamente a proposta de plano diretor tinha por objetivo envolver os diversos segmentos sociais, ou divulgando suas proposições, ou recolhendo sugestões, que eram acatadas ou não.

Para sua implementação, o grupo de trabalho, em reunião realizada em 30/3/95, fixou a data para o lançamento público do plano diretor e a dinâmica para o funcionamento do congresso municipal, ponto final dos debates públicos. As atividades preparatórias a este congresso partiram de uma proposta

154. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

de promoção de uma série de encontros setoriais. A pauta consistia da apresentação e discussão da política elaborada pelo Executivo e da apreciação das sugestões encaminhadas. Para os organizadores desta agenda, os eventos setoriais deveriam ter o caráter de fórum de extensão da representação social constituída no Coplan, posto que, conforme recuperado na ata de reunião, eles deveriam ter o “caráter de reuniões abertas do Conselho”. Porém, a integração do Coplan no processo de discussões públicas não se realizou da forma como pretendiam os membros do grupo de trabalho, não obstante a aprovação, por este conselho, do calendário das reuniões preparatórias ao congresso municipal sobre o plano diretor.¹⁵⁵

A discussão pública sobre o plano diretor foi realizada em duas etapas, sendo a primeira – de debates setoriais e regionais – preparatória para a segunda que consistiria da realização do congresso municipal. Estes eventos apoiaram-se em documento técnico editado do Executivo, intitulado *Proposta do Novo Plano Diretor, 1995: Manual do Proprietário*, antecipadamente divulgado e de distribuição gratuita. Identificado pelos administradores locais como “cartilha” do plano diretor, a *Proposta* foi anunciada como “caderno de orientação dos debates a ser utilizado como um verdadeiro ‘manual do proprietário’, já que ao conjunto dos santistas deve pertencer o Futuro e a Cidade”. (p.1) Além da caracterização geral do município, a proposta de Plano Diretor para Santos foi identificada através dos principais aspectos abordados, quais sejam, as vocações econômicas, a divisão territorial e o abairramento, os programas prioritários de ação, a concepção e proposta de uso e ocupação do solo e a participação da sociedade, expostos em linguagem acessível e amplamente ilustrado. Este documento incluiu, sob a forma de anexo, a versão de projeto de lei do novo Plano Diretor do município de Santos elaborada pelo Executivo.

Consoante o calendário fixado, as reuniões setoriais realizaram-se entre 28 de junho e 6 de julho de 1995, mantendo o caráter de reuniões abertas do Coplan, através da mobilização das universidades locais, sindicatos patronais e de trabalhadores, Assecob, etc. As reuniões regionais ocorreram entre 18 e 25 de julho e tiveram o caráter de convocação ampla da população, de acordo com as localizações regionais onde se realizavam. Contando com a apoio das unidades descentralizadas da administração municipal, estas reuniões realizaram-se na Zona Noroeste, nos Morros, no Centro, na Área Continental, na Orla e no Porto.

A pauta de discussões buscava combinar questões gerais envolvidas pelo plano diretor e questões específicas de interesse setorial ou regional. As reuniões setoriais foram organizadas de acordo com distintas categorias sociais, como sindicatos patronais e de trabalhadores, sociedades de melhoramentos e, dada a sua natureza, os setores ligados à produção imobiliária. As reuniões regionais associ-

155. A aprovação do calendário de reuniões pelo Coplan ocorreu na reunião de 20/6/95, à qual compareceram os representantes da assessoria técnica do gabinete do prefeito, Secretaria do Meio Ambiente (Departamento de Planejamento Urbano), Sinduscon, Assecob, Secovi, Delegacia da Baixada Santista do Sindicato dos Arquitetos, IAB-Santos e Conselho das Sociedades de Melhoramentos.

avam a discussão acerca dos temas gerais às propostas de tratamento de questões que mais diretamente atingiam a região na qual a reunião se realizava. Nestas, a questão da denominação de bairros existentes, definição de perímetro e das zonas de uso foram temas relevantes, em particular nos debates realizados na Orla e na Zona Noroeste. Pelo que se pôde identificar do escasso registro encontrado e de depoimentos de participantes do processo, a ênfase recaiu sobre as discussões relativas ao uso do solo, tendo sido dada pouca atenção aos temas que estabeleciam os eixos prioritários de ação e os programas decorrentes da identificação das áreas econômicas prioritárias ao desenvolvimento do município.

A dificuldade de recuperar os resultados das reuniões preparatórias ao congresso municipal decorreu da inexistência de um registro sistemático dos trabalhos desenvolvidos e da pouca cobertura da imprensa escrita local aos eventos regionais e setoriais. Sempre fiel à sua postura de oposição sistemática aos governos petistas em Santos, o único jornal diário local se omitia de divulgar e cobrir as realizações do Executivo municipal – como se pôde constatar na pesquisa realizada nos arquivos dessa publicação.¹⁵⁶ Além disso, mesmo o veículo oficial de divulgação, o D.O. Urgente, somente noticiou previamente a realização dos eventos, dispensando pouco ou nenhum espaço à divulgação dos debates posteriores realizados. Neste caso, foi divulgado o calendário das reuniões regionais atribuindo ênfase às propostas de abairramento e de uso do solo, sem, contudo, apresentar as sugestões encaminhadas e os resultados das discussões. As reuniões setoriais sequer foram divulgadas pelo jornal oficial da prefeitura. Não se localizou, também, fonte alguma que identificasse o número médio de pessoas presentes nestes eventos.

A segunda e última etapa das discussões públicas teve lugar entre 28 e 30 de agosto, com a realização do congresso municipal “Santos: a cidade e seu futuro”. O caráter que se procurou atribuir a este evento era o de “encontro para disseminação de idéias, não deliberativo”, de acordo com a resolução dos componentes do grupo de trabalho lotado no gabinete do prefeito, em reunião realizada em 30/3/95. Esta definição confirma o significado deste mecanismo como instrumento de disseminação da política e de debate com a sociedade em torno do plano diretor. Tratava-se, além disso, conforme já apontado, de consulta popular, para a apresentação de demandas ou sugestões da sociedade sem o compromisso de atendê-las, posto que este evento, bem como as reuniões que o antecederam, não deliberava sobre a política. Cabe apontar também a sua natureza instrumental, como meio de se alcançar o apoio para a etapa posterior de discussão do projeto na Câmara.

O encaminhamento adotado pelo Executivo de discutir o plano diretor através de um congresso distingue-se dos procedimentos que orientaram a ação do poder público nas políticas municipais de caráter setorial – como a habitacional, a ser tratada no próximo capítulo –, que foram organizados

156. Comparada, por exemplo, com a divulgação dada pelo jornal ao plano diretor de Cubatão, identificou-se menor cobertura ao plano de Santos, seja de divulgação dos eventos públicos, seja de discussão do conteúdo substantivo da proposta do Executivo.

segundo modelos mais descentralizados de decisão, com o comprometimento mais direto da população, através da realização de pré-conferências e conferências municipais de caráter deliberativo. O significado político do congresso sobre o plano diretor, como parte do processo de discussões públicas, ficou restrito à função de democratização da política, com a publicização das propostas elaboradas pelo Executivo municipal e a apresentação de sugestões por parte daqueles que a ele compareceram, não se constituindo, portanto, em instância de deliberação da política. Dito em outras palavras, o congresso não foi proposto como mecanismo para alterar as atribuições das instâncias oficiais existentes, quais sejam, o próprio Executivo municipal e o Conselho Consultivo do Plano Diretor. A estes mantinha-se reservada a competência da aprovação do texto final do projeto de lei, enquanto que ao congresso municipal cabia a função de disseminar e debater a proposta do Executivo, contribuindo assim para a formação de um pacto em torno do projeto que seria posteriormente encaminhado ao Legislativo. Confirma-se, desta forma, o papel atribuído ao congresso, um evento pontual destinado a veicular a proposta do Executivo e recolher contribuições formuladas por diferentes agentes sociais, com vistas a formar um amplo pacto em torno da proposta enviada à Câmara.¹⁵⁷

O congresso *Santos: a cidade e seu futuro* foi organizado em três sessões temáticas: Porto e Transportes de Carga; Racionalização do Uso da Estrutura Urbana; e Qualidade de Vida e Rotas de Desenvolvimento, com trabalhos apresentados por expositores convidados e membros da administração municipal.¹⁵⁸ Após a terceira sessão, foram encaminhadas ao plenário as sugestões e propostas formuladas pela sociedade.

Segundo fonte oficial da prefeitura de Santos, a frequência média às sessões foi de aproximadamente 180 pessoas, “a maioria representantes de entidades da sociedade civil, [que] se inscreveram para participar dos debates envolvendo a proposta do plano diretor”. (D.O. Urgente, 1/9/95) Para o jornal *A Tribuna*, contudo, a frequência às sessões do congresso foi baixa, sem, contudo, explicitar o número de pessoas presentes. Para membros da equipe de governo, este evento foi importante, especialmente por divulgar e debater temas que envolvem e atingem os diferentes segmentos sociais. Segundo José Rodrigues, assessor para assuntos portuários, esta foi uma oportunidade para se colocar em discussão a proposta de zoneamento da cidade voltada para o porto.

157. O registro das reuniões do Coplan durante o governo David Capistrano Filho foi precário e as atas não foram armazenadas de forma a permitir sua recuperação. Algumas atas foram localizadas e utilizadas para a análise, mas que não dão conta do número de sessões realizadas, da frequência e regularidade de reuniões.

158. Na sessão Porto e Transportes de Carga, os trabalhos foram apresentados por Joan Alemany Llovera, assessor internacional de portos da prefeitura de Santos, José Roberto Sampaio de Campos, da Associação Brasileira de Terminais Retroportuários (ABTRA) e Ivan Figueiredo, representando a Codesp. A sessão Racionalização do Uso da Estrutura Urbana foi composta por Roberto Ezel MacFadden, consultor de planejamento urbano da prefeitura de Santos, Marcos Montenegro, presidente da Companhia de Água e Esgoto de Brasília (CAESB) e Omar Laino, diretor da Construtora Phoenix, de Santos. Os trabalhos da sessão Qualidade de Vida e Rotas de Desenvolvimento foram apresentados por Ladislau Dowbor, consultor para assuntos internacionais da prefeitura de Santos, Michel Asmussen, diretor da Asmussen Associados, empresa de planejamento turístico, Carlos Lambertí, vice-prefeito e secretário municipal de Indústria, Comércio e Turismo (SICTUR), e Ricardo Pereira, secretário municipal de Obras e Serviços Públicos.

Os debates realizados no congresso, do mesmo modo que nas discussões preparatórias, centralizaram-se em torno das propostas relativas ao uso do solo que, de acordo com José Marques Carriço, decorreram do próprio comportamento dos participantes nestas reuniões, que “puxavam para este lado”. Segundo ele, as questões que mereceram especial atenção foram a ocupação dos territórios da ilha e do continente e de definição das zonas de uso na Zona Noroeste. Portanto, mais uma vez os participantes das sessões do congresso deixaram de lado os temas de definição das vocações econômicas da cidade e das diretrizes de desenvolvimento, não obstante a ênfase dada a eles por seus promotores, com a discussão das “rotas de desenvolvimento”, “destinos do porto” etc.

A organização do evento coube ao Executivo municipal, através de suas equipes técnicas. A parceria do Coplan não ocorreu, malgrado a intenção dos membros do grupo de trabalho lotado no gabinete do prefeito.

“... desde o começo a gente tentou organizar as discussões públicas junto com o Coplan, inclusive em algumas delas os seus membros estavam presentes. Eles foram convidados para serem organizadores das discussões públicas, não apenas estarem lá como ouvintes. Mas não houve um envolvimento como gostaria que tivesse havido por parte deles. Eles ficaram meio com o pé atrás e não participaram da forma como se desejaria que tivessem participado. Mas participaram das discussões públicas e participaram do congresso.”¹⁵⁹

Enquanto órgão colegiado com atribuições específicas em relação ao plano diretor, a o Coplan limitou-se a aprovar a agenda das reuniões preparatórias ao congresso. Assim manteve-se a distinção entre o congresso municipal e o Coplan como canais de interlocução entre o poder público e a sociedade, com funções e objetivos distintos.

As entidades membros do Coplan participaram destas discussões das sessões do congresso, encaminhando sugestões como atores individuais interessados na temática, dentro do debate que aí se iniciou e que teve continuidade nas reuniões do conselho que se seguiram. É o que mostra o registro do congresso municipal, pelo qual se verifica também que a Delegacia da Baixada Santista do Sindicato dos Arquitetos e a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob) apresentaram suas propostas na sessão plenária que sucedeu a terceira sessão temática. No caso da Assecob, o seu representante, alegando o adiantado da hora de realização desta sessão, propôs transferir a discussão das sugestões formuladas para o âmbito do Coplan, na reunião marcada para 11 de setembro, o que foi aceito pela plenária do congresso. Assim, deslocou-se para um fórum restrito, constituído legalmente, a discussão acerca de questões tão caras ao setor de produção imobiliária, em particular à Assecob, entidade líder na condução das negociações.

A proposição deste encaminhamento e sua aceitação pelos participantes do congresso confirmam as distinções entre os dois mecanismos de participação social. As discussões públicas, que têm o

159. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

seu desfecho no congresso municipal, não tinham por meta decidir sobre a política e, menos ainda, reduzir as atribuições legais básicas do conselho. No âmbito deste, estas atribuições permaneceram preservadas, em especial o parecer final sobre o projeto de lei de plano diretor – exigência formal e legal que antecede o seu encaminhamento à Câmara. A proposta de deslocamento das discussões para este fórum e sua aceitação pelas pessoas presentes no congresso eram o seu reconhecimento como arena institucional de articulação dos interesses sociais aí representados nos temas relativos ao plano diretor.

Findo o congresso, a discussão sobre o plano diretor transferiu-se para a esfera do conselho. Nas reuniões realizadas entre 11 de setembro e 30 de outubro, foram examinadas as sugestões apresentadas pela Assecob e aquelas encaminhadas por outras entidades durante as discussões públicas anteriores, procedidas as mudanças na versão de plano diretor elaborada pelo Executivo e aprovado o texto final encaminhado à Câmara. Na reunião de 30 de outubro, de acordo com sua ata, após o exame das sugestões da Assecob e participantes do congresso do plano diretor, verificou-se que todas as sugestões enviadas foram contempladas, com exceção de algumas propostas¹⁶⁰ e foi dado o parecer final de aprovação, necessário ao encaminhamento do projeto de lei para a Câmara. Tal como se verá no próximo item, as principais alterações introduzidas quanto ao seu número e natureza decorreram das propostas apresentadas pela Assecob, expressando sua capacidade de formulação e sua liderança sobre as demais entidades representadas no Coplan.

Para José Marques Carriço, um dos coordenadores técnicos do plano diretor, as discussões públicas desenvolvidas no congresso municipal e em suas reuniões preparatórias influenciaram a versão final do projeto de lei do plano diretor. Mas ele destaca também o peso representado pelo Coplan.

“Eu acho que foram muito mais influenciadas pelas discussões públicas, mas o conselho teve um peso. Tanto é que a última versão passou pelo crivo do conselho porque a lei manda assim. A lei fala que você não pode alterar o plano diretor sem que haja a avaliação do Coplan. Então, evidentemente, estávamos presos a isto. E, também, mesmo que não fosse um dispositivo legal, eu acho que pelo acúmulo de discussão dentro do Coplan não dava para fugir de fazer assim...”¹⁶¹

Para o prefeito David Capistrano Filho “a discussão, em grande medida, foi realmente com a Assecob”, e a reversão do relacionamento baseado no confronto contou com os seguintes elementos:

“[como primeiro elemento] os setores que, à época, dirigiam a Assecob faziam parte daqueles setores do PSDB que, já no segundo turno das eleições, nos apoiaram. Achavam, embora não fosse muito do gosto deles porque era PT, que se tratava de uma administração ‘progressista,

160. As sugestões propostas não incorporadas ao texto final do projeto de lei foram a alteração da divisa entre as zonas Portuária e Intermediária no bairro do Macuco, que foi, contudo, parcialmente incorporada com a inclusão de 4 quadras na Zona Intermediária, apresentada pela Sociedade de Melhoramentos do Bairro do Macuco; e a alteração do parágrafo que faz referência ao estabelecimento da proibição de rampas de acesso de garagens guardarem distância do alinhamento do lote suficiente para que um veículo possa acomodar-se no plano, apresentada pela Assecob.

161. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

vantajosa para a cidade', com quem podiam ter diálogo, que era composta de pessoas inteligentes, tecnicamente capazes e que não buscavam interesses pessoais.

O segundo elemento é que a Assecob foi a principal base de apoio para a montagem do conselho de desenvolvimento econômico para a cidade [quando da discussão da metropolização da Baixada Santista]. A Assecob não é uma entidade de grandes empresários. O empresariado da construção civil de Santos é um empresariado de pequeno a médio, mas eles tinham um preconceito com a esquerda e a administração de esquerda do PT.¹⁶²

Apesar de uma retórica que busca relativizar a presença das entidades ligadas ao setor produtor imobiliário urbano, relacionando outras entidades representadas no Coplan, a declaração de José Marcelo Ferreira Marques, à época presidente da Assecob, corrobora esta percepção, nos seguintes termos:

"... nesta nova administração, o plano diretor foi discutido, por consenso foi feita uma redação única colocada pelo Coplan, onde não só participa a Assecob, a Associação dos Engenheiros, a OAB, o IAB, várias entidades da sociedade civil e ele é remetido para a Câmara. (...) E tem a concordância nossa, porque achamos que nesse momento é o plano diretor que contempla tanto os interesses da população quanto os interesses empresariais."¹⁶³

O Coplan, mantido em funcionamento e partilhando, através de suas entidades membros, as discussões sobre o plano diretor com outros atores sociais, teve, na fase final de avaliação das sugestões apresentadas e de redação da versão final do projeto de lei, uma atuação decisiva. Nas reuniões do conselho realizadas na sequência do congresso municipal, os aspectos contidos no plano que mais diretamente afetavam os setores ligados à produção imobiliária foram novamente debatidos. E, dado o equilíbrio de forças aí existente, mudanças foram introduzidas no texto do projeto de lei, configurando a versão final encaminhada à Câmara.

Os principais itens que compunham esta negociação relacionavam-se aos tópicos básicos que orientaram a concepção pública geral da política quanto ao uso e ocupação do solo, quais sejam: o tratamento diferenciado entre a Santos ilha e continente, a definição dos índices de ocupação e aproveitamento do lote e os critérios de fundamentação do zoneamento urbano. A proposta de ocupação urbana diferenciada entre as duas porções do território santista fez parte da negociação entre estes atores, não obstante ter contrariado outros interesses, e as definições quanto ao zoneamento e aos índices urbanísticos foram alteradas consoante as sugestões apresentadas.

A proposta final de plano diretor contrariou os princípios originais que fundaram a proposta de plano diretor em 1990 e que foram defendidos em sua quase totalidade pelo governo David Capistrano Filho. Ao seu lado, contudo, os resultados apresentados confirmaram a disposição do prefeito David Capistrano Filho de estabelecer o diálogo com o setor da construção civil, tal como havia proposto durante a campanha eleitoral. De acordo com José Marques Carriço, as mudanças processadas foram

162. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

163. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 16/4/96.

“... por conta do Coplan ser majoritariamente formado por segmentos ligados à produção imobiliária, ao capital imobiliário da cidade. (...) A gente acabou abrindo esta exceção porque não iríamos conseguir aprovar o plano no conselho. E achávamos que, mesmo com esse retrocesso, valeria a pena enviar o plano do jeito que estava para a Câmara, porque teríamos muitos outros avanços. Então foi uma leitura mesmo de política de resultados, acabamos optando por esta forma. No final, nestas 4 ou 5 reuniões que teve no Coplan, depois do congresso, mudou um pouco esta parte.”¹⁶⁴

Mesmo em face do predomínio dos segmentos ligados à produção imobiliária urbana, o Executivo municipal não tomou qualquer decisão que alterasse o equilíbrio social presente. Havia, pois, apesar de não explícita, a aceitação das forças sociais representadas no Coplan que se identificavam com as entidades ligadas ao setor produtor urbano, com as quais os responsáveis públicos pela política neste governo dialogavam, reconhecendo-os como os principais interlocutores. Deste diálogo, resultou uma proposta consensual.

Através de portarias assinadas pelo prefeito, algumas entidades públicas, cujas atribuições relacionam-se direta ou indiretamente aos temas privilegiados pelo planejamento urbano, passaram a integrar as reuniões do conselho. Estas nomeações, contudo, não tinham validade legal, pois para alterar a composição do conselho era preciso modificar a lei que o instituiu através de outra lei – o que dependeria, portanto, de aprovação pelo Legislativo municipal. Assim, os novos membros não tinham o direito de voto. O motivo alegado pelo Executivo municipal para não encaminhar emenda à lei de 1968 que criou o Coplan foi o da inviabilidade política de se alcançar resultados positivos, dado o equilíbrio de forças existente na Câmara.

As três portarias de nomeação de membros do Conselho foram assinadas pelo prefeito em 31/5/93, 26/5/95 e 5/9/95. Nas duas primeiras, foi indicado um membro representante do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural e Artístico do Município de Santos (Condepasa), entidade que tinha assento nas reuniões do Coplan no governo anterior na qualidade de membro convidado. Na terceira portaria, além do representante do Condepasa, foram nomeados representantes das administrações regionais da Zona Noroeste (ARZN) e dos Morros (ARM), da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), da Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa) e da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).

Estas portarias incorporaram novas entidades ao conselho, sem que isto tivesse representado a incorporação dos segmentos populares, tão cara aos propósitos da política de planejamento urbano participativo. Além disso, esta mudança de composição mediante as portarias assinadas foi uma tentativa que se coloca a “meio do caminho”, pois, sem suporte legal e com os novos membros sem direito a voto, ela não alterava o equilíbrio das forças legalmente constituídas no âmbito desta instância de representação social.

164. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

Apesar de mudanças legais não terem sido realizadas, o tema da ampliação da representação social no conselho e a revisão de suas atribuições foram discutidos na fase preparatória de elaboração do plano diretor no âmbito do programa Agenda 21 - Santos Cidade Modelo. Nos seminários realizados em 29/8/95, o tema central dos debates foi o plano diretor. O objetivo era obter subsídios para a discussão em torno do plano diretor que deveria ocorrer no congresso municipal sobre o plano diretor. A pauta dos seminários privilegiou as discussões de propostas de alteração na composição e nas atribuições do Coplan, abrindo espaço também para o exame da proposta de projeto de lei complementar de criação das Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA).¹⁶⁵

Em suma, o processo que possibilitou a elaboração do projeto de lei do novo plano diretor de Santos no governo David Capistrano Filho, tal como recuperado acima, revelou, pelo menos, quatro pontos básicos. O primeiro é que as regras institucionais existentes possibilitaram o recurso a outros mecanismos de articulação entre o poder público e sociedade, como no caso do envolvimento ampliado da sociedade através das discussões públicas realizadas. Este mecanismo, em particular, consistiu em consulta popular, sem que as sugestões apresentadas fossem obrigatoriamente incluídas na versão final de plano diretor. Pode-se, assim, afirmar que relativizou-se o espaço político do Coplan como fórum de discussão do plano diretor, porém não como fórum de sua deliberação. Como tal, este conselho foi preservado e as forças sociais nele representadas, apesar do viés que privilegiava alguns setores sociais, conduziram o processo que aprovou a versão final do projeto de lei.

Para a montagem da agenda das discussões, o Coplan foi, ao mesmo tempo, instância homologadora das decisões tomadas no gabinete do prefeito e co-partícipe, pela presença das entidades que o compõem nos eventos realizados, em particular nos fóruns setoriais e no congresso municipal, que discutiram a proposta do plano. Além disso, o Coplan teve sua composição alterada através de um mecanismo sem fundamentação legal, incorporando-se representantes de instituições públicas com participação nas reuniões realizadas, sem, contudo, terem direito a voto.

Em decorrência disto, o segundo ponto que marcou a elaboração do projeto de lei plano diretor foi a natureza das discussões públicas realizadas, definidas como mecanismo de disseminação das idéias propostas pelo Executivo. O processo desenvolvido não se assemelha aos procedimentos utilizados em outras políticas, em particular as de recorte setorial, conduzidas pela administração David Capistrano Filho, como, por exemplo, a habitacional. As reuniões preparatórias ao congresso municipal sobre o plano diretor, bem como o seminário realizado no âmbito do programa Agenda 21, difundiram a proposta e recolheram sugestões, não funcionando, contudo, de acordo com o modelo das "pré-conferências" de

165. Além da composição e atribuições de um conselho, a definição das áreas de interesse ambiental justifica-se pela escolha do tratamento da questão ambiental como prioridade do programa da Agenda 21 em Santos.

encaminhamento de propostas e escolha de delegados a uma “conferência” municipal com caráter deliberativo acerca da política.

O terceiro ponto confirma nossas conclusões sobre o governo Telma de Souza quanto à posição estratégica ocupada pelo Coplan no processo da política de planejamento urbano. Neste governo, como no de David Capistrano Filho, o Coplan foi a arena institucional privilegiada da política. Nele concentraram-se as decisões sobre o plano diretor, mormente em sua dimensão de plano de uso do solo, cujos resultados foram a interrupção do processo da política, no governo Telma de Souza, e a aprovação da versão final do projeto de lei enviado ao Legislativo, no governo David Capistrano Filho. Os esforços dos dois prefeitos para alterar sua composição em nenhum momento foram conclusivos e o conselho manteve o mesmo perfil de representação social que foi definido em 1968, data de sua criação. Assim, nos oito anos de governo da Unidade Democrática Popular, os interlocutores privilegiados da política de planejamento urbano em Santos foram os grupos sociais representados no Coplan, isto é, os setores ligados à produção imobiliária urbana que, na especificidade santista, são liderados pela Assecob.

O lugar ocupado pela política de planejamento urbano na agenda do governo municipal, em 1995, leva ao último ponto a se destacar. Em face desta prioridade, o arranjo político-administrativo adotado concentrou as decisões da política no gabinete do prefeito, segundo um modelo de organização que permitiu explicar o recurso à consulta popular como mecanismo utilizado pelo Executivo para sua interlocução com círculos ampliados da sociedade. A escolha deste mecanismo, que permitiria o apoio que se considerava necessário para vencer as resistências na fase de aprovação do projeto de lei na Câmara, excluiu as alternativas de uma ampliação dos grupos sociais que pudessem ter participação efetiva no processo de formação das decisões nesta dimensão particular da política. Em consequência, o desenho final da política resultou das relações entre objetivos fixados pelo Executivo e os interesses defendidos pelos produtores imobiliários urbanos. Não é sem razão, por conseguinte, que os esforços empreendidos pelo Executivo municipal para a alteração da composição do Coplan não tenham chegado a resultados concretos. Neste conselho, o perfil de representação social contribuiu para induzir a feição final da política, consoante às principais forças nele presentes.

Não obstante as sugestões terem sido apresentadas no congresso municipal sobre o plano diretor, as decisões foram tomadas centralizadamente, consoante o modelo político-organizacional de sua concentração no gabinete do prefeito. No movimento de se encaminhar para a conclusão do projeto de lei, na seqüência das discussões públicas, as decisões fecharam-se nos círculos restritos da autoridade pública instituída na esfera executiva e no Conselho Consultivo do Plano Diretor, instâncias nas quais tomaram-se as decisões sobre o projeto de lei enviado à Câmara. Por força legal, o parecer favorável à versão final do projeto de lei, concedido na reunião do Conselho realizada em 30/10/95, foi o ato final e formal que encerrou o processo de elaboração da política de planejamento urbano em Santos na esfera executiva.

A versão final do plano diretor encaminhado à Câmara incluiu as sugestões apresentadas ao longo do seu processo. No próximo item, estas sugestões são analisadas, tendo-se como referência a versão elaborada pelo Executivo.

Plano Diretor do Executivo e suas alterações

As modificações introduzidas no projeto de lei de instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos incidiram mais sobre alguns capítulos do que outros, sem que se tivesse alterado a estrutura formal da versão apresentada pelo Executivo. As duas versões mantiveram a organização em quatro títulos. O primeiro – “Disposições Gerais” – estabeleceu os objetivos a serem alcançados, as divisões territorial e regional e o abairramento do município. O segundo – “Desenvolvimento Urbano” – identificou as áreas econômicas prioritárias para a promoção do desenvolvimento do município e estabeleceu as metas e os programas prioritários correspondentes. O terceiro – “Restrições Urbanísticas” –, além de relacionar os instrumentos legais complementares ao plano diretor, reuniu os regulamentos básicos ao uso e ocupação do solo através dos capítulos de zoneamento e de zonas especiais. E o quarto – “Disposições Finais” – destacou o caráter complementar entre o plano diretor e os instrumentos de planejamento orçamentário e financeiro e estabeleceu a competência e a composição do Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano.¹⁶⁶

O quadro anexo – base para a discussão neste item – mostra alteração em cerca de 80 pontos do projeto de lei em sua versão elaborada pelo Executivo em relação àquela enviada à Câmara municipal. Quanto ao tipo de impacto sobre o texto final, o exame destes pontos revelou características distintas das mudanças introduzidas e, por conseguinte, exigiu sua classificação para efeitos de análise. Foram, inicialmente, distinguidas as modificações que não alteraram a proposta original por se tratar de ajustes que visaram maior precisão de terminologia e de natureza jurídica, bem como de correções de redação. Estas mudanças foram agrupadas sob o termo genérico de “ajustes”. Ao seu lado, alinharam-se as modificações que alteraram a proposta original e que, em face de suas diferenças, foram organizadas em dois grupos. O primeiro reúne as mudanças que alteraram o texto original por dois motivos: (i) porque alguma modificação introduzida, de qualquer natureza, exigiu complementação ou mesmo maior aprofundamento e (ii) porque foi necessário proceder-se à adequação ao contexto sócio-urbano-político local, em geral em resposta à demanda expressa por algum segmento externo ou interno à máquina municipal. Estas modificações, contudo, não representaram alteração dos princípios ou conceitos bási-

166. A alteração do Coplan para Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano respondia à definição da Lei Orgânica municipal, que propôs a criação de um conselho assim denominado.

cos que estruturaram a proposta do Executivo. Estas mudanças receberam as denominações de “complementar” e “adequações ao contexto sócio-urbano-político”, respectivamente. O segundo grupo agrega as modificações que alteraram o texto original em aspectos avaliados como essenciais quanto aos princípios que fundaram a proposta do Executivo. Neste caso, houve a alteração de concepção da proposta da política e estas mudanças foram agrupadas sob a denominação de “estrutural”.

Além disso, as informações constantes no quadro anexo permitem identificar os agentes proponentes destas mudanças. À exceção de uma única modificação para a qual não se localizou o agente proponente,¹⁶⁷ as mudanças introduzidas resultaram da contribuição de diferentes unidades da administração pública municipal, em particular do grupo de planejadores, de segmentos sociais individualizados, de entidades colegiadas e de um único vereador em uma única proposição.¹⁶⁸

A combinação destas variáveis é apresentada na tabela a seguir. Nesta, quantificam-se as modificações introduzidas no projeto de lei do Plano Diretor, por classe de mudança e segundo título e agente proponente.

A distribuição das modificações introduzidas entre os quatro títulos de composição do projeto de lei mostra sua concentração numérica no título III, “Restrições Urbanísticas”, com mais da metade delas. Nos demais títulos, as mudanças foram de menor monta, com proporções equivalentes nos títulos I e II e mais reduzidas no título IV, até porque este último reunia o menor número de artigos. Da perspectiva das mudanças conceituais, foi também o título III que concentrou as modificações que produziram algum tipo de deslocamento em relação aos instrumentos anteriormente definidos pelo Executivo municipal. O título “Disposições Finais” teve alterações, em número bem inferior, também classificadas como estruturais. No título I, as modificações foram principalmente de ajustes de terminologia ou de natureza jurídica, não obstante algumas mudanças de ordem estrutural. E no título II, decorreram principalmente de adequações ao contexto sócio-urbano-político local.

Considerando o agente proponente da mudança, constatou-se, em primeiro lugar, que o maior número de mudanças resultou da ação do grupo de planejamento da prefeitura municipal, com correções jurídicas ou de redação nos títulos I, II e III, e da Assecob, com mudanças de ordem estrutural, além de ajustes, concentradas no título III. As demais unidades da administração municipal tiveram também participação, contudo com menor expressão numérica, mesmo quando agregadas. Comportamento semelhante foi identificado em relação às sociedades de melhoramentos. As mudanças incorporadas por sugestão destes dois grupos de agentes, contudo, pouco alteraram a concepção original da proposta

167. Refere-se à alínea “c”, inciso II, artigo 2º. Segundo José Marques Carriço, o acréscimo introduzido foi proposto durante o congresso “Santos: a cidade e seu futuro”.

168. Na investigação para a recuperação de todas as sugestões apresentadas na fase de elaboração do projeto de lei identificamos somente as agências públicas e as entidades sociais relacionadas no anexo. Além destas, localizamos as sugestões encaminhadas pela Delegacia Regional do Sindicato dos Arquitetos, que se revestiram de caráter genérico. Outros propositores não foram identificados, como, por exemplo, os movimentos populares e a Companhia Docas do Estado de São Paulo.

elaborada pelo Executivo. Por fim, ao lado das modificações sugeridas por estes agentes individualizados, houve outras, apesar de poucas, que resultaram de processos mais coletivos de formulação e proposição, com a incorporação de duas sugestões formuladas pelo Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan), localizadas nos títulos I e III, e daquelas elaboradas durante a realização do seminário específico sobre o plano diretor no âmbito do programa Agenda 21, no título IV.

Tabela 2

Número de Modificações Introduzidas no Texto Final do Projeto de Lei do Plano Diretor, por Grupo de Modificações, segundo Título e Agente Proponente
 Governo David Capistrano Filho (1993-96)
 Santos

Agente proponente	Ajustes	Complementar	Adequação sócio-urbana-política	Estrutural
TÍTULO I: DISPOSIÇÕES GERAIS				
PMS Planejamento	5	1	-	-
PMS SAJUR	1	-	-	-
PMS AR Morros	-	-	1	-
PMS Coordenadoria Área Continental	-	-	1	-
Sociedade de Melhoramentos	-	-	1	1
Assecob	-	-	-	1
Coplan	-	-	-	1
Total	6	1	3	3
TÍTULO II: DESENVOLVIMENTO URBANO				
PMS Planejamento	3	2	2	-
Assecob	-	1	2	-
Assecob e vereador Fausto Figueira	-	-	1	-
Total	3	3	5	-
TÍTULO III: RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS				
PMS Planejamento	17	1	-	1
PMS SAJUR	1	-	-	-
PMS AR Morros	1	-	-	-
PMS AR Z. Noroeste	-	-	-	1
Sociedade de Melhoramentos	-	-	-	1
Assecob	10	-	1	14
Coplan	-	-	-	1
Total	29	1	1	18
TÍTULO IV: DISPOSIÇÕES FINAIS				
PMS Planejamento	-	-	-	1
Semin. Agenda 21	-	-	-	4
Total	-	-	-	5
Total geral	38	5	9	26

Fonte: Anexo: Comparação entre a proposta do Executivo municipal e o projeto de lei complementar n.º 50.

Esta síntese nos permite concluir que, não obstante as modificações introduzidas, manteve-se inalterada a concepção básica formulada pelo Executivo municipal nos aspectos tratados no título I, que estabeleceram os objetivos gerais fixados para o plano diretor, alterando sua denominação para adequá-la ao disposto na Lei Orgânica Municipal em termos de “plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana” e o abairramento do território municipal, com remanejamento de bairros entre regiões, exclusão e inclusão de bairros e redefinição de perímetro de bairros. Além destas modificações – de fato, apenas adaptações – saliente-se também a definição de perímetro para “área de expansão urbana”, ao lado das áreas urbana e rural, na divisão territorial do município, como sugestão da Assecob, expressando os interesses de reserva de área para expansão do território urbanizável. No título II, referente ao “Desenvolvimento Urbano”, vale destacar a inclusão de duas novas metas, relativas ao “atendimento à demanda habitacional”, com o objetivo de particularizar programas específicos voltados para a população de baixa renda e incentivar a ocupação da área central da cidade e à “metropolização da Baixada Santista”, em consonância ao processo anterior e externo ao plano diretor que se desenvolvia na região, com a mobilização de lideranças dos vários municípios, que resultou na criação da Região Metropolitana da Baixada Santista, através de lei estadual. Já quanto ao título IV, as modificações introduzidas foram de outra monta, pois compreenderam a alteração dos objetivos e da competência do conselho do plano diretor, bem como da representação social em seu âmbito. Como resultado das proposições formuladas durante o seminário sobre o plano diretor no âmbito do Programa Agenda 21, alterou-se sua denominação para Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, com vistas a ampliar os objetivos perseguidos na direção do estabelecimento de um processo de planejamento, porém de denominação distinta àquela constante na Lei Orgânica municipal. Para tanto, propunha-se a instituição de uma comissão técnica do plano diretor, composta por técnicos indicados pelo conselho e com a atribuição de assessoria às questões específicas ligadas ao planejamento e desenvolvimento urbano. Quanto à composição do conselho, excluiu-se a representação do Legislativo,¹⁶⁹ manteve-se a representação do Poder Executivo e da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), ampliou-se a representação de entidades de classe direta e indiretamente ligadas à produção do espaço urbano, incluiu-se a representação da Ferrovias Paulistas S.A. (Fepasa). Além de manter a representação do Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos dos Bairros de Morros e Centros Comunitários de Santos, estruturou-se a representação popular a partir de um modelo descentralizado regionalmente, através da participação de representantes de moradores de cada uma das regiões que se propunha dividir o território municipal.

169. Esta exclusão pode ter sido tomada diante do parecer do Poder Legislativo que definiu a sua participação nos conselhos municipais somente com direito a voz e não a voto.

Porém, o exame das mudanças realizadas identificam o título III, "Restrições Urbanísticas", como o alvo das modificações mais substantivas ao projeto de lei do Executivo, posto que foram aí relacionadas 14 mudanças classificadas como estruturais, propostas pela Assecob. Outras 10 modificações que visaram algum tipo de ajuste foram propostas por esta entidade e incorporadas ao projeto de lei enviado à Câmara. Em decorrência, a ação do grupo de planejamento da prefeitura foi também mais incisiva neste caso, observando-se, porém, que as modificações foram introduzidas, predominantemente, para adequar o projeto de lei às mudanças propostas pela Assecob. Em consequência, cabe recuperar, com mais profundidade, as mudanças de conteúdo da política resultantes desta interação.

O primeiro capítulo do título III ocupou-se dos instrumentos reguladores do zoneamento, com a definição dos usos de lotes, terrenos, edificações e compartimentos em áreas urbanas, das zonas de uso, das condicionantes para edificar, com o estabelecimento dos índices de aproveitamento e ocupação, dos recuos obrigatórios dos lotes e dos instrumentos específicos relativos à construção de conjuntos habitacionais. O segundo capítulo compreendeu a identificação e definição das zonas especiais, relacionando as Zonas de Especial Interesse Social (ZEIS) e a Área de Proteção Ambiental (APA) aprovadas no governo Telma de Souza, assim como as Zonas de Especial Interesse Ambiental (ZEIA), Cultural (ZEIC), para o Desenvolvimento Econômico (ZEDE) e, na versão do projeto encaminhada à Câmara, de Regularização de Loteamentos (ZERL).

Os instrumentos urbanísticos propostos pelo Executivo preservaram os princípios que haviam sido gestados no governo anterior. Nos dois governos, a espinha dorsal da intervenção urbana fundava-se no tratamento diferenciado e combinado dado às porções insular e continental do município, que seria equacionado com o equilíbrio entre o adensamento controlado da porção insular e a preservação da área continental.

Para a Santos-ilha, a regulação do solo urbano seguiria os instrumentos definidos dentro da premissa da mistura de usos urbanos, desde que controlado o impacto de eventual incompatibilidade entre atividades urbanas. Assim, os usos residencial, cultural, recreativo, assistencial, prestação de serviços, comercial e industrial seriam permitidos em todas as seis zonas de uso em que se propunha dividir o território santista, na sua porção insular, à exceção de áreas compreendidas na zona dos Morros. Nas zonas Leste, Central e Noroeste, as restrições eram o uso industrial potencialmente poluidor ou incômodo ao uso residencial e de prestação de serviços também incompatível com o uso residencial. Para as zonas Portuária e Retroportuária não se estabelecia qualquer proibição de usos urbanos. Segundo o modelo proposto, a fim de garantir a adequação e compatibilidade de usos não residenciais ao próprio uso residencial, o controle dos usos permitidos se daria através de restrições fixadas por lei.

Preservava-se o modelo de zoneamento por adensamento, formulado no governo Telma de Souza. O controle dos impactos entre usos urbanos pressupunha a complementaridade entre os dispositivos

contidos na lei do plano diretor e aqueles do Código de Posturas, que já se encontrava na Câmara municipal para apreciação e votação. Consoante a esta diretriz, propunha-se um mesmo e igual índice de aproveitamento e ocupação do lote urbano para todo o território insular, à exceção das áreas compreendidas pelos morros. Portanto, estes índices e taxas não apresentavam variação por zona de uso.¹⁷⁰

De uma perspectiva conceitual, o zoneamento por adensamento possibilitaria a coexistência entre usos urbanos, em particular entre o uso residencial e os demais usos, introduzindo a figura do “desde que” atendidos certos requisitos. Com isto, a concepção de ocupação urbana alterava o padrão dominante do zoneamento funcional que, ao definir zonas segundo usos urbanos muitas vezes exclusivos e com restrições ao aproveitamento e ocupação dos lotes, restringia *a priori* o seu acesso para alguns segmentos sociais. Quanto à compatibilidade entre usos com controle de seu impacto, ela é ilustrada com o exemplo dado por José Marques Carriço ao defender o zoneamento por adensamento. Para ele, o conflito que poderia decorrer entre o uso residencial e a presença de bares com música em sua vizinhança – freqüente em uma cidade turística como Santos – seria solucionado “desde que” cumpridas disposições contidas no Código de Posturas, como isolamento acústico, estacionamento regulamentado etc. Isolados os usos incompatíveis com o uso residencial, como os poluidores e incômodos, o controle dos impactos que determinados usos poderiam produzir especialmente sobre o próprio uso residencial, era o mecanismo proposto para garantir o novo modelo de zoneamento. A idéia subjacente, segundo Carriço, “era a de listar os impactos e falar ‘olha, este impacto não pode aqui’”.¹⁷¹ Portanto, a restrição quanto ao uso seria definida pelos impactos que determinados usos poderiam provocar.

Com esta conformação, o modelo proposto significava o abandono do princípio da separação de usos urbanos, base do zoneamento funcional. Não obstante o caráter compreensivo no tratamento globalizado das áreas urbanas municipais, o modelo do zoneamento funcional carrega, por definição, outro tipo de restrição, qual seja, o da diferenciação da ocupação do território segundo usos urbanos, com distribuição espacialmente segregada da população. Em Santos, esta modalidade de zoneamento em vigor desde o Decreto-lei n.º 306/41, foi mantida pelo Plano Diretor Físico de 1968. A proposta do Executivo juntava-se às críticas correntes aos efeitos negativos provocados pelos instrumentos de parcelamento e de uso e ocupação do solo urbano, que discriminaram as populações menos favorecidas, e que, no caso de Santos, contribuiu para o deslocamento destas para áreas precárias, insalubres e mal servidas de infra-estrutura e serviços urbanos, como as encostas dos morros e os mangues na zona Noroeste. Isto resultou em um processo de ocupação habitacional em geral irregular ou clandestino. As porções nobres do território urbano, por força das definições da lei do Plano Diretor Físico de 1968,

170. O índice de aproveitamento fixado foi de 4 vezes a área do lote, à exceção dos morros, com índices igual a 2 ou 3 conforme a sub-área. As taxas de ocupação foram de 60%, para edificações com até 15 metros de altura, de 50%, para edificações até 27 metros, e de 40%, para edificações acima de 27 metros.

171. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

localizadas na Orla e em suas proximidades, bem servidas de equipamentos urbanos, permaneceram de uso predominantemente residencial, destinado aos segmentos mais bem posicionados socialmente. As áreas localizadas na região central, igualmente bem equipadas, restringiram-se aos usos comercial e de prestação de serviços, coexistindo com a invasão habitacional caracterizada pelos cortiços.

Sem desconhecer os riscos de conflito decorrentes da mudança de padrão de zoneamento, a proposta do Executivo reconhecia, além disso, as suas diferenças. A manutenção das regras anteriores de regulação da produção do espaço urbano seria, segundo um dos coordenadores técnicos do plano diretor, a garantia da exclusividade do uso do solo e “a possibilidade de realizar bons negócios” para as entidades ligadas ao setor empresarial de produção imobiliária. Defender o zoneamento funcional era defender

“ a reprodução de um modelo que está aí desde o plano diretor da época da guerra – que foi o primeiro plano de Santos – e que foi reproduzido no plano diretor de 68, que é você criar determinadas áreas da cidade onde você só tem residência, onde os lotes são razoavelmente grandes... Isso obviamente encarece o preço do solo, você cria ilhas na cidade de médio e alto poder aquisitivo e obviamente que isto gera boas oportunidades de negócio. Estas entidades sempre defenderam este modelo de ocupação da cidade.”¹⁷²

Ao quebrar a exclusividade do uso do solo, uma das metas básicas do zoneamento por adensamento era, portanto, baratear o custo da terra. Pretendia-se, dessa forma, romper o círculo vicioso do processo histórico de ocupação urbana, caracterizado pela expulsão da população de baixa renda para áreas periféricas, menos propícias ao assentamento habitacional. José M. Carriço afirma que o modelo de zoneamento proposto era

“completamente diferente [do zoneamento funcional] que gerou o encarecimento do custo do solo na ilha e a expulsão da população de baixa renda para a periferia. Um modelo que favelizou São Vicente, Vicente de Carvalho, os mangues da ilha, inclusive em Santos, na zona Noroeste, e causou a ocupação desordenada dos morros com graves problemas de risco geológico.”¹⁷³

Em suma, a proposta do Executivo distinguia a concepção geral de intervenção urbana em relação aos modelos usuais, inclusive em Santos. Porém, visto que se mantinha o conflito entre concepções distintas, permaneciam as dificuldades para sua realização. Tal como no governo Telma de Souza, os setores ligados à produção imobiliária advogavam em favor da concepção de zoneamento fundada na separação de usos urbanos, sustentados por uma cultura urbana historicamente cristalizada de leitura de cidade. A manutenção do zoneamento por função urbana vinha ao encontro das necessidades e interesses do setor produtor da cidade. A este, mais diretamente que a outros grupos, convém a separação entre usos urbanos, que é a condição para o exercício de sua atividade econômica com potencialização de

172. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

173. *Idem*.

ganhos. Sob uma argumentação aparentemente técnica (e, assim, pretensamente neutra), exemplificada com a incompatibilidade entre escolas e academias de balé, de um lado, e residências, de outro, o então presidente da Assecob defendia a compartimentação do território urbano municipal segundo usos urbanos como princípio universal para a consecução do interesse coletivo, não obstante restrito a uma categoria. Ele argumentava que

“a gente não tem uma visão estritamente corporativa. É lógico que a gente tem que defender os interesses da categoria, até por isso ela existe, senão não tem sentido [a sua existência]. Mas interesse do setor tem que estar junto com o interesse da sociedade, se não estiver junto... O interesse particular da atividade não pode estar dissociado do interesse coletivo da sociedade.”¹⁷⁴

Politicamente, o conflito entre estas concepções expressava-se, de um lado, em uma política que, sem perder sua natureza regulatória, propunha-se também redistributiva, no sentido de visar o acesso mais igualitário à cidade e aos benefícios coletivos nela produzidos em face das oportunidades permitidas pela mistura de usos urbanos. Com esta perspectiva, a proposta do Executivo santista seria a resposta pública para a reversão do processo histórico de ocupação das cidades brasileiras de grande e médio portes que, segundo as interpretações de uma das correntes contemporâneas de urbanistas e planejadores urbanos, foi marcado pelo fenômeno da segmentação do espaço urbano entre excluídos e incluídos. Sem desconsiderar a contribuição de uma política macro-econômica, esta corrente considerava que, os instrumentos urbanísticos implantados, ao provocar a valorização desigual do custo da terra também teriam concorrido para a emergência deste fenômeno. De outro lado, manter a diretriz do zoneamento funcional significaria dar continuidade ao processo de ocupação da cidade segundo moldes anteriores, isto é, com segmentação e segregação socioespaciais.¹⁷⁵

Não obstante tais críticas e a própria fundamentação que sustentava o modelo de zoneamento proposto pelo Executivo, as mudanças incorporadas ao projeto de lei por sugestão da Assecob reintroduziram alguns dos parâmetros norteadores do zoneamento funcional, quais sejam: a redefinição do uso exclusivo para algumas áreas urbanas; a diferenciação de índices de aproveitamento e taxas de ocupação do lote segundo zonas urbanas que, no caso das taxas incluiu, também, a mudança da própria base de fixação destas taxas, que passou a ser o número de pavimentos da edificação, e não mais a sua altura (em metros), tal como proposto originalmente pelo Executivo municipal. Ainda por sugestão da Assecob, foram estipuladas as áreas do território da Santos-ilha consideradas prioritárias aos seus interesses.

Em decorrência, as proposições da Assecob estavam basicamente relacionadas ao perímetro da zona definida pela prefeitura como Leste, uma vez que esta foi a zona que mais sofreu alterações no

174. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

175. Dentro da tendência das análises urbanísticas que se sustentam na crítica ao planejamento urbano tecnocrático e defendem formas mais democráticas de planejamento, situam-se Rolnik (1997) e Villaça (1998).

texto final encaminhado à Câmara. Com as alterações propostas, a zona Leste foi subdividida nas zonas da Orla e Intermediária, sendo que no perímetro compreendido pela primeira foram definidas áreas de uso exclusivamente residencial, com a permissão de atividades de prestação de serviços consideradas como extensão natural das residências, desde que exercidas na moradia do profissional. A exclusividade do uso de serviços, nos termos do projeto enviado à Câmara, era ainda mais restritiva do que a proposta original apresentada pela Assecob, a qual permitia as atividades de comércio varejista em geral e auxiliares ao comércio, nas vias principais, preferenciais e secundárias, no perímetro das áreas de uso estritamente residencial.¹⁷⁶

Para as novas zonas da Orla e Intermediária, o coeficiente de aproveitamento do lote foi elevado passando a ser de 5 vezes a área do terreno, em consonância à proposta da Assecob. Quanto à taxa de ocupação dos lotes, além da redefinição da base geral para sua fixação através do número de pavimentos, a proposta desta entidade fixava percentuais distintos para estas duas zonas. As taxas definidas no projeto final, no entanto, não corresponderam exatamente às sugestões apresentadas pela Assecob, mas resultaram das negociações desenvolvidas no Coplan, em particular entre os representantes desta entidade e da prefeitura. Para a zona da Orla, fixou-se a taxa geral de 40% de ocupação do lote, permitindo-se 60% para edifícios com até 4 pavimentos e de 50% para edifícios com até 6 pavimentos. Para a Assecob, a taxa de 50% era mais generosa, referindo-se às edificações com até 8 pavimentos. Para a zona Intermediária, propôs-se uma mesma e única taxa de ocupação do lote, equivalente a 60%. Esta alteração foi mantida na versão final do projeto de lei, mas foi acrescida da taxa de 40% no caso das edificações com mais de 10 pavimentos.

A Assecob propôs também mudanças nos índices de aproveitamento dos lotes da zona Central, sugerindo o índice mais elevado de todo o território municipal da Santos-ilha sem alterar a tipologia de usos permitidos e não permitidos. Para as demais zonas, a entidade propôs a manutenção da tipologia de usos e dos índices e taxas propostos pelo Executivo. A atenção diferenciada da Assecob às diferentes áreas – colocando, de um lado as regiões Central e Leste e, de outro, as demais – é a principal evidência da prioridade daquelas áreas para os interesses imobiliários representados. Estas áreas, no contexto urbano de Santos, correspondem àquelas com melhor potencial de mercado: a Leste, por suas características de região de residência da população santista de poder aquisitivo mais elevado, além de veraneio; e a central que, em face da cobertura existente de equipamentos e serviços urbanos, guarda, em si mesma, potencial para a realização de novos investimentos imobiliários.

Mais do que explicitar as demandas e interesses do setor produtor imobiliário urbano, a versão final do projeto de lei enviado à Câmara reconhece o mercado como instituição co-partícipe do processo

176. O atendimento desta proposição nas vias principais, preferenciais e secundárias passou a ser preenchido a partir da aprovação da lei complementar de criação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico com a delimitação de corredores comerciais, adiante apresentada.

de produção da cidade. Foi com base neste reconhecimento que José Marques Carriço, na condição de um dos coordenadores técnicos do plano diretor, justificou a fixação de índices urbanísticos que permitiriam maior adensamento urbano na zona Noroeste, o que não foi questionado pelos representantes da Assecob. Ao relatar o debate travado, durante o processo das discussões públicas do plano diretor, com o vereador Manoel Constantino, identificando-o como um dos porta-vozes da opinião local de que as condições físicas da região Noroeste não suportariam maior adensamento, Carriço contra-argumentou, afirmando que atualmente há recursos tecnológicos que permitem fundações profundas nos terrenos e sustentou a “viabilidade econômica do empreendimento”.

“A gente sabia que o que ia realmente determinar se o prédio ia passar dos quatro andares era a viabilidade econômica do negócio. Se o apelo comercial do lançamento não compensasse investimento em fundação o sujeito não ia levantar. Ia levantar um prédio baixo como os que existem lá, isto é, os poucos prédios de três pavimentos que existem na zona Noroeste.”¹⁷⁷

É também, muito provavelmente, dentro desta mesma linha que pode se interpretar a aprovação da lei complementar n.º 213, de 17/4/96,¹⁷⁸ de criação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE).¹⁷⁹ Relacionado entre os instrumentos especiais constantes do título das “Restrições Urbanísticas”, as Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico constituem-se em instrumento público de regulação do uso do solo urbano que (i) isola porções do território municipal objeto de adensamento urbano diferenciado, (ii) adapta o instrumento do solo criado para a intervenção urbana, restringindo-o a situações urbanas específicas e (iii) estabelece as bases para novas parcerias entre os setores público e privado.

Com a lei aprovada, abriu-se a possibilidade de alterar os índices urbanísticos e as características de uso e ocupação do solo, a pedido de proprietários de imóveis urbanos localizados em eixos viários delimitados e no bairro do Paquetá, mediante contrapartida em recursos com destinação ao atendimento de demandas habitacionais de interesse social das populações moradoras em favelas e cortiços. Assim, com um adicional de área construída equivalente a sete vezes e meia a área da quadra (art. 5º), e com recursos exigidos como contrapartida – de pelo menos 60% e 70%, respectivamente, do valor de mercado da “fração ideal de solo acrescida” em caso de aplicação para a produção de unidades habitacionais e de área para usos comercial e de serviços (art. 6º) –¹⁸⁰ aprovava-se o que, nos anos 80, foi identificado como “operações interligadas”, isto é, um instrumento de intervenção que permite alterar índices urbanísticos preexistentes possibilitando, simultaneamente, elevar a densidade de determi-

177. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 7/8/98.

178. A lei n.º 213/96 foi regulamentada ainda durante o governo David Capistrano Filho, através do decreto n.º 2778, de 7/8/96. Contudo, não há registro de nenhum empreendimento imobiliário executado em consonância a esta lei.

179. Note-se que esta modalidade de zoneamento especial estava relacionada também entre as zonas especiais discutidas durante o governo Telma de Souza.

180. O conceito de “fração ideal de solo acrescida” é definido como o terreno hipotético que deveria ser adquirido e anexado ao terreno objeto da proposta, para edificar a área construída solicitada (parágrafo 1º, art. 6º).

nados territórios, além de ampliar a arrecadação de recursos aos cofres públicos, destinando-os à habitação de interesse social.¹⁸¹ Desta forma, estabelece-se novo arranjo entre os setores público e privado que, negociado caso a caso e considerando-se o adensamento urbano por quadra, na proposição para Santos, permite potencializar ganhos imobiliários para o setor empresarial privado e gerar recursos novos para intervenção na solução de problemas de habitação dos setores carentes da população.

Para o Executivo municipal, a instituição das ZEDE viabilizou-se em contexto de evolução nas discussões sobre o processo de produção da cidade, que incluiu a “aceitação por parte dos empresários da construção civil da idéia do solo criado até como um bom negócio”, nas palavras do prefeito David Capistrano Filho.¹⁸² Na mesma direção, para José Marques Carriço, a lei da ZEDE, viabilizando as operações interligadas,

“possibilita a aplicação do princípio do solo criado. Isto é, da negociação do aumento do potencial construtivo até da alteração de alguns usos em determinadas áreas da cidade que, se sabe, suporta uma demanda maior, suporta um adensamento maior. Em contrapartida, o empreendedor que estivesse implantando algum empreendimento – prevalecendo-se dessa alteração de uso ou desse aumento de potencial construtivo – estaria pagando alguma coisa que seria destinada especificamente ao fundo de habitação. Um fundo municipal que destina, atualmente, recursos para a COHAB e para a prefeitura implementar o seu programa habitacional.”¹⁸³

Distinguindo os dois governos administrados pelo PT, José Marcelo Ferreira Marques, à época presidente da Assecob, salientou a disposição do prefeito David Capistrano Filho e seus assessores de reconhecer a ampla gama de agentes sociais que interferem no desenvolvimento das cidades, dentre eles o próprio setor que representava. Para ele, o prefeito teria uma

“outra compreensão da cidade, mais ‘pé no chão’. [O prefeito] sempre se mostrou uma pessoa extremamente preocupada com as questões da cidade, com a questão do desenvolvimento, com a questão dos negócios, até porque entende que se a atividade empresarial parar, isso é ruim para a cidade. Então ele não tem, digamos assim, o empresariado como um todo, como inimigo político.”¹⁸⁴

O fundamento desta opinião decorre, portanto, da mudança nas relações que passaram a se estabelecer com o setor produtor imobiliário urbano e que, na seqüência das declarações de David Capistrano Filho, ainda em campanha, foram reforçadas por suas próprias ações. A proposição das ZEDE, como alternativa de aplicação do mecanismo do solo criado em áreas urbanas determinadas, não contrariava a visão daquele setor, pois, de acordo com José Marcelo Ferreira Marques, não se opunha à “idéia de solo criado”, já que sua utilização “não pode ser para tudo”, pois “o solo criado é um incentivo, uma troca”.¹⁸⁵ Em outro momento, reafirmando esta posição, ressaltou a visão diferenciada quanto ao solo criado em termos da “visão das operações interligadas”, pois

181. Este mecanismo foi utilizado pela primeira vez no Brasil pela prefeitura municipal de São Paulo, no governo Jânio Quadros (1985-88).

182. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

183. Entrevista concedida à Autora por José Marques Carriço, em 17/4/96.

184. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 21/7/94.

185. Idem.

“deve ter algumas alterações que possam ser feitas dentro do espaço urbano, em que você utiliza determinadas áreas que possam ser utilizadas, com a contrapartida. Mas isso não deve ser uma coisa generalizada.”¹⁸⁶

A evolução das discussões sobre a produção da cidade, com a proposta e posterior aprovação das ZEDE, explicitou a alternativa negociada, que se adequa às diretrizes de governo de canalizar parcela dos ganhos imobiliários para a melhoria das condições habitacionais da população carente. Ao seu lado, com as alterações referentes aos instrumentos de zoneamento e ocupação do solo introduzidas no projeto de lei do plano diretor superava-se a etapa da discussão da política na esfera executiva, com o que, supunha-se poder garantir o apoio necessário à aprovação do projeto pela Câmara. Pelo menos no que se refere a estes instrumentos, prevaleceu a concepção de cidade que não é igual, para a qual o mercado demanda tratamento diferenciado. A alternativa final de política consistiu, de um lado, na aplicação restrita do instrumento do solo criado a determinadas áreas do território urbano e, de outro lado, na fixação de índices de aproveitamento e taxas de ocupação diferenciados segundo áreas do território urbano, às quais é passível a reserva de exclusividade a determinados usos urbanos.

É nesta perspectiva que adquirem sentido as palavras do presidente da Assecob. Ele sustentou que “o plano diretor foi discutido, foi por consenso arrumada uma redação única ...”, isto no âmbito do Conselho Consultivo do Plano Diretor. Para o Executivo municipal, negociar estes pontos foi o mecanismo possível para se conseguir a aprovação do plano no Coplan, dada sua característica de instituição de representação social majoritariamente formada pelos segmentos ligados ao setor produtor imobiliário urbano, pois, tal como salientou José Marques Carriço “... mesmo com esse retrocesso, valeria a pena enviar o plano do jeito que estava para a Câmara, porque teríamos muitos outros avanços...”. Estes avanços localizavam-se na dimensão do projeto de lei como plano de desenvolvimento, com o reforço do papel do Executivo como “indutor” das vocações econômicas locais e regionais. Para sua realização, a composição de sua base de sustentação social teve caráter pluriclassista, com particular apoio dos segmentos economicamente dominantes, localizados no setor imobiliário da construção civil. Em compensação, deslocou-se a discussão sobre os instrumentos de uso e ocupação do solo para a dimensão regulatória da produção urbana.

Assim, ao lado de outros aspectos, o prefeito David Capistrano Filho, no texto que acompanhou o projeto de lei complementar de instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, salientou que “esta iniciativa traz em seu conteúdo a aceleração do processo de desenvolvimento que busca contemplar as vocações econômicas e naturais do município, de modo integrado e harmônico, destacando-se as atividades portuárias, o turismo, o comércio e a prestação de serviços”.

186. Entrevista concedida à Autora por José Marcelo Ferreira Marques, em 16/4/96.

Plano Diretor na Câmara municipal

O projeto de lei complementar n.º 50 encaminhado à Câmara em 17/11/95 era, ao mesmo tempo, plano regulador do uso e ocupação do solo, plano de desenvolvimento, em face das diretrizes definidas de estímulo às vocações econômicas locais e regionais e, também, plano de governo, ao relacionar os programas públicos prioritários à promoção do desenvolvimento. De iniciativa do Executivo, a elaboração do texto final incorporou a discussão ampliada com a sociedade, organicamente estruturada, e a negociação com segmentos sociais específicos que, de forma direta e sistemática, se mobilizaram em torno de sugestões que alteraram a versão de projeto apresentada pelo Executivo. Em consonância com este processo, o projeto que chegou à Câmara foi a alternativa politicamente possível de política resultante da negociação entre as principais forças locais que se valeram dos canais institucionais existentes e se organizaram para sua elaboração na esfera executiva.

Na Câmara, contudo, o projeto permaneceu parado por treze meses, de modo que, ao final do governo David Capistrano Filho ainda não havia sido colocado em votação. Após solicitar por quatro vezes à presidência da Casa a prorrogação do prazo para sua apreciação e a designação de profissional da área de engenharia para a elaboração de laudo técnico sobre o assunto, o Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa (GATL) emitiu parecer sobre o projeto de lei em 22/4/96 que, no entanto, não era explícito quanto a seu encaminhamento posterior.¹⁸⁷ Na sequência, o projeto foi apreciado pela Comissão de Justiça e Redação, cujo parecer, de 15/5/96, destacou erros de ordem redacional e de técnica legislativa e concluiu em favor da continuidade de sua tramitação. Por sua iniciativa, em 26/6/96 foi realizada audiência pública, a partir de convocação, nominal e por escrito, de entidades da sociedade santista, na qual estavam os setores patronais e produtores da cidade estavam mais fortemente representados que os chamados setores populares e de trabalhadores.¹⁸⁸ Após a realização da

187. O parecer do GATL foi estruturado com base na comparação entre o projeto de lei, a Lei Orgânica Municipal de Santos (LOMS) e a lei complementar n.º 3529/68, que instituiu o Plano Diretor Físico. Os principais argumentos deste parecer foram: sua extemporaneidade em consonância com a LOMS, que estabelece o primeiro ano do mandato do prefeito para a revisão ou elaboração do plano diretor; o não cumprimento do princípio de "uno e único" para o plano diretor, tal como definido pelo jurista Hely Lopes Meirelles, ao não contemplar todos os aspectos relacionados na LOMS; equívoco ao revogar integralmente a lei do Plano Diretor Físico de 1968, o qual não poderia ser confundido com o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, objeto da propositura em exame; e caráter mais abrangente e mais detalhado contido na lei do plano de 1968, exigindo apenas sua atualização – e não revogação – de forma a adequá-lo ao momento presente. A análise dos aspectos técnicos legislativos do projeto de lei enfatizou a especificidade do instrumento plano diretor de estabelecer diretrizes gerais de desenvolvimento e expansão urbana, ao salientar, por exemplo, que não foram explicitadas diretrizes e linhas gerais consoantes ao plano proposto, transferindo-as para legislação posterior e para os programas de ação elencados; e ressaltou o equívoco técnico na definição da competência e composição do conselho, sem propor a sua criação. Além disso, o parecer do GATL não reconheceu o profissional da área de engenharia indicado pelo prefeito para apreciação técnica, dado que se tratava de membro da equipe da prefeitura e, portanto, vinculado à esta, e destacou que a ausência de um parecer por escrito tornava "temerária sua aprovação, quanto a este aspecto". Por fim, salientou a inexistência de pronunciamento do Coplan sobre o projeto de lei. Esta objeção fundava-se no fato de que o parecer do Coplan não se encontrava anexado ao documento encaminhado pelo Executivo à Câmara, uma vez que, conforme pudemos levantar, foi emitido na reunião do conselho datada de 30/10/95.

188. As entidades convocadas foram: Associação Comercial de Santos, Associação de Melhoramentos da Alemoa, Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos, Sindicato das Empresas de Transportes Comerciais do Litoral Paulista, Sindicato dos Hotéis, Bares, Restaurantes e Similares de Santos, Clube dos Diretores Lojistas, Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada

audiência pública, em junho de 1996, a tramitação do projeto foi interrompida. Em ofício datado de 26/2/97, o novo prefeito municipal, Beto Mansur, solicitou sua retirada.

A partir do final de 1995, o Executivo municipal encaminhou outros três projetos de lei relacionados ao plano diretor: o de instituição das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE), que tramitou por um período de cinco meses, após os quais foi aprovado pela Câmara; o de instituição das Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), que foi submetido a votação, sendo rejeitado; e o de atualização da lei complementar n.º 54/92 de instituição da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santos-continente, que foi apreciado, recebendo parecer favorável do GATL e das comissões de Justiça e Redação, de Finanças e Orçamento e de Obras, Serviços Públicos e Transportes, na qual permaneceu até o final do mandato do então prefeito. Em 27/2/97, seu sucessor pediu sua retirada. O quadro a seguir apresenta as etapas de tramitação dos quatro projetos de lei.

Quadro 1

Síntese da Tramitação dos Projetos de Lei Complementar Relativos ao Plano Diretor
Governo David Capistrano Filho (1993-96)
Santos

Projeto de lei complementar	Data de entrada	Número de dias (corridos) em tramitação ⁽¹⁾	Último parecer	Decisão final
Plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana (PLC n.º 50/95)	17/11/95	179 dias	Comissão de Justiça e Redação	RETIRADO PELO NOVO PREFEITO (em 26/2/97)
Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico (ZEDE) (PLC n.º 19/96)	10/11/95	152 dias	Plenário da Câmara	APROVADO (em 17/4/96)
Área de Proteção Ambiental (APA) (PLC n.º 02/96)	5/1/96	135 dias	Comissão de Obras, Serviços Públicos e Transportes	RETIRADO PELO NOVO PREFEITO (em 27/2/97)
Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA) (PLC n.º 17/96)	22/2/96	286 dias	Plenário da Câmara	REJEITADO (em 5/12/96)

(1) A data limite considera a interrupção da tramitação interna do projeto de lei na Câmara e não 31/12/96, que foi o último dia do mandato do prefeito David Capistrano Filho.

Como se pode observar, à exceção da lei das ZEDE, os outros três projetos que propunham estabelecer novos regulamentos urbanos não foram aprovados. Porém, este resultado não pode ser inter-

Santista, Sindicato do Comércio Varejista, Associação Profissional das Entidades dos Estivadores e de Operadores Portuários do Estado de São Paulo, Associação Brasileira das Empresas Transportadoras de Containers e Terminais Retroportuários, Sindicato dos Proprietários de Postos Combustíveis, Lava Rápido e Estacionamento de Santos, Associação Brasileira das Empresas de Terminais Retroportuários Alfandegados e Sindicato dos Operadores Portuários do Estado de São Paulo.

pretado como um padrão geral de dificuldades políticas enfrentadas pelo Executivo junto ao Legislativo. Pelo menos no âmbito da política habitacional que se desenvolveu a partir da lei de criação das ZEIS, as relações entre estas duas esferas de poder não impediram o andamento da política. Nem mesmo a composição partidária era de todo desfavorável ao Executivo, pois, de acordo com o resultado eleitoral de 1992, a bancada da situação reunia 7 vereadores do PT e PSB, integrantes da Unidade Democrática Popular, aos quais podiam somar-se os 2 vereadores do PSDB, partido que apoiou formalmente o prefeito David Capistrano Filho no segundo turno das eleições.¹⁸⁹

As hipóteses explicativas não são unidirecionais e pressupõem que consideremos a combinação de diferentes fatores político-institucionais característicos do processo decisório brasileiro.

Em geral, a apreciação e colocação em votação de um projeto de lei pela esfera legislativa está associada à prioridade para o Executivo do tema em questão. De iniciativa da esfera executiva, as políticas públicas dependem, também, de seu empenho político para a sua transformação em lei. Assim, ao se procurar entender a interrupção da tramitação do projeto de lei do Plano Diretor, a análise dirige-se para a identificação da posição que este ocupava na agenda governamental de David Capistrano Filho, considerando as dimensões da política que, como observamos, eram de prioridade do prefeito.

A análise anterior referida ao processo de negociação da política na esfera executiva, permitindo a sua conclusão com o envio do projeto de lei à Câmara, identificou a prioridade do Executivo na dimensão que reunia os programas prioritários consoantes com as metas estabelecidas para a promoção das vocações econômicas, com o estímulo das atividades portuária, turística e de comércio e serviços. A complementaridade desta prioridade era a promoção do desenvolvimento social. Para tanto, o projeto de lei sistematizava e organizava ações municipais que se encontravam em andamento, elencadas ao lado de novos programas. Na prática da ação de governar, o cumprimento daquela dimensão em parte já se realizava, através dos programas municipais em execução, como, em particular, os programas Toda Criança na Escola, Santos - Cidade Saudável, Canal Limpo - Praia Limpa e da implementação das ZEIS.

A promoção do desenvolvimento demandava, estrategicamente, o apoio dos segmentos empresariais. Em face desta condição, as negociações com o setor empresarial da construção civil, representado particularmente pela Assecob, desenvolveram-se sobre novas bases. A este setor interessava, sim, promover o desenvolvimento local e regional, solidarizando-se com as iniciativas municipais, bem como garantir a continuidade de sua atividade econômica em bases compatíveis com a geração do lucro que, em sua visão, seria obtido com os novos índices de ocupação e

189. Em 1992, os 21 vereadores eleitos pertenciam a 8 partidos, assim distribuídos: 5 do PT, 2 do PSB, 2 do PDS, 4 do PDT, 3 do PMDB, 2 do PSDB, 2 do PTB e 1 do PFL.

aproveitamento negociados e incorporados ao projeto de lei enviado à Câmara. Esta era a segunda dimensão contida no projeto de lei do Plano Diretor, com prioridade secundária na agenda do governo municipal em relação à sua dimensão de promoção do desenvolvimento.

Para Martins (1998:8), a negociação com os segmentos empresariais era fundamental para a consecução da função pública de promoção do desenvolvimento e orientou os dois últimos anos de governo para, conforme as palavras do próprio David Capistrano Filho,

“...a possibilidade de promover o estímulo da indústria da construção civil, sem que isso implicasse onerar os cofres municipais, via construção de obras públicas. Tratava-se, ao contrário, de criar condições para que a construção de obras de caráter privado deslanchasse sem entraves burocráticos por parte da prefeitura, freqüentemente encontrados no plano diretor da cidade, no processo de liberação de alvarás etc. O objetivo era multiplicar a construção de prédios de escritórios, apartamentos de temporada e hotéis, assumindo portanto a verticalização da cidade. Do ponto de vista social tratava-se de associar um potencial *boom* do setor com um programa mais amplo de geração de emprego. Em relação ao setor turístico, investir na promoção da cidade e, localmente, estabelecer o consenso sobre a idéia de que ser uma cidade turística é um excelente negócio.”

Promover o desenvolvimento era a diretriz de política que já se encontrava em andamento através, primeiramente, do relacionamento, em novas bases, com os segmentos empresariais e, em segundo lugar, da execução de programas municipais previstos, antecedendo-se, portanto, à aprovação de um instrumento legal. Dito em outras palavras, a promoção do desenvolvimento, contida entre as dimensões privilegiadas pelo projeto de lei do Plano Diretor, era uma diretriz da política de planejamento urbano para Santos no governo David Capistrano Filho. Mas era, além disso, diretriz e prioridade de governo que dispunha de outros canais para sua realização. Entendida sob este ângulo, uma nova interpretação, complementar à anterior, contribui para o entendimento da posição que o plano diretor ocupou na agenda do governo de David Capistrano Filho.

Ao explicitar o que seria a função contemporânea do poder local, “além de síndico e gerenciador de programas sociais, fomentador do desenvolvimento econômico da cidade, que ao gerar receitas e circular riquezas, possa-se sustentar as políticas sociais ampliadas, as funções de conservação da cidade, a defesa do meio ambiente etc.”¹⁹⁰ o plano diretor era instrumento necessário ao cumprimento da promoção do desenvolvimento, visto, agora, como diretriz de governo. Ao lado dos códigos de Edificações e de Posturas, o plano diretor foi definido como um dos instrumentos básicos para o cumprimento da função do governo local de indutor do “desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável”, tal como anunciado na apresentação da “cartilha” de divulgação do Plano Diretor em 1995. Um recurso público útil e necessário ao cumprimento de uma diretriz de governo que já se fazia cumprir, a despeito da ausência dos instrumentos legais que lhe dariam suporte.

190. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

Ao recuperar as prioridades de seu governo, David Capistrano Filho identificou cinco itens, entre os quais não relacionou a política de planejamento urbano e, com ela, o plano diretor. Indicou a metropolização da Baixada Santista, para o que foi criada uma secretaria municipal própria que se integrou ao processo regional de discussão e criação de uma região metropolitana, como a prioridade que mais de perto convergiria para a diretriz de promoção do desenvolvimento, pois, para o prefeito, a cidade de Santos não se circunscreve aos seus limites territoriais.

“... sede de uma região administrativa, de uma região metropolitana que tem mais de 1 milhão de habitantes, tem uma importância econômica grande porque é o grande porto do estado de São Paulo e do país. É um pólo de serviços turísticos, comerciais e a cidade essencialmente vive dessas duas coisas: do porto e do turismo. Se vive do turismo ela precisa desenvolver uma certa excelência ambiental. Para isso, um passo enorme já tinha sido dado na administração anterior com o início do programa de despoluição das praias, mas outros passos precisavam ser dados em termos de dispor de mais equipamentos turísticos e outros atrativos, ter uma política de *marketing* da cidade para que ela pudesse recuperar a sua função de endereço turístico importante no Brasil. Isso também exigia que fossem montados certos mecanismos de articulação entre o poder público e o empresariado da cidade.”¹⁹¹

Ao lado da metropolização, David Capistrano Filho relacionou, no campo das atividades-meio, a descentralização da máquina municipal para atender aos objetivos de “conferir maior autonomia a certas áreas, como as das secretarias de Educação e Saúde (...) e através da criação das primeiras regiões administrativas do município, uma para a zona Noroeste, outra para a região dos Morros e os embriões de futuras regiões administrativas na área continental e na zona central da cidade”.¹⁹²

No campo das políticas sociais as áreas prioritárias de intervenção foram criança, cultura e habitação – totalizando os cinco pontos centrais de governo –, cujas ações revestiram-se de caráter intersetorial e integrado. O atendimento à criança desenvolveu-se dentro da idéia da intersetorialidade das políticas sociais, sobretudo das áreas de educação, saúde e assistência social, segundo a concepção de que era preciso trabalhar a criança de rua, a repetência e evasão escolar, a saúde da criança etc. Após a superação de dificuldades políticas enfrentadas nos dois primeiros anos de governo na pasta da Cultura, a atividade cultural foi desenvolvida como “uma política que tivesse como eixo a questão da democratização do acesso à cultura e do relacionamento e suporte aos produtores culturais da cidade através, em especial, de uma sede própria para a biblioteca pública municipal, da fundação da orquestra sinfônica municipal, da atuação sistemática em relação ao teatro, da criação de novos espaços para a vida cultural e de iniciativas como a montagem da ópera *Café*, de Mário de Andrade”.¹⁹³ E a ação no campo habitacional, objeto da análise no capítulo a seguir, procurou integrar-se com a idéia de saneamento de certas áreas da cidade. Neste, os projetos de lei encaminhados à Câmara de alteração das leis de institui-

191. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

192. *Idem*.

193. *Idem*.

ção das ZEIS e de criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular foram aprovados, dentro de um padrão de relacionamento que resguardou as competências constitucionais das esferas executiva e legislativa no processo das políticas públicas.¹⁹⁴

Portanto, as prioridades do governo David Capistrano Filho eram outras. A própria promoção do desenvolvimento contida no projeto do plano diretor encontrou outros canais para sua realização, mesmo que tenha sido parcial, dadas suas especificidades que demandavam longos prazos e maturação. Se, de um lado, as prioridades de governo trazidas para o plano diretor encontraram outros canais para se desenvolver, de outro, precisamos observar que o plano diretor, naquilo que continha de plano de uso do solo, não mais correspondia à proposta original do governo. A versão final, enviada à Câmara, alterou os fundamentos de orientação da produção urbana como resultado do processo negociado entre o Executivo e o setor empresarial da construção civil. Assim, a pouca pressão exercida pelo Executivo sobre o Legislativo municipal em torno do projeto de lei de instituição do plano diretor pode ser entendida dentro deste quadro. Para o prefeito, este projeto de lei não foi sequer votado por razões “decorrentes da natureza clientelista e, pior que clientelista, (eu sei que é uma palavra pesada), corrupta de uma parcela ponderável dos vereadores” e não por “oposição de qualquer setor socialmente importante da cidade que tenha se oposto ao plano diretor do jeito que ele foi formatado”. Na sua interpretação, o Legislativo, em um jogo sustentado por trocas com o Executivo ou setores da sociedade, transformou-se em “órgão de homologação das decisões do Executivo e não em órgão do poder público”.¹⁹⁵

Destas declarações, note-se, primeiro, o papel decisivo desempenhado pelo Executivo na elaboração de políticas públicas e, segundo, o fato de que, a despeito do comportamento clientelista entre parlamentares, outros instrumentos políticos estão disponíveis e podem ser utilizados para se alcançar a etapa de votação, com ou sem sucesso, de um projeto de lei. Entre estes, a própria mobilização social foi um recurso utilizado pelo Executivo santista para pressionar pela votação de um projeto de lei, como se constatou no caso da lei de instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no governo Telma de Souza. No caso do projeto do plano diretor, não obstante as características mais difusas de seu objeto, as expectativas de superar as dificuldades para sua aprovação pelo Legislativo, em face do encaminhamento de um projeto anteriormente negociado na esfera executiva, não se realizaram.

A pressão do Executivo sobre o Legislativo, quando ocorreu, não foi suficiente para estimular a tramitação do projeto. Através do material de imprensa recuperado, constatou-se alguma polêmica, de caráter genérico. A chefia do Executivo reclamava da lentidão da Câmara na avaliação da propositura

194. Observe-se que há uma diferença substancial entre as leis aprovadas no campo habitacional e o projeto de lei do plano diretor. As primeiras dizem respeito a adaptações e atualizações dos instrumentos básicos anteriormente aprovados que definiram os regulamentos de uso do solo para a habitação de interesse social e de gestão da política e seus programas. O projeto do plano diretor, por sua vez, compreende a definição dos novos regulamentos, entre outros, de disciplinamento do uso do solo.

195. Entrevista concedida à Autora por David Capistrano Filho, em 15/12/97.

do plano diretor, bem como do Código de Posturas. A Câmara, através de seu presidente, vereador Marcus de Rosis (PTB), refutava as críticas alegando que a importância e complexidade dos projetos de lei demandava estudos acurados por parte das comissões. (*A Tribuna*, 7/5/96)

Também como indicador do reduzido empenho do Executivo, acrescenta-se o fato de que a relatoria da única comissão que analisou o projeto de lei – a de Justiça e Redação – coube ao vereador Carlos Mantovani Calejon, eleito pelo PMDB e que não integrava a Unidade Democrática Popular, base de sustentação do Executivo. Mesmo no caso do projeto de lei de atualização da Área de Proteção Ambiental, as relatorias das diferentes comissões nas quais foi examinado não estiveram sob responsabilidade de vereadores alinhados ao Executivo. E no projeto de lei de instituição das Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA), votado no último mês de mandato, o governo acabou sendo derrotado, com apenas seis votos a favor de sua proposta sobre um total de vinte e um vereadores.

Na esfera legislativa, o papel fundamental decorreu do quadro político-eleitoral de coincidência temporal entre a tramitação dos projetos na Câmara e a sucessão municipal que, no caso das eleições de 1996, combinou o calendário eleitoral ao conflito interno do PT, polarizado em duas pré-candidaturas: a da ex-prefeita Telma de Souza e a de Suely Maia, então vereadora, apoiada pelo prefeito David Capistrano Filho. A bancada do PT na Câmara, composta por quatro vereadores em 1996, dividiu-se em torno das duas pré-candidatas, com os vereadores Altino Dantas e Fausto Figueira de Melo apoiando Telma de Souza e, de outro lado, a própria Suely Maia e a vereadora Maria do Socorro Matos. Portanto, a pequena bancada petista, encontrava-se dividida e “metade” de sua representação já expressava alguma animosidade em relação à chefia do Executivo, mostrando pouco empenho em relação aos projetos de sua iniciativa. É com este sentido que se interpretam as palavras do vereador Altino Dantas que, ao lado de reconhecer sua posição como “um pouco contraditória em relação ao Executivo”, criticava o atraso no encaminhamento do plano diretor à Câmara em data posterior ao envio do projeto de lei do Código de Posturas. Além disso, afirmava ser problemático votar o projeto do Plano Diretor, bem como o do Código de Posturas, no período pré-eleitoral.

“Eu acho muito complicado votar coisas desse tipo porque o político, em ano eleitoral, não está isento do processo. Então vão ter *lobbies*, vão ter pressões e me preocupa muito que alguém vote. (...) Esse é o tipo de coisa que deveria votar longe da eleição. (...) Agora – eu confesso – que eu preferia votar isso num ano distante de processo eleitoral.”¹⁹⁶

Fausto Figueira de Melo, por seu turno, também levantou hipóteses quanto às poucas chances de votação do projeto de lei ainda em 1996. Para ele, isto somente ocorreria caso “o governo fizesse valer a sua força em relação aos vereadores que compõem a maioria do governo”, completando que, mesmo fazer isto, seria difícil.¹⁹⁷

196. Entrevista concedida à Autora por Altino Dantas, em 16/04/96.

197. Entrevista concedida à Autora por Fausto Figueira de Melo, em 16/04/96.

Diante da falta de empenho de membros do próprio PT em aprovar um projeto de tal magnitude, não se poderia esperar comportamento favorável por parte dos vereadores da oposição. Se os próprios vereadores pertencentes ao partido do prefeito dispensaram poucos esforços às suas iniciativas no âmbito da temática urbana, imagine-se o comportamento daqueles não alinhados.

Portanto, não havia condições políticas para se encaminhar o projeto para votação, daí a interrupção de seu exame pelas comissões de trabalho da Câmara, em meados de 1996. A oportunidade de dar continuidade ao processo da política no âmbito do Legislativo dependia do empenho do próprio Executivo. Isto era reconhecido, como visto, pelo próprio chefe de governo, que identificou a esfera legislativa como “órgão de homologação das decisões tomadas na esfera executiva”, e por um dos vereadores do partido do prefeito, Altino Dantas, para quem o Executivo faz valer sua força junto à sua bancada de forma a garantir a tramitação dos projetos de seu interesse até sua votação. As poucas pressões exercidas combinaram-se ao momento eleitoral e à posição ocupada pela política de planejamento urbano na agenda do governo David Capistrano Filho. O resultado final foi a interrupção da tramitação do projeto de lei, que não chegou a ser colocado em votação.

5

Implementação da lei de ZEIS em uma política municipal de habitação: alternativa possível

A análise desenvolvida no capítulo precedente permitiu concluir que o Executivo municipal de David Capistrano Filho (1993-96) foi bem sucedido em articular a política de planejamento urbano junto às forças sociais diretamente interessadas no plano diretor e apresentar uma proposta final à Câmara municipal. Não obstante este resultado, o projeto de lei não foi votado na esfera legislativa e a política ficou interrompida na etapa de aprovação de seu principal instrumento. Esta etapa foi ultrapassada pelo governo Beto Mansur, iniciado em 1997, que aprovou os projetos de lei de sua iniciativa, relativos à instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana e do disciplinamento do uso e ocupação do solo da Santos-ilha, sem que mudanças mais profundas tivessem sido introduzidas na versão elaborada no governo David Capistrano Filho.

Apesar de parecer paradoxal, a política de planejamento urbano foi efetivada com a implementação da parte do plano diretor relativa ao Zoneamento Especial de Interesse Social, através de uma política municipal de habitação executada no governo David Capistrano Filho. Com a definição da habitação como prioridade de agenda, este prefeito desenvolveu a política de habitação de seu governo, sobre as bases das condições criadas no governo de sua antecessora. Na gestão Telma de Souza, foram aprovadas as leis de instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e de criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (Fincohap) e do Conselho Municipal de Habitação (CMH), bem como foram desenvolvidas as estratégias de intervenção dos programas em favelas e de novos assentamentos habitacionais, em ação conjunta do Executivo e segmentos populares.

O ponto de partida para a intervenção no setor habitacional foram os novos regulamentos instituídos com a lei de ZEIS, específicos para o parcelamento, uso e ocupação dos lotes urbanos destinados à habitação de interesse social. As perspectivas da sua continuidade como política participativa assentaram-se nos instru-

mentos legais que, em 1992, criaram o Conselho Municipal de Habitação e as Comissões de Urbanização e Legalização nas áreas de ZEIS 1 e estabeleceram a diretriz de atendimento da demanda organizada.

A 2ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em 1995, divulgou as ações até então desenvolvidas, qualificando-as nos seguintes termos:

“A discussão do Programa Habitacional deve integrar-se também na discussão mais ampla da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, a qual abrange não só a moradia, mas as próprias condições do seu entorno, incluindo questões de infra-estrutura, como drenagem de águas pluviais, abastecimento d'água, coleta de lixo e transporte; questões legais, que abrangem a documentação das propriedades à Lei do Plano Diretor do Município; e tantas outras, como educação, saúde, etc..” (p.21)

A mesma interpretação foi apresentada por Martins (1998:17-8), em seu estudo sobre a administração David Capistrano Filho. Para esta autora, o plano diretor de Santos efetivou-se através das ações municipais desenvolvidas com base na lei do Zoneamento Especial de Interesse Social. Além disso, a combinação de fatores institucionais e políticos proporcionou a criação das condições que permitiram implantar uma política municipal de habitação, no governo de David Capistrano Filho.

Ao analisarmos a política no governo Telma de Souza, constatamos que, diante do acirramento do conflito entre o Executivo e as principais forças sociais localizadas junto aos setores de produção imobiliária, a única alternativa para a realização da política foi a sua segmentação por projeto. Como resultado da troca que, à época, se realizou entre o mecanismo do solo criado e os instrumentos reguladores para a produção habitacional de interesse social, foi aprovada a lei de instituição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e realizadas as primeiras intervenções segundo os parâmetros gerais nela contidos.

Herdeiro dos instrumentos legais aprovados no governo anterior, o programa de atendimento habitacional da população de baixa renda na gestão David Capistrano Filho, ao fixar a habitação de interesse social dentre as prioridades de seu governo, seguiu as categorias de intervenção definidas pela lei de 1992, de instituição das ZEIS, e com isto, deu continuidade ao plano diretor naquilo que contém de regulamentação especial à ocupação urbana de interesse social. Do ponto de vista de política pública, manteve-se o padrão segmentado de implementação da política urbana através de projetos específicos. Assim, se no caso das negociações em torno dos principais pontos contidos no projeto de lei do plano diretor o Executivo teve como interlocutor o setor privado de produção imobiliária, posto que os parâmetros orientadores da produção do espaço urbano atingiam mais de perto seus interesses, no caso da habitação de interesse social a interlocução privilegiou os grupos populacionais que enfrentavam problemas de ordem habitacional. Com este desenho, consolidou-se, em Santos, um modelo segmentado de política, entendido este enquanto articulações distintas que se desenvolvem entre o poder público e atores sociais com interesse em aspectos específicos de uma política tão ampla como esta, que trata da temática urbana.

A efetivação do plano diretor em uma política habitacional garantiu, assim, o sucesso, ainda que parcial, da política de planejamento urbano, de acordo com as formulações apresentadas no início deste estudo. Porém, e aqui reside sua particularidade, trata-se do sucesso dentro de um modelo segmentado de intervenção pública, não obstante os esforços de elaboração de uma proposta abrangente e integrada de plano diretor elaborada pelo governo David Capistrano Filho. No que se refere à política habitacional, a política desenvolvida cumpriu as etapas que possibilitaram transformar suas concepções e diretrizes básicas nos instrumentos legais aprovados, nos recursos alocados para a execução de projetos e empreendimentos e, inclusive, no novo modelo institucional de gestão urbana, pelo menos no que se refere ao tratamento dispensado à questão da habitação de interesse social.

Além disso, estas ações permitiram que se cumprisse as diretrizes básicas dos governos Telma de Souza e David Capistrano Filho de inversão de prioridades e de construção da cidadania, pois a intervenção pública no campo da habitação popular pressupunha “romper com a visão de moradia como bem de mercado e entendê-la como direito básico ao exercício da cidadania”. Com a meta de atender a metade de um déficit estimado em 10 mil famílias, a política foi executada através de um conjunto heterogêneo de intervenções que privilegiaram os “diversos aspectos do morar com dignidade, quais sejam: físico-espacial, legal-administrativo e social”.¹⁹⁸

Seguidos os parâmetros estabelecidos pela lei de ZEIS, aprovada em 1992, a ação municipal marcou-se por uma dupla orientação: a adequação das ações públicas às diferentes situações de carência, com soluções alternativas aos moradores em áreas de risco, degradadas e irregulares caracterizadas pelas favelas e assentamentos clandestinos (ZEIS 1), às demandas social e economicamente diferenciadas de uma nova moradia (ZEIS 2) e aos residentes em cortiços (ZEIS 3); e a promoção de ações integradas, através da execução de obras de infra-estrutura urbana e de obras civis, de produção de novas unidades habitacionais e de lotes urbanizados, de financiamento de cestas básicas de material de construção e de regularização fundiária, bem como ações públicas complementares para a geração de emprego e renda, sustentadas por cursos e programas de treinamento e reciclagem de mão de obra, apoio social, atividades culturais, programas de saúde, auxílio familiar e educação. Observe-se que o diagnóstico diferenciado do problema habitacional e a definição e execução de alternativas de sua solução foi o primeiro elemento da complexidade do projeto de intervenção pública empreendido pelo governo municipal em Santos.

Das três grandes linhas de intervenção, correspondentes aos três tipos de zona criados, somente aquela de intervenção em cortiços tomou uma direção diversa dos parâmetros fixados pela lei de ZEIS. Neste caso, dificuldades de ordem operacional e política impediram a regulamentação da lei consoante

198. De acordo com a exposição da política contida no documento final relativo às resoluções da 1ª Conferência Municipal de Habitação, realizada em agosto/1993 e publicada no *D.O. Urgente* de 25/8/93.

aos parâmetros fixados. Diante disso, a política de intervenção nos cortiços – e, por decorrência, na área central da cidade, onde foi delimitado o perímetro de ZEIS 3 – foi redefinida, passando a se estruturar como programa de locação social, regido por outros critérios, contidos na lei, aprovada em 1995, de locação social. Enquanto programa de locação social, os resultados quantitativos alcançados foram baixos e, ao final do governo, dois empreendimentos haviam sido concluídos.¹⁹⁹

Nos empreendimentos realizados em áreas de ZEIS 1 e 2, o desempenho da política foi distinto, multiplicando-se as intervenções. O total de famílias atendidas, no final do governo, era de 9.393.²⁰⁰ Contudo, como os empreendimentos encontravam-se em fases diferenciadas de execução, o total de famílias cujos projetos habitacionais estavam concluídos em 1996 era menor, estimado em cerca de 2.500. Nos projetos executados em áreas de ZEIS 1, caracterizados por áreas urbanas de ocupação juridicamente irregular, a solução quanto à regularização fundiária privilegiou a concessão do direito real de uso. Nas áreas de ZEIS 2, predominou a transferência da propriedade privada à família, que a adquiriu, em geral, junto à prefeitura.

Os projetos compreendidos por ZEIS 1 foram desenvolvidos em doze áreas diferentes e destinavam-se ao atendimento de 6.852 famílias.²⁰¹ A situação em que se encontravam os empreendimentos, em 1996, seja quanto à regularização fundiária, seja quanto à urbanização, identifica-se pelo Quadro 2.

Quadro 2

Número de Famílias e Estágio de Intervenção em Áreas de ZEIS 1

Situação em Dezembro de 1996

Santos

Projeto	N.º de Famílias	Estágio da Intervenção	
		Urbanização	Regularização
V. Telma	111	concluída	em andamento
V. José Menino	287	concluída	concluída
Dique	2808	em execução	em andamento
V. Almoa	880	em execução	em andamento
V. Progresso	915	em execução	em andamento
V. Santa Casa	368	em execução	concluída
Caneleira III	400	em execução	concluída
V. Redenção	15	em execução	em andamento
V. Pantanal	650	em execução	em andamento
Ruas 1 e Torquato Dias	218	em projeto	em andamento
Lomba da Penha	112	em projeto	em andamento
Estuário	88	em projeto	em andamento

Fonte: Cohab-ST. Construindo uma Política Habitacional. Santos, dez/96.

199. Ambos os empreendimentos consistiam na reforma de imóveis localizados na área central da cidade e visavam o direito de moradia e não de propriedade à população. O primeiro atendeu 14 idosos e o segundo, 8 famílias. Além destes, em 1996, um terceiro empreendimento encontrava-se em andamento e outros três em fase de estudos. (Cohab-ST, dez/96)

200. Este total de famílias corresponderia a cerca de 35% do total das famílias residentes na região dos morros e na zona Noroeste, as quais abrigavam cerca de 27.500 famílias, ou 110 mil pessoas, em 1991(dados do Censo Demográfico, IBGE) (Sedam, 1992(1)).

201. Tomando-se o tamanho médio da família composta por 4 membros, a população alvo destas intervenções seria da ordem de 25 mil pessoas, correspondendo a cerca de 6% da população santista.

As intervenções nas vilas Telma e José Menino foram desenvolvidas e encontravam-se quase totalmente concluídas no governo Telma de Souza, sendo atendidas 398 famílias. Neste governo iniciaram-se também as intervenções nas favelas do Dique e da Alemoa, com a realização de levantamentos e estudos e a constituição das respectivas comissões de Urbanização e Legalização. Além das intervenções nas vilas Telma e José Menino, os demais projetos encontravam-se em execução, no final do governo David Capistrano Filho, mas o número de famílias efetivamente atendidas era menor em relação ao total de famílias a serem beneficiadas pelo programa. O Quadro 3 permite qualificar a complexidade de cada uma das intervenções e ainda verificar o número reduzido de famílias beneficiadas, o que em parte decorre da própria natureza da intervenção, Quantificado, este número não atingia ainda mil famílias.

Quadro 3

Tipo de Intervenção e Resultados Alcançados em Áreas de ZEIS 1
Situatão em Dezembro de 1996
Santos

Projeto	Tipo de Intervenção	Resultados Alcançados
Dique de Vila Gilda	Urbanização e construção de moradias	Atendimento de 558 famílias entre construção e consolidação de moradias. Obras de infra-estrutura de aterro e macrodrenagem executadas.
Vila Santa Casa	Urbanização e construção de apartamentos	Conclusão e entrega do primeiro prédio, com 24 unidades. Em obras, o segundo prédio, com mesmo número de unidades.
Pantanal	Urbanização e construção de moradias	Conclusão dos levantamentos, projetos e terraplanagem.
Alemoa	Urbanização e construção de moradias	Conclusão do aterro da área 1 e demarcação dos lotes urbanizados; conclusão e entrega de 12 unidades no núcleo 6; instalação de famílias em alojamentos provisórios; obras em fase final destinadas a 150 famílias.
Lomba da Penha	Urbanização com relocação de famílias residentes em área de risco	Em andamento obras de construção de acesso, muros de arrimo e redes de água e esgoto.
Caneleira III	Construção de 20 prédios com 5 andares.	Conclusão de alojamento provisório e obras em andamento dos primeiros dois prédios.
Vila Progresso	Urbanização e regularização fundiária	Conclusão parcial das obras de rede de esgoto e de escadarias e outros acessos.
Ruas 1 e Torquato Dias	Urbanização e regularização fundiária	Previsão de assinatura do contrato de compra da área para jan/97.
Estuário	Urbanização c/ melhoria habitacional e regularização fundiária	Executada regularização fundiária de parte da área.
Vila Redenção	Urbanização e auto-construção	Conclusão da urbanização; em andamento a substituição das moradias provisórias em madeira por moradia em alvenaria.

Fonte: Cohab-ST. Construindo uma Política Habitacional. Santos, dez/96.

De qualquer forma, o governo David Capistrano Filho deflagrou o processo de intervenção na maior parte das favelas existentes no território insular santista, em uma decisão à primeira vista temerária, mas que expressou a disposição política de solucionar o problema.

As intervenções em áreas de ZEIS 2 foram a resposta pública às ocupações que haviam ocorrido em elevado número no governo Telma de Souza. Neste mesmo governo, tinham sido iniciadas as negociações que visavam a formação de um estoque de terras, através de sua aquisição ou de desapropriações. Assim, as ações públicas promovidas com a desapropriação e aquisição de terras, delimitação de áreas para intervenção e regulamentação do parcelamento e ocupação dos lotes, reduziram até praticamente o desaparecimento o processo de invasão de áreas no governo David Capistrano Filho.²⁰²

O número estimado de famílias beneficiárias de empreendimentos em áreas de ZEIS 2 era de 2.541, das quais 998 já dispunham, ao final do governo David Capistrano Filho, de uma nova moradia. A estas, acrescem-se as 504 famílias integrantes do projeto Ilhéu Alto, desenvolvido em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), do governo do Estado de São Paulo. Este se encontrava em fase adiantada de execução das obras em 1996 e, concluído, foi entregue à população no segundo ano do governo Beto Mansur, em 1998. A situação geral em dezembro de 1996 dos 13 empreendimentos em áreas de ZEIS 2 é identificada no quadro abaixo.

Quadro 4

Número de Famílias e Estágio de Intervenção em Áreas de ZEIS 2
Situação em Dezembro de 1996
Santos

Projeto	N.º de Famílias	Estágio da Intervenção	
		Urbanização	Regularização
V. Esperança	122	concluída	concluída
Jardim Castelo	80	concluída	concluída
Luiz Alves	44	concluída	concluída
V. Ayrton Senna	100	concluída	concluída
Ilhéu Baixo	498	concluída	concluída
João de Barro	24	concluída	concluída
Rádio Clube	130	concluída	concluída
Pelé I	311	em execução	concluída
Ilhéu Alto	504	em execução	concluída
Altos da V. Progresso	120	em execução	em andamento
São Roque	22	em execução	em andamento
Pelé II	250	em projeto	concluída
Estradão	336	em projeto	em andamento

Fonte: Cohab-ST. Construindo uma Política Habitacional. Santos, dez/96.

202. Através da imprensa escrita local, somente se identificou a ocorrência da ocupação da área denominada Dique do Jardim São Manoel, no governo David Capistrano Filho (*A Tribuna*, 21/7/94).

As duas modalidades predominantes de intervenção executadas ou programadas nas áreas de ZEIS 2 foram a produção de lotes urbanizados e a construção de unidades. A produção de lotes urbanizados foi utilizada em decorrência da capacidade de investimento da prefeitura municipal e das condições econômicas das famílias beneficiárias. Esta é a alternativa de custos diretos mais reduzidos para o poder público, com a transferência à população dos custos de execução das obras, aqui incluída a utilização de sua própria mão-de-obra, por autoconstrução ou mutirão. Nestes casos, os custos mais elevados recaem sobre a aquisição do terreno, que pode ser feita diretamente pelos beneficiários junto ao proprietário privado, como ocorreu no empreendimento Ilhéu Baixo, ou através de financiamento da prefeitura, quando esta efetuar a compra do terreno. Ao lado do lote urbanizado, a outra modalidade foi a produção de unidades acabadas, sejam apartamentos ou casas, térreas, assobradadas ou geminadas, produzidas por autoconstrução. O comprometimento financeiro, nestes casos, é distinto: os beneficiários adquirem o financiamento junto ao Fincohap – o fundo municipal de habitação – ou, no empreendimento do Ilhéu Alto, junto à CDHU.

Quadro 5

Tipo de Intervenção e Resultados Alcançados em Áreas de ZEIS 2

Situação em Dezembro de 1996

Santos

Projeto	Tipo de Intervenção	Resultados Alcançados
Pelé	Produção de lotes urbanizados; auto-construção; e urbanização da área.	Em construção as primeiras 104 unidades; continuidade das obras de terraplanagem; em andamento as obras de infra-estrutura.
Ilhéu Alto	Construção de apartamentos.	Conclusão das obras de 250 apartamentos.
Ilhéu Baixo	Produção de lotes urbanizados; auto-construção; e urbanização da área.	Concluída a urbanização dos lotes e os lotes já foram entregues à população; obras de construção das moradias.
São Roque	Construção de unidades ou produção de lotes urbanizados.	Execução das obras de segurança.
Jardim Castelo	Construção de unidades.	Conclusão das obras de 80 unidades.
Estradão	Construção de casas.	Elaboração de projeto.
João de Barro	Construção de sobrados geminados.	Conclusão das obras de 24 unidades.
Vila Esperança	(sem informação)	(sem informação)
Rádio Clube	Produção de lotes urbanizados, com financiamento de cesta básica de material de construção.	Conclusão do empreendimento, com 130 unidades.
Altos V. Progresso	Urbanização e obras de segurança.	Concluídas as obras de infra-estrutura.
Luiz Alves	Construção de unidades	Conclusão das obras de 44 unidades.

Fonte: Cohab-ST. Construindo uma Política Habitacional. Santos, dez/96.

Os projetos habitacionais foram sustentados por recursos do Tesouro municipal e, como se pode observar na tabela a seguir, os investimentos foram crescentes ao longo dos quatro anos do governo David Capistrano Filho.²⁰³

Tabela 3
Investimento Municipal em Habitação
Governo David Capistrano Filho (1993-96)
Santos

Ano	Investimentos (em dólares)
1993	1.208.000
1994	4.453.000
1995	6.293.000
1996	10.150.000

Fonte: Cohab-ST. Construindo uma Política Habitacional.
Santos, dez/1996.

Aos investimentos municipais, somaram-se recursos de origem federal e estadual – não suficientemente expressivos – que foram alocados para o programa – o que foi possível graças à iniciativa do Executivo municipal de negociar a destinação de recursos junto às demais esferas de governo. No governo Itamar Franco, com prosseguimento no governo Fernando Henrique Cardoso, foram transferidos à prefeitura de Santos recursos do Programa Habitar Brasil, provenientes do Tesouro da União, destinados ao projeto de urbanização e regularização fundiária da favela do Dique de Vila Gilda (área de ZEIS 1). Também o programa de locação social foi beneficiado com verbas federais. Junto ao governo estadual, as negociações desenvolvidas com a CDHU resultaram no financiamento para a produção de 504 unidades habitacionais localizadas em área de ZEIS 2 denominada Ilhéu Alto. Porém, tão ou mais importante que os recursos provenientes destas esferas de governo foi a iniciativa em entabular negociações, que confirma a prioridade ao tratamento da questão habitacional no governo David Capistrano Filho e a decisão de executar o planejamento estabelecido.

O quadro relatado nestes parágrafos resume os resultados concretos da intervenção habitacional em Santos, bem como dá conta dos recursos financeiros aplicados pelo governo David Capistrano Filho, que permitiram que os mesmos tivessem sido alcançados. Com eles, confirma-se a efetivação do plano diretor em um dos capítulos do zoneamento especial, através de um programa de intervenção organizado dentro da complexidade do problema habitacional existente, qual seja, o da população residente em áreas degradadas e juridicamente irregulares e daquela parcela que buscava por uma solução definitiva às suas demandas por moradia. Além disso, buscou-se alternativa às dificuldades operacionais e políticas de intervenção em cortiços existentes na área central da cidade, com o abandono da proposta

203. Nos levantamentos que realizamos, não foi possível recuperar o montante de recursos investidos no governo Telma de Souza.

original de intervenção na modalidade de ZEIS 3 e a proposição de um programa de locação social, não obstante os tímidos resultados apresentados.

Esta é a face da política que mostra seus resultados concretos, isto é, os tipos de programa propostos, os projetos realizados, o estágio de execução e a quantificação do atendimento. A sua outra face identificou a política habitacional como uma política participativa que deu continuidade às ações públicas conjuntas entre o Executivo municipal e os segmentos populares no governo Telma de Souza, desenvolvidas nas fases iniciais da política de definição dos instrumentos de intervenção e aprovação da lei de ZEIS na Câmara.

Como política participativa, a política habitacional de Santos é identificada através de duas características. A primeira é definida pelo papel exercido pelo Executivo municipal de agente ativo na instrumentalização da participação popular, até porque democratizar o processo de decisões públicas, incorporando a ele os segmentos sociais desfavorecidos, era uma das diretrizes básicas dos dois governos da Unidade Democrática Popular. Assim, entre os objetivos fixados pela política habitacional, incluíram-se a mobilização e organização dos segmentos populares, seja através da proposição e apoio a novas formas de participação popular, seja da priorização do atendimento da demanda organizada com o estímulo à formação e organização de grupos. Para o governo, estimular formas de participação direta significava cumprir a função estratégica de buscar o apoio dos segmentos populares, em um quadro político no qual, nem sempre foi possível obter a adesão dos segmentos tradicionais e dominantes da sociedade santista.

A segunda característica é dada pela própria natureza substantiva da política – satisfação das necessidades habitacionais –, de alta visibilidade pública e capacidade de mobilização popular. De forma distinta ao objeto envolvido na temática mais geral do plano diretor, a habitação, como ação pública, é mais eficaz aos propósitos de autoridades públicas que visem a mobilização e organização populares. Este tipo de comportamento já havia se verificado no governo Telma de Souza, quando se buscou responder às pressões populares iniciadas com a ocupação de áreas urbanas, juntando forças para pressionar a Câmara e obter a aprovação dos projetos de lei referentes às ZEIS.

Tendo presentes estas características, a política habitacional é analisada, a seguir, sob a perspectiva da sua institucionalização, para o que consideramos dois planos. O primeiro discute a institucionalização da política através da preservação da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Para tanto, recuperam-se as leis que, aprovadas pela Câmara, visaram complementar, aperfeiçoar ou avançar definições contidas nos instrumentos legais de instituição das ZEIS e de criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fincohap. Sob este ângulo, isto é, dos instrumentos legais que a sustentam, a institucionalização da política era, a um só tempo, o compromisso público do Executivo com as intervenções no campo habitacional e suas articulações com a Câmara, do qual dependia para a aprova-

ção legal da política. Nesta relação, o Executivo ateve-se à sua atribuição constitucional de tão somente regulamentar, via decreto, as decisões aprovadas pelo Legislativo, e encaminhar a esta esfera as proposições de sua iniciativa. Além disso, ao tomar a iniciativa de enviar à Câmara deliberações tomadas nos fóruns de participação direta, em especial nas conferências municipais de habitação, o Executivo estabeleceu o elo entre esta forma de participação e a participação representativa localizada na Câmara.

A institucionalização da política é vista também sob o plano dos esforços políticos que visaram estimular a participação popular nos diferentes níveis de gestão, criando as condições institucionais para sua promoção. Para tanto, analisa-se o funcionamento das instâncias de participação da sociedade na política, particularmente o Conselho Municipal de Habitação, órgão gestor dos recursos do Fincohap, de caráter deliberativo, e com a atribuição de aprovação, supervisão e estabelecimento das normas e diretrizes para a aplicação dos programas habitacionais.

O desenvolvimento desta análise segue a interpretação feita por Frey (1996) do governo Telma de Souza e a estende para o seu sucessor. Na análise deste autor, o projeto democrático-popular daquele governo procurou institucionalizar novas formas de participação popular, que contrariavam os padrões dominantes na política brasileira e buscavam romper com o processo de exclusão da maioria da população das decisões políticas. Não sem dificuldades, segundo aquele autor, a realização deste projeto assentava-se, sobretudo, “no estímulo à organização da sociedade civil e na promoção da reestruturação dos mecanismos de decisão em favor de um maior envolvimento da população”. No caso da política habitacional, estes mecanismos estruturaram-se nos vários níveis da política, desde a elaboração até a execução dos empreendimentos, com a participação da população no Conselho Municipal de Habitação e nas conferências de habitação realizadas dentro de uma periodicidade pré-estabelecida, assim como nas comissões de urbanização e legalização (Comul) criadas em áreas de ZEIS 1, e a ação direta dos grupos populares organizados nos empreendimentos em ZEIS 2. Ressalte-se, porém, que o Executivo municipal não só criou, estimulou e apoiou o funcionamento de mecanismos de participação direta, como cumpriu sua responsabilidade constitucional de encaminhar à Câmara as deliberações que, aí tomadas, requeriam aprovação legal.

Mais do que isto, ao realizar as intervenções para a urbanização e regularização de favelas e implantação de novos assentamentos habitacionais, isto é, ao responder afirmativamente às demandas habitacionais, o Executivo confirmou a disposição pública de execução da política, o que funcionou como estímulo à continuidade da participação popular nos seus diferentes níveis. Portanto, a um só tempo, legitimou e institucionalizou tais mecanismos aos olhos dos segmentos populares e da instância de representação social na Câmara.

A análise das formas de participação instituídas nos diferentes níveis de gestão da política, conduziu à avaliação das tentativas de romper com a limitação da participação popular à etapa de

implementação de programas, usual nas experiências brasileiras no campo habitacional; e, também dos esforços no sentido de ampliar a participação para além de uma participação de tipo instrumental. O desempenho da política habitacional no governo David Capistrano Filho teria sido o esperado, na perspectiva da análise de Frey sobre a gestão de Telma de Souza. Segundo este autor, uma das manifestações das diretrizes de democratização do processo político e de politização da gestão no governo Telma de Souza consistiu na participação da comunidade não só na implementação dos projetos, como também na definição de prioridades políticas, incluindo-se a formulação de políticas e o planejamento. Nesta discussão, retoma-se a análise de Azevedo e Prates (1990) à luz da experiência desenvolvida em Santos. Sem deixar de reconhecer a heterogeneidade de comportamento dos principais atores sociais, com comprometimento diferenciado na formulação da política, bem como na definição de seus programas e na execução de seus projetos, avaliam-se as possibilidades de emergência da modalidade de participação popular ampliada, conforme a definição daqueles autores. A discussão que desenvolvemos traz também elementos que podem contribuir para a discussão proposta por Alvarez e Dagnino (1995), sobre o conceito de cidadania em formação no Brasil dos anos 90, fundado na noção de “direito a ter direitos”, na medida em que a política habitacional executada pela administração municipal do Partido dos Trabalhadores em Santos propunha-se, a um só tempo, a satisfazer necessidades sociais por moradia e criar condições para a reivindicação do direito ao acesso à luta pela moradia.

Interação com o Legislativo municipal

A lei de instituição das ZEIS foi a que recebeu o maior número de alterações ou acréscimos. O levantamento realizado contabilizou outras nove leis complementares aprovadas pela Câmara entre 1993 e 1996. A lei de criação do Conselho Municipal de Habitação sofreu duas alterações legais, processadas após a realização das conferências municipais de habitação, em 1993 e 1995. E a lei que criou o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular foi modificada através de lei aprovada em 1993. A esta, acrescenta-se a emenda à Lei Orgânica Municipal, aprovada em 1996, consoante à deliberação tomada na 2ª Conferência, dado referir-se à dotação de recursos do orçamento municipal aos programas habitacionais. De um modo geral, estas modificações foram demandadas durante o próprio processo de execução da política e, portanto, expressam a sua dinâmica através do aperfeiçoamento de seus instrumentos operacionais, adequação às condições do contexto local, expansão das áreas de intervenção e aprimoramento dos mecanismos de representação social na política. Nenhuma das alterações processadas contrariava os instrumentos básicos aprovados ao final do governo Telma de Souza, e somente visaram seu aperfeiçoamento e adequação às novas necessidades que emergiram com o desenvolvimento da política.

Paralelamente à sua atuação junto ao Poder Legislativo, o Executivo municipal tomou as decisões relativas ao seu âmbito de competência, editando os instrumentos de regulamentação destas leis. Assim, foram assinados os decretos de criação de Comul's em cada uma das áreas de ZEIS 1, à medida que se iniciava o processo de intervenção, como também os de regulamentação, nomeação dos membros conselheiros e aprovação do regimento interno do Conselho Municipal de Habitação e de regulamentação do Fincohap.

A adoção destes procedimentos expressa o encaminhamento que se privilegiou para a condução da política, com a clara delimitação das competências executiva e legislativa na sua definição. A conduta adotada pelo Executivo legitima a esfera do Poder Legislativo, sem desconsiderar sua função política no processo decisório das políticas públicas, não obstante valorizar formas de participação popular direta. Os procedimentos adotados expressam, outrossim, o caráter complementar entre instâncias de representação da sociedade e as possibilidades de sua convivência institucional, senão harmônica, menos conflituosa. A introdução de novas formas de participação social é facultada pelas próprias regras institucionais consagradas pela Constituição de 1988, que incluiu os mecanismos de democracia direta que poderiam ser criados para a gestão das políticas públicas. O caráter complementar entre as instâncias de representação resultou das habilidades políticas dos dirigentes locais santistas que, diante de seus propósitos de consolidar novas formas de participação popular em um quadro político que lhes era desfavorável, buscaram, simultaneamente, o apoio de forças políticas tradicionais representadas na Câmara.

As decisões tomadas, transformadas em lei, mantiveram o desenho original da política habitacional e contribuíram para reforçar as ações desenvolvidas. Entre as modificações introduzidas na lei de instituição das ZEIS, estavam compreendidas a criação de novas áreas para intervenção, e a delimitação e reclassificação de áreas já criadas. As mudanças introduzidas, neste aspecto, responderam a especificações de caráter mais estritamente técnico, ao ajustar limites de áreas de ZEIS e reclassificar áreas já definidas, e a demandas dos segmentos populares por novos assentamentos habitacionais, ao criar novas áreas de ZEIS.²⁰⁴

As modificações introduzidas na lei de ZEIS visavam, além disso, aperfeiçoar este instrumento para adequá-lo aos projetos e programas que se encontravam em implantação.²⁰⁵ Assim, foi criada, em 1993, a Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social (Comzeis), dentro do objetivo de instituir mecanismos que permitissem agilizar a tramitação interna na máquina administrativa dos processos de aprovação de projetos em Zonas Especiais de Interesse Social. Posteriormente regulamentada

204. Trata-se das leis complementares n.os 208/96, 215/96, 231/96 e 233/96 que se somam às leis 111/93 e 154/94, que também compreenderam a delimitação e criação de áreas de ZEIS. A estas acrescenta-se a lei 147/94 que trata especificamente da desafetação de áreas de bens públicos e da revogação e alteração de traçado em parte do plano viário do bairro do Estuário.

205. Trata-se das leis complementares n.os 111/93, 154/94, 194/95 e 228/96.

por decreto, esta comissão era composta por representantes das áreas técnicas das secretarias municipais de Obras, Meio Ambiente, Finanças e Assuntos Jurídicos, das administrações regionais dos Morros e Zona Noroeste e da Cohab-ST, que tinham a incumbência de analisar projetos ou propostas, em geral de iniciativa do próprio Executivo e, às vezes, de empreendedores privados, como cooperativas e associações de moradores. Esta prática se diferenciava dos procedimentos normais pela simultaneidade do exame de áreas técnicas distintas com rapidez na apreciação.²⁰⁶

Sem que se tivessem alterado as exigências burocráticas e legais de exame dos diferentes aspectos que envolvem a apreciação dos projetos habitacionais, a economia de tempo foi expressiva: enquanto a tramitação normal de um projeto levava, em média, seis meses, segundo o coordenador da Comzeis, através desta comissão, o parecer final era emitido após um ou dois meses, no máximo, de exame.

O estabelecimento de critérios de loteamento de áreas classificadas como ZEIS 2 também foi objeto de lei aprovada, que continha a especificação das regras quanto ao parcelamento e destinação de uso dos lotes. Assim, no artigo que trata deste tema, a lei n.º 111/93 introduziu dez parágrafos, que relacionam e conceituam as modalidades de uso permitidas, e especificam as características relativas ao dimensionamento, recuo e aproveitamento do lote e das vias de circulação. Dentre estas, saliente-se a redução da largura de vias e do tamanho do lote mínimo, que passou de 75 m² para 40m². Com esta mudança, segundo Márcia C. Luz, diretora de Habitação da Cohab-ST no período 1989-95, era revista a diretriz aprovada pela 1ª Conferência Municipal de Habitação de priorizar a ocupação vertical dos vazios urbanos. Isto porque a prefeitura não teria condições financeiras de arcar com os custos de execução decorrentes do tipo de solo existente nas áreas reservadas para os empreendimentos habitacionais. De acordo com suas palavras,

“se ficássemos naquela diretriz de verticalizar, contemplaríamos os terrenos e ninguém iria ter acesso a eles porque não teria recursos para edificar. Aí, optou-se por adensar mais e ter um ‘projecinho’ de lotes menores, ruas de pedestres mais estreitas, mas partindo para a construção de casas mesmo, ou os solos doados [para que a própria população construísse suas moradias].”²⁰⁷

Nas áreas de favela, classificadas como ZEIS 1, a lei passou a incluir restrições a toda e qualquer alteração construtiva nas edificações localizadas em áreas objeto de intervenção, a partir do momento em que tivesse início o processo de urbanização e legalização, especificando-se as penalidades no caso de transgressão. Estas restrições e penalidades configuravam o “congelamento” da área de intervenção

206. De acordo com José Marques Carriço, coordenador desta comissão, privilegiava-se a análise dos projetos “em termos de tempo, porque se estes processos fossem seguir a tramitação normal da prefeitura iriam demorar mais tempo para ser aprovados ou indeferidos. Como tinha um balcão de representantes de todos os órgãos por onde estes projetos tinham que passar, nós fazíamos uma análise mais rápida e aprovava, também, de forma mais rápida”. Entrevista concedida à Autora, em 7/8/98.

207. Entrevista concedida à Autora por Márcia Cristol Luz, em 6/8/98.

e indicavam a disposição em intervir. Aos olhos da população residente, estas especificações expressavam o compromisso público de solução ao seu problema habitacional. Para se cumprir a execução dos projetos de urbanização e regularização fundiária das favelas em ZEIS 1, estas medidas eram os parâmetros que permitiriam quantificar e planejar a intervenção, atividades que seriam dificultadas caso a área continuasse a receber novas famílias.

Já fora do âmbito da lei de ZEIS, do conjunto de modificações legais introduzidas no período, vale salientar o encaminhamento e aprovação do Legislativo de duas deliberações tomadas nas conferências municipais de habitação. Da 1ª Conferência resultou a alteração da lei n.º 810/91, de criação do Fundo, com o acréscimo de parágrafos, a seu artigo 1º, que detalham os parâmetros de renda familiar da população-alvo com acesso aos seus recursos. Das deliberações aprovadas na 2ª Conferência, foi adotada a proposta de ampliação de recursos para os programas e projetos habitacionais, que resultou na emenda n.º 33 à Lei Orgânica do Município de Santos, de 21/11/96, com o acréscimo de parágrafo único ao artigo 147, pelo qual fixou-se que “o montante de despesas com habitação não poderá ser inferior a 5% das despesas globais do orçamento anual do município”.²⁰⁸

Estas modificações legais visavam garantir o desempenho dos programas e projetos habitacionais, ao definir ou aperfeiçoar instrumentos que permitissem a operacionalidade e sustentação financeira das intervenções, a adequação de parâmetros às áreas disponíveis e às necessidades da população demandante, bem como a expansão das áreas de intervenção necessárias ao suprimento das carências habitacionais.

A decisão pelo encaminhamento regular ao Legislativo dos projetos de alteração dos instrumentos legais existentes configura a modalidade de ação pública que, consoante a análise de Frey, incorpora a função política do Legislativo no processo das políticas públicas. Contudo, esta modalidade não se esgotou nas relações entre estes dois poderes, pois formas de participação social, com a inclusão dos segmentos desfavorecidos da sociedade, foram estimuladas e integradas pelo Executivo. Assim foram enviados à Câmara projetos de lei de ampliação da autonomia das comissões de urbanização e legalização (Comul's), que passaram a assumir, além da elaboração, a aprovação de seu regimento interno, seguindo deliberação tomada na 1ª Conferência; e também projetos de alteração da composição do Conselho Municipal de Habitação (CMH), consoante as deliberações tomadas nas duas conferências realizadas no período. Com a lei n.º 1457/95, ficou definida a competência das conferências bienais de habitação para deliberar sobre a composição deste conselho. Assim, portanto, não só algumas das deliberações tomadas no âmbito das conferências municipais que visaram garantir resultados concretos à política foram enviadas à Câmara, como o foram aquelas que buscaram ajustar o perfil das entidades representadas no conselho e garantir sua competência de deliberar sobre a política. Pareceria, pois, que

208. Apesar desta garantia legal, segundo pudemos levantar, os recursos aplicados em habitação não corresponderam ao prescrito legalmente no último ano do governo David Capistrano Filho e, da mesma forma, nos dois primeiros anos do governo Beto Mansur.

o recurso à via legal sintetizaria o reconhecimento da função legislativa de estabelecer regras e parâmetros básicos das políticas, dando-lhes a transparência e a universalidade requeridas ao exercício do jogo democrático.

De outra parte, o estímulo e apoio a formas de participação direta buscavam diferenciar as arenas de definição da política pela via da democracia direta, incorporando setores sociais sistematicamente excluídos dos processos públicos de tomada de decisões. Para lhes atribuir significado político, algumas alterações legais foram igualmente processadas. Neste âmbito, percebe-se o sentido de continuidade das decisões do governo anterior, além de uma mescla de novos instrumentos legais com mudanças qualitativas de processo, à medida que este foi avançando. As formas de participação social instituídas no âmbito da política habitacional, não sem dificuldades e alguns conflitos, adquiriram contornos mais nítidos e atribuições mais bem definidas, descentralizando-se competências e estabelecendo-se regras de acesso, com a diferenciação da participação nos vários níveis da política.

Formas institucionais de participação na política pública

Os programas públicos de habitação instituídos no Brasil a partir do final dos anos 70, já no contexto da liberalização do regime de 1964, procuraram incorporar as práticas utilizadas pelos segmentos desfavorecidos da população que, à margem da solução pública, resolviam seus problemas habitacionais pelo recurso ao mutirão e/ou autoconstrução. A incorporação destas práticas através do que se convencionou chamar de programas alternativos ou não convencionais deu início às experiências participativas no âmbito dos programas públicos de habitação. Porém, a participação dos segmentos populares restringia-se à etapa de implementação destes programas, de modo que estes continuavam excluídos das etapas que se pode considerar como anteriores, quais sejam, as de planejamento e formulação da política. Para Azevedo e Prates (1990:22), as experiências brasileiras de mutirão institucionalizado são identificadas pela escolha dos interlocutores sociais pelo próprio poder público e pela restrição da participação popular à execução dos empreendimentos. Em suma, tratava-se de experiências que concediam pouco espaço decisório às populações envolvidas.

Àquela época, os programas alternativos foram concebidos no mesmo espírito da política habitacional brasileira, fundada na solução única e de oferta da casa própria aos segmentos de população sem condições financeiras para adquiri-la diretamente no mercado.²⁰⁹ Neste caso, a política pública funcionava como intermediação: através do financiamento público a juros menores, permitia o acesso a

209. Os programas alternativos não perdem este fundamento, apesar de terem apresentado características próprias de intervenção, por exemplo, em áreas degradadas, e com soluções distintas daquela da produção de novas unidades habitacionais em conjuntos populares.

um bem de mercado para aqueles segmentos. As proposições posteriores de intervenção no campo habitacional, levadas a cabo, nos anos 80, por alguns governos estaduais, mas principalmente por governos municipais, procuraram definir a ação pública segundo concepção distinta, como foi o caso da experiência em Santos. O governo David Capistrano Filho, em continuidade aos fundamentos estabelecidos no governo Teima de Souza, definiu a “habitação” não apenas como “bem de mercado”, mas, prioritariamente, como um direito – o direito à moradia e o acesso à luta pela moradia.

Em discussão que relaciona o tipo de ação coletiva e o bem público perseguido, Azevedo e Prates (1990:20-1) definem a modalidade de participação dominante nas experiências públicas, promovidas no âmbito dos chamados programas alternativos, como participação instrumental ou restrita. Nesta modalidade, o bem público teria natureza negociável, e apenas participavam daquelas experiências os grupos de população envolvidos diretamente em projetos específicos. Esta participação consistia na produção de sua própria moradia, consoante a prioridade que o Estado atribuiu a este tipo de participação, isto é, como questão instrumental. De acordo com estes autores, as motivações do poder público para estimular as modalidades de solução habitacional não convencional decorreram da crônica escassez de recursos, aliada à enorme demanda da população de baixa renda por equipamentos de consumo coletivo, assim como da necessidade de se lograr a alocação mais racional de recursos escassos, dividindo as responsabilidades com as comunidades carentes para fazer frente a um volume de recursos inferior às necessidades da população. Estas experiências não levaram em conta os mecanismos de organização popular existentes ou em formação, nem tinham como pressuposto propor ou criar formas de participação social.

Os fundamentos que sustentavam a política habitacional em Santos requeriam, ao contrário, um outro tipo de participação. Ao lado da solução imediata da carência habitacional de grupos de população, essa política visava garantir à população carente o direito à moradia e o acesso à luta pela moradia. Tratava-se, portanto, de combinar, no âmbito da política, a obtenção de bens públicos de natureza distinta, visto que se pretendia, a um só tempo, suprir carências e garantir o acesso à moradia como direito básico do cidadão. O tipo de participação requerido era, portanto, a participação ampliada, na expressão de Azevedo e Prates, entendida como a ação coletiva que se estrutura na busca de um bem público de natureza não negociável, como o direito à moradia, presente na proposta política de Santos. A busca de um bem não negociável é incluída sem, contudo, abandonar-se a modalidade instrumental posto que, para o sucesso da política, é estratégica a complementaridade entre estes tipos de participação, bem como dos fins perseguidos pela política. Ao buscar, com a política, garantir o acesso à luta pela moradia e o direito à moradia como direito básico do cidadão, buscava-se também atender concretamente necessidades e carências de moradia dos segmentos de baixa renda. As soluções já não se circunscreviam exclusivamente à oferta da casa, vista como bem de mercado, mas compreendiam também a recupera-

ção de áreas degradadas, equipando-as com serviços básicos de infra-estrutura urbana, e eliminando as moradias em áreas de risco, assim como a concessão de posse e o financiamento para a compra, o aluguel social, a casa pronta, o lote urbanizado e as cestas de material de construção. Tinha-se em vista também equipar a população, estimulando sua organização, para lutar pelo acesso à moradia e intervir positivamente na própria política e seus programas e projetos. Para um e outro objetivos, não obstante diferenciados, mas sempre complementares, demandava-se o envolvimento da população.²¹⁰

Para conseguir esse envolvimento e cooperação da população, a estratégia de governo foi não manter a discussão da política restrita ao plano normativo e estimular a luta pela moradia e valorização da cidadania. A sustentação destes fins pressupunha atender necessidades e carências concretas. Porém, o contexto político dos anos 90 é distinto daquele da década anterior, e as políticas habitacionais já não se sustentam numa situação de escassez de recursos e demanda crescente, como mecanismos para estimular a participação da população, para motivá-la a contribuir como mão-de-obra, ou trabalho subremunerado, na execução dos empreendimentos. As novas condições políticas favorecem a criação de mecanismos institucionais que incluam a participação popular, seja para a realização de valores e princípios políticos, seja para a obtenção de bens tangíveis.

Coerentes com estes fins e alicerçados nos instrumentos legais aprovados, os mecanismos criados visavam estruturar a participação na política habitacional em dois níveis: (i) da definição das diretrizes e critérios de alocação dos recursos da política habitacional e (ii) da definição e execução dos projetos habitacionais.

No primeiro nível, os espaços públicos para a participação consistiam (i) nas conferências municipais de habitação realizadas em 1993 e 1995, com temática específica em cada uma das conferências e processo de discussão e convocação amplo através de pré-conferências; e (ii) no Conselho Municipal de Habitação (CMH), de caráter deliberativo, com a competência, dentre outras, de convocar e preparar as próprias conferências, compreendidos a elaboração de regimento, pauta, pessoas convidadas, seminários preparatórios e critérios para escolha de delegados. Estas duas instâncias distinguiam-se pela relação estabelecida com a política habitacional: as conferências, tópicas, visavam estabelecer as diretrizes gerais de política e para o funcionamento do conselho a serem seguidas no período subsequente à sua realização; e o conselho, com funcionamento contínuo, buscava fazer cumprir as deliberações das conferências, definir e detalhar critérios e parâmetros norteadores da política e seus programas, bem como solucionar questões de conflito. Além disso, estas instâncias distinguiam-se pela composição de seus participantes: o conselho era composto por membros representativos de entida-

210. Sob a perspectiva político-programática fundada nos princípios estabelecidos pelo PT, a motivação central da política era a de democratizar o acesso e inventar prioridades com vistas à construção da cidadania. Porém, se esta era a prioridade do partido, não poderia se expressar da mesma forma para o governo do PT. Enquanto governo, era preciso estabelecer mediações, fixando simultaneamente outros objetivos e adequando-os à realidade política e social de Santos.

des previamente estabelecidas; e as conferências por delegados natos,²¹¹ delegados eleitos nas pré-conferências e observadores. Em ambas as instâncias, as propostas eram submetidas à votação nas conferências, pelos delegados natos e eleitos, e no CMH, pelos membros conselheiros, com o “voto de Minerva” de seu presidente.

No segundo nível, a participação na política era organizada através das ações dos beneficiários diretos em cada um dos projetos habitacionais, com seu envolvimento na definição e execução das intervenções. Nas áreas classificadas como ZEIS 1, a definição e a execução eram estabelecidas nas Comissões de Urbanização e Legalização (Comul's), cuja criação consistia no primeiro passo do processo de intervenção de cada área, tal como definido pela lei de 1992 de instituição das ZEIS. Nas áreas de ZEIS 2, não se constituiu entidade de representação social equivalente, posto que os movimentos, associações ou cooperativas²¹² que começaram a se formar e a se organizar na virada da década de 90 eram, em si mesmos, as instâncias de interlocução com o poder público para a definição dos projetos de intervenção. Com estes interlocutores, a dinâmica adotada pouco diferiu daquela desenvolvida com as Comul's. Portanto, para a intervenção em áreas ocupadas, o Executivo municipal propôs a criação de instância que permitisse a participação e a simultânea organização da população nelas residente; para os novos assentamentos habitacionais, valia-se dos grupos que se organizavam, apoiando e estimulando sua formação, como se verá adiante. As formas de participação e os principais parâmetros norteadores estão esquematizados no quadro 6.

O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi criado com o propósito de quebrar a predominância das relações individualizadas entre o poder público e grupos específicos da população na definição e execução de projetos habitacionais localizados, que caracterizaram os programas alternativos. Antes que se recupere sua atuação, convém, em primeiro lugar, enfatizar que a criação do CMH foi uma decisão de governo e o objeto das discussões levadas em seu âmbito organizaram-se a partir de uma política com linhas mestras já definidas. Portanto, é fundamental manter a referência da iniciativa pública da criação do conselho, aí incluídos o escopo pretendido e a superação de alguns dos conflitos que teriam emergido. No governo David Capistrano Filho, não mais identificamos oposição à política habitacional. Os ajustes quanto à localização de áreas para os projetos de ZEIS no território insular da cidade, feitos durante a elaboração do projeto de lei no governo Telma de Souza, parecem ter sido suficientes para afastar a oposição de grupos sociais, como a que era exercida, naquela ocasião, pelo setor da construção civil no âmbito do Coplan.²¹³

211. Na qualidade de delegados natos participavam das conferências os membros conselheiros do CMH e algumas poucas autoridades locais, como o prefeito municipal e o bispo diocesano.

212. Ver nota 122.

213. Uma segunda possibilidade de conflitos com este setor referia-se à delimitação do perímetro da ZEIS 3; porém, não teve continuidade, em face da crítica à sua realização por parte daqueles setores, e do deslocamento do tratamento do problema da população encortijada para o âmbito do programa de locação social por parte da administração municipal.

Quadro 6

Formas de Participação Instituídas no Âmbito da Política Habitacional

Governo David Capistrano Filho (1993-96)

Santos

Formas de participação	Vinculação (formal ou informal)	Principais atribuições	Composição
Conferências municipais	Conselho Municipal de Habitação	Estabelecer diretrizes para o funcionamento do conselho e de orientação da política	Delegados natos 1 delegado para cada grupo de 20 pessoas
Conselho Municipal de Habitação (CMH)	Forte influência da Cohab-ST, apesar da autonomia garantida por lei, em face de seu caráter deliberativo	Caráter deliberativo Gestor dos recursos do Fincohap Convocar e implementar conferências municipais de habitação	Três composições distintas no período que, à medida que foram se alterando, levaram à composição paritária entre segmentos de usuários, de um lado, e administração pública e sociedade civil, de outro. Presidência: Cohab-ST
Comissões de urbanização e legalização (Comul)	Cohab-ST A. R. Morros A. R. Z. Noroeste	Acompanhar e fiscalizar o Plano de Urbanização e Reg. Jurídica Elaborar e aprovar o regimento interno Acompanhar a aplicação dos recursos financeiros Elaborar lista de famílias a serem removidas Emissão de pareceres sobre concessão de direito real de uso	Uma comissão para cada área de intervenção composta por: Cohab-ST (1) Administração direta (3) Câmara (2) OAB (1) Comunidade (4)
Movimentos Associações Cooperativas	Cohab-ST A. R. Morros A. R. Z. Noroeste	Acompanhar a elaboração e execução de novos empreendimentos habitacionais	Sem composição formal: presença das lideranças e membros de movimentos e agências municipais envolvidas com a execução do projeto.

Em segundo lugar, a inserção das principais agências públicas municipais na política habitacional ocorreu dentro do projeto de reforma administrativa iniciado no governo anterior e concluído no governo David Capistrano Filho, com: (i) a reestruturação da Cohab-ST, que incluiu a ampliação e readequação do seu quadro funcional de forma a poder acompanhar e desenvolver ações públicas de cunho participativo; e (ii) a descentralização da máquina administrativa, com a criação das administrações regionais da Zona Noroeste e dos Morros, esta última decorrente da transformação do Grupo Executivo dos Morros, criado no governo Telma de Souza. À Cohab-ST couberam as atribuições de agente operador dos recursos do Fincohap, coordenação geral dos programas e da execução dos projetos. As administrações regionais integraram-se como agências co-responsáveis pela execução da política que, valendo-se do desenho

descentralizado da estrutura administrativa, foi favorecida pela proximidade entre a máquina, localizada em suas áreas de atuação, e a população demandante dos programas e projetos habitacionais.²¹⁴ Ao lado destas agências, alinhavam-se, em particular, a secretaria do Meio Ambiente, órgão de origem da política e responsável pela coordenação da Comzeis, e a secretaria de Finanças, visto que os recursos aplicados provinham predominantemente do Tesouro municipal.

Entre estas unidades, papel central foi desempenhado pela Cohab-ST que, além daquelas atribuições, presidiu o Conselho Municipal de Habitação ao longo dos quatro anos de governo. O acúmulo destas funções emprestou à Cohab-ST a liderança na condução da política, inclusive na organização da participação social. Portanto, a política habitacional santista como política participativa estruturou-se, primeiro, com a contribuição decisiva da Cohab-ST, sentido este corroborado por seu presidente no período 1989-95, Alfredo Buso, ao afirmar que a companhia “serviu como instrumento político, como alavanca, para a organização da população, porque eles não tinham uma organização de fato”. E, segundo, estruturou-se em torno do Conselho Municipal de Habitação, entidade colegiada de discussão e deliberação de todas as questões concernentes à política. Para tanto, o ex-presidente da Cohab-ST afirmou que, dentro da companhia, “sempre se tomou a diretriz de passar todas as decisões pelo conselho”. E completando, “a gente sempre discutiu com o movimento.”²¹⁵

Assim, a recuperação do modelo de gestão implantado através do funcionamento do Conselho Municipal de Habitação (CMH) segue estes parâmetros, com este conselho assumindo função estratégica na interlocução entre setores da sociedade e a política. O CMH integrava-se à cadeia decisória da política, que se completava, de um lado, com a própria administração pública municipal através, principalmente, da Cohab-ST e, de outro, com o fórum de participação ampliada nas conferências municipais de habitação, no qual eram definidas as diretrizes de política e as orientações das ações do conselho a serem seguidas por um período de dois anos. As relações entre o Executivo e os segmentos populares configurou-se como interação “pedagógica”, em um processo no qual visa-se a obtenção de bens negociáveis, mas que, ao mesmo tempo, conduzia à obtenção de bens não negociáveis, isto é, a garantia da busca pelo direito à moradia. O sentido “pedagógico” presente nesta interação leva os grupos populares a aceitar a negação de suas demandas imediatas e específicas a partir de uma visão da autoridade pública, que é mais global.

Através de atuação constante na direção do aperfeiçoamento dos instrumentos da política, no acompanhamento de sua execução e na estruturação da organização da demanda, ao CMH coube a

214. A partir de 1995, dentro de nova proposta, os projetos habitacionais passaram a ser gerenciados também pelas administrações regionais dos Morros e da Zona Noroeste, dentro de uma divisão territorial das áreas de intervenção, mantendo-se, contudo, os empreendimentos de maior vulto sob o controle da Cohab-ST.

215. Entrevista concedida à Autora por Alfredo Buso, em 1/7/98.

função estratégica de fazer cumprir as deliberações tomadas nas conferências municipais de habitação. Assim, nos parágrafos a seguir, a discussão sobre o modelo de gestão que se conseguiu estruturar parte da atuação do CMH, explorando-se seu funcionamento quanto a regularidade e frequência das reuniões, frequência dos membros conselheiros, natureza dos itens de pauta e sua capacidade propositiva.

Participação popular no Conselho Municipal de Habitação

De acordo com a lei de sua criação, o Conselho Municipal de Habitação (CMH) era composto por 14 membros: a Cohab-ST, 3 secretários municipais, 3 vereadores, 3 representantes de movimentos populares por moradia, 1 representante do sindicato dos trabalhadores, 1 representante das associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário e 2 representantes de sociedades de melhoramentos de bairros. Por este instrumento, a presidência do conselho ficava na dependência da nomeação do prefeito, em ação conjunta ao ato de nomeação dos membros conselheiros e tendo sido atribuída à presidência da Cohab-ST.

As mudanças de composição do conselho foram decididas nas duas conferências municipais de habitação realizadas durante o governo David Capistrano Filho. A 1ª Conferência, de 1993, ampliou o número de membros conselheiros e redefiniu o perfil das entidades representadas. A nova composição foi confirmada pela lei n.º 1.296, de 21/12/93. De 14 membros que o compunham originalmente, o CMH passou a ser integrado por 34 membros organizados por bloco – do setor público/produção e da sociedade civil –, cada um com 17 membros.²¹⁶ A segunda mudança de composição veio com a 2ª Conferência e, sem que se alterasse o número de membros conselheiros, agregaram-se as entidades representadas em três grupos: prefeitura (8 representantes), sociedade civil (9 representantes) e usuários (17 representantes). Com isto, mais uma vez, modificou-se o perfil das entidades representadas. Esta deliberação foi transformada em lei, de n.º 1.457, aprovada em 20/12/95.²¹⁷

216. Através desta lei, o Conselho Municipal de Habitação passou a ter a seguinte composição: presidente da Cohab-ST, presidente do Conselho; administrador regional da Zona Noroeste; administrador regional dos Morros; secretário de Obras e Serviços Públicos; secretário do Desenvolvimento Urbano; secretário do Meio Ambiente; secretário de Economia e Finanças; secretário de Assuntos Metropolitanos; 2 vereadores; Assecob; Cooperativa dos Trabalhadores existente em Santos; Sindicato da Construção Civil; Sindicato dos Engenheiros; Universidade Católica de Santos; Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes; 2 das Cooperativas Habitacionais existentes em Santos; 2 dos movimentos por moradia; 2 dos movimentos de favelas; 2 dos sindicatos de trabalhadores existentes em Santos; União dos Aposentados; 2 dos morros; Cortiços; Associação dos Carrinheiros; Igreja Católica; OAB; movimento ecológico; e Sociedade de Melhoramentos de Bairros.

217. Através desta lei, o Conselho Municipal de Habitação passou a ter a seguinte composição: presidente da Cohab-ST, presidente do Conselho; administrador regional da Zona Noroeste; administrador regional dos Morros; secretário de Assuntos Jurídicos; secretário do Meio Ambiente; secretário de Economia e Finanças; secretário de Ação Comunitária; Coordenador da Área Central; Assecob; Cooperativa do Trabalho; Técnicos de habitação da prefeitura de Santos e da Cohab-ST; Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil; Sociedade de Melhoramentos de Bairros; Entidades dos Engenheiros e Arquitetos; Universidade da Terceira Idade; 2 das Cooperativas Habitacionais; 4 dos movimentos populares; 5 dos movimentos de favelas; União dos Aposentados; 4 dos morros; 1 cortiços; 1 população de rua.

A mudança ocorrida entre a primeira e a segunda conferência acentuou o perfil do conselho em favor da representação dos segmentos diretamente interessados e beneficiados pelas ações públicas no campo habitacional, posto que os 17 membros do bloco denominado de usuários passou 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 Câmara²¹⁸ e das universidades locais, assim como foi transferida para o bloco sociedade civil a única representação da Sociedade de Melhoramentos de Bairros.

Além da confirmação legal de mudança na composição do conselho aprovada nas conferências realizadas, note-se, em primeiro lugar, a tendência a não se definir um quadro fixo de entidades representadas no CMH, alterando-o a cada conferência, seja por adaptação ao contexto das entidades existentes, seja pela própria composição de forças que em cada momento foi definida.²¹⁹ De um modo geral, preservou-se a paridade da representação, que alinhava, de um lado, os usuários dos programas e projetos habitacionais e, de outro, em grande medida, o setor de financiamento e regulação pública da política e os produtores urbanos. Com as alterações de composição na direção da maior representatividade dos grupos de usuários, o CMH tendia, pelo menos formalmente, à setorialização de interesses na configuração de seu perfil. Para a política, os riscos advindos disto poderiam compreender a acentuação da competição entre grupos específicos, com ações que se restringiriam à disputa por seus recursos. Nesta possibilidade, a modalidade instrumental da participação poderia ganhar proeminência.

Em segundo lugar, as duas leis que alteraram a composição original do conselho incluíram, em seus termos, a designação de sua presidência à Cohab-ST, que passou a acumulá-la com suas atribuições de agente operador dos recursos do Fincohap e de responsabilidade técnica pela operacionalização dos projetos habitacionais. Mantinha-se, assim, a orientação que já existia, na prática, no período anterior à lei de 1993, de nomeação de membros do conselho pelo prefeito. Contudo, por ocasião da 1ª Conferência, em 1993, esta prerrogativa legal foi questionada, pelo menos pelos representantes da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos Municipais, na qualidade de membro conselheiro e delegado à esta conferência.

Esta cooperativa pretendia encaminhar, através de votação, proposta de rodízio da presidência do conselho entre seus membros, pretendendo com isto quebrar a prerrogativa da decisão final pela Cohab-ST. O risco de que a proposta fosse aprovada levou à negociação entre os representantes da cooperativa e a Cohab-ST. Como resultado, a proposta apresentada pela cooperativa não chegou a ser

218. A participação dos vereadores no conselho foi questionada na reunião realizada em 6/6/95 com base em parecer do Legislativo que atribuía aos mesmos a participação nos conselhos municipais em geral com direito a voz e não a voto. Nesta ocasião, o CMH decidiu transferir para o fórum da 2ª Conferência a revisão da sua composição e a promoção da retirada dos vereadores.

219. Isto é ainda mais verdadeiro, quando se verifica que a lei de 1995 não só aprovou a mudança na composição do conselho, como consagrou a transferência da deliberação desta composição para a esfera das conferências.

encaminhada para votação na plenária; em contrapartida, a Cohab-ST comprometeu-se a alocar 20% dos recursos do Fincohap para as cooperativas. Na 2ª Conferência, a proposta da escolha do presidente do CMH entre seus membros foi aprovada.²²⁰ A definição formal da escolha do presidente pelos membros conselheiros somente se deu com o regimento interno, elaborado pelo conselho ao longo de 1996, aprovado e editado em 6/11/96 (decreto n.º 2836).²²¹

Esta discussão estendeu-se, portanto, pelos quatro anos da gestão David Capistrano Filho, podendo se identificar três momentos: 1993, a proposição da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos Municipais, que não foi encaminhada para a plenária da 1ª Conferência; 1995, a aprovação da escolha do presidente pelos membros do conselho, na 2ª Conferência; e 1996, a inclusão desta deliberação no novo regimento interno. Desta seqüência, podemos deduzir, inicialmente, que houve ampliação da capacidade organizativa das entidades populares entre a primeira e a segunda conferência de habitação, possibilitando o encaminhamento e aprovação de resolução que atribuía a escolha do presidente do CMH aos membros conselheiros.

Esta seqüência de fatos nos revela também o controle exercido pela administração pública, através da Cohab santista, sobre o processo da política. Um controle decorrente do fato de deter a presidência do CMH, além de agente coordenador geral da política e operador dos recursos do Fincohap. Não obstante a deliberação tomada na 2ª Conferência, a lei de 1995, que instituiu a nova composição do conselho, não incluiu a regra para a escolha de seu presidente pelos membros conselheiros. Esta somente foi formalizada no novo regimento interno, publicado no penúltimo mês de governo, em data posterior à definição do quadro sucessório que conduziu a oposição à chefia do Executivo municipal. Tardiamente, reconhecia-se a deliberação tomada na 2ª Conferência e, politicamente, apostava-se em uma estratégia que poderia levar à redução do controle da administração pública sobre a política caso, as entidades sociais representadas no conselho, ao assumirem a presidência, tivessem condições políticas para fazer valer seu caráter deliberativo.

Esta situação é ilustrativa de uma dupla natureza que podemos atribuir à política habitacional como política participativa. A primeira natureza é aquela que pressupõe institucionalizar a participação popular no processo da política. Sob esta perspectiva, adiar o rodízio da presidência do CMH era a estratégia fundada no reconhecimento da, ainda, baixa capacidade organizativa dos movimentos populares, que ampliada, ao longo do processo, levaria à maior autonomia das próprias instâncias de partici-

220. A recuperação desta negociação nos foi apresentada por José Francisco Carvalho Ramalho e João Ferreira Netto, ambos da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos de Santos. José Francisco C. Ramalho salientou que, por ocasião da realização da 2ª Conferência, notou-se o amadurecimento político dos participantes, que se mostraram capazes de formular e discutir propostas. Entrevista realizada em 24/8/98.

221. Desde sua instalação, em março/93, até maio/95, o CMH regiu-se pela lei n.º 817/91, de criação do conselho, e pelo decreto n.º 1758, de 30/9/92, que o regulamentou. Em maio/95, o conselho aprovou seu primeiro regimento interno, o qual não foi editado sob a forma de decreto. O decreto supracitado foi o único editado no governo David Capistrano Filho.

pação. Neste caso, a relação entre o poder público e os movimentos populares estabelecem-se dentro do sentido “pedagógico”. A segunda natureza que podemos identificar define as instâncias de participação como dependentes da autoridade pública favorável à participação. Nesta perspectiva, a decisão da escolha do presidente pelos membros conselheiros seria sempre adiada, mantendo-se a centralização do controle na autoridade pública. Neste caso, a relação entre o poder público e os movimentos populares teria um caráter paternalista. A fronteira entre estas duas dimensões é tênue e, por isso, a clareza quanto à natureza da política habitacional em Santos demanda novos elementos, que procuraremos analisar nos parágrafos a seguir, ao recuperarmos, de forma mais sistemática, o desempenho do CMH.

A sessão de instalação do CMH ocorreu em 16/3/93, ocasião em que foram apresentados os documentos elaborados pela Cohab-ST relativos aos objetivos, diretrizes, eixos diretores, linhas de ação e programas habitacionais, que conformavam a política de habitação proposta pelo Executivo e o plano de metas referente ao exercício de 1993. Entre aquela data e o final do governo, as reuniões do conselho se diferenciaram quanto à regularidade – avaliada pelo intervalo entre as reuniões – e à frequência – tomada em termos do número de reuniões.²²² O balanço geral recuperou, para o período, a realização de 27 reuniões, mais regulares em 1996, quando ocorreram 12. Nestes quatro anos, constatou-se a ausência efetiva de reuniões do conselho entre outubro de 1994 e junho de 1995, mais longa, e entre setembro de 1995 e dezembro de 1995, quando então passaram a ter uma regularidade praticamente mensal.²²³ A primeira destas interrupções coincide com a deflagração do processo sucessório municipal, marcado pela disputa interna ao PT em torno de dois pré-candidatos, conforme já mencionado. O ambiente político não era, portanto, dos mais favoráveis, resultando no alinhamento da militância petista local em torno de cada uma das pré-candidaturas, como foi o caso do então presidente da Cohab-ST. Por sua aproximação com a ex-prefeita, ele se exonerou do cargo, com as naturais repercussões temporárias na atuação da companhia e do próprio conselho, no qual exercia a presidência. A reunião de retomada das atividades do CMH, em 6/6/95, foi aberta pelo prefeito municipal, que anunciou mudanças de gerenciamento do programa habitacional e a substituição da diretoria da Cohab-ST, assim com salientou a importância da retomada das reuniões do conselho e da manutenção de sua regularidade.

A análise da frequência dos membros conselheiros às reuniões pressupõe considerar as três distintas composições apresentadas ao longo do período. Contudo, em face da qualidade deste dado, a

222. Esta análise apóia-se no levantamento das atas de reunião do conselho. Contudo, não se tem absoluta certeza quanto à recuperação integral das mesmas, posto que não foram numeradas ou transcritas em um único livro. Para alguns intervalos, para os quais não se localizou a documentação, confirma-se a interrupção na realização de reuniões com base na informação fornecida por funcionários da Cohab-ST que, à época, acompanhavam o funcionamento do conselho. Para outros, a ausência desta informação e a não localização das atas mantém a dúvida quanto à realização das reuniões. Observe-se também que, para algumas reuniões, localizou-se somente a lista de presença e para outras, somente o texto da ata.

223. Por ano, identificaram-se: em 1993, atas referentes a 5 reuniões com ata e lista de presença; em 1994, 7 reuniões, das quais 2 sem ata; em 1995, 3 reuniões, sem lista de presença; e, em 1996, 12 reuniões, com ata e lista de presença.

análise mais sistemática restringiu-se às reuniões relativas ao ano de 1996, quando sua composição correspondia às deliberações tomadas pela 2ª Conferência.

Em relação ao período anterior, porém, constatações gerais puderam ser feitas quanto à frequência das entidades membros nas reuniões do conselho. Assim, em relação à primeira composição, estabelecida pela lei de criação do CMH, observou-se que os representantes dos movimentos populares compareceram, ao lado da Cohab-ST, a todas as reuniões que se conseguiu identificar, e também os representantes da administração municipal e da Câmara se fizeram presentes, embora sem a mesma intensidade de frequência. Já as associações ou sindicatos patronais do setor imobiliário, representadas pela Assecob como membro titular, pouco frequentaram as reuniões realizadas entre março de 1993 e maio de 1994.²²⁴ Nas três reuniões realizadas no período subsequente, ainda em 1994, correspondendo à composição deliberada pela 1ª Conferência, o perfil de frequência dos conselheiros segundo entidade de representação não apresentou diferenças.²²⁵

A frequência às reuniões realizadas em 1996, segundo estrutura de composição aprovada na 2ª Conferência, mostrada na Tabela 6, indica proporções equivalentes da participação dos órgãos públicos municipais e do grupo de usuários, da ordem de 70%, calculado a partir do total absoluto do número de representantes de cada uma das entidades componentes destes blocos. Já as entidades integrantes do bloco “sociedade civil” compareceram a um número relativamente menor de reuniões do CMH. Neste bloco, chama a atenção, de um lado, a frequência elevada dos representantes da Universidade da 3ª Idade e da União dos Aposentados e, de outro, 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. A baixa frequência às reuniões do CMH, em particular por parte da Assecob, contrasta com sua participação ativa e regular nas reuniões do Conselho Consultivo do Plano Diretor, realizadas neste mesmo período. Tal diferença está relacionada à temática abordada em cada uma das instâncias colegiadas, mais ou menos próxima dos interesses representados pela Assecob. No caso do Coplan, como discutimos, as diferentes concepções quanto aos instrumentos de intervenção na cidade levaram à sua participação ativa, com influência nos resultados apresentados pela política. No caso do CMH, os fundamentos da intervenção habitacional já haviam sido decididos através da recuperação de áreas degradadas, que, até por razões humanitárias, tinham seu apoio, e da oferta de moradia, com soluções construtivas diferenciadas, em assentamentos localizados em perímetros delimitados que excluíam as porções consideradas nobres do território insular santista. Além disso, as alternativas de

224. Neste período, o registro da frequência às reuniões do conselho mostrou-se bastante precário e procurou-se identificar a presença, pelo menos, segundo as grandes categorias de entidades estabelecidas pela lei de 1991, de criação do conselho.

225. Em 1995, apesar de se ter localizado ata correspondente a três reuniões, não se conseguiu obter as listas de presença correspondentes.

solução não requeriam o concurso do setor de produção imobiliária para a execução dos empreendimentos.²²⁶

Portanto, considerados somente na perspectiva da assiduidade às reuniões, estes diferenciais de frequência nos permitem afirmar que as discussões e apreciações desenvolvidas no âmbito do CMH contaram com a participação sistemática dos órgãos públicos municipais e do segmento de usuários. Entre os órgãos públicos, a média em torno de 70% esconde diferenciações internas de monta. Os órgãos públicos que mais freqüentaram as reuniões do conselho foram aqueles mais diretamente envolvidos com a execução da política, quais sejam, a Cohab-ST, na qualidade de agente operador dos recursos do Fundo e coordenador geral da política, além de presidente do CMH, e as administrações regionais dos Morros e da Zona Noroeste, em cujo território de atuação governamental localizavam-se as áreas delimitadas como ZEIS 1 e ZEIS 2. Na seqüência, com freqüência elevada, relacionam-se a Secretaria do Meio Ambiente, órgão de coordenação da Comzeis, e a Secretaria de Economia e Finanças, responsável pela administração financeira da prefeitura e destinação de recursos aos programas municipais, dentre os quais o habitacional, executado através do Fincohap.

Os usuários da política habitacional, que correspondiam à metade das entidades representadas, reuniam o público-alvo beneficiário do objeto de deliberação das reuniões do conselho. O percentual médio de participação de 70% decorreu da baixa freqüência às reuniões do representante da população de rua, que compareceu a uma única reunião, e dos representantes de movimentos de favelas, em decorrência de não haver preenchido a totalidade das vagas existentes. Dois fatores contribuíram para isto. O primeiro associa-se ao baixo grau de organização da população moradora nas favelas santistas, que não contou nem com a atenção pública nem o estímulo das administrações anteriores à de Telma de Souza. O segundo relaciona-se à intenção deliberada do governo municipal de atribuir prioridade, no âmbito de suas intervenções no campo habitacional, ao atendimento deste segmento, em particular dos residentes na favela do Dique da Vila Gilda. Portanto, a resposta pública a seus problemas já estava sendo dada, sem que tivesse sido necessário mobilizarem-se para exercer pressão.

Os demais segmentos de usuários compareceram em número elevado às reuniões, estando presentes em pelo menos 83% delas, no caso dos representantes dos morros, e em 98%, no caso dos representantes dos movimentos populares.²²⁷ Os representantes das cooperativas habitacionais e dos cortiços também foram assíduos às reuniões realizadas, no período considerado. Além do percentual elevado dos membros conselheiros representantes dos movimentos populares, as reuniões do conselho, em 1996, tiveram a participação de outros representantes destes movimentos, na qualidade de convidados. De

226. A eventual concorrência das cooperativas habitacionais às construtoras privadas, pelo que se conseguiu identificar, não chegou a adquirir visibilidade política.

227. Esta diferença de 2% corresponde à ausência de um único representante em uma única reunião do conselho, neste período considerado.

acordo com as regras estabelecidas, as reuniões do CMH eram abertas a outras pessoas, sem direito a voto e com direito à voz. Como pudemos identificar, a presença média de representantes dos movimentos populares foi de 20 pessoas, sendo que em algumas reuniões registrou-se a presença de mais de 50 pessoas convidadas, conforme a lista de presença.

Tabela 4

Número Legal de Membros e Freqüência às Reuniões do Conselho Municipal de Habitação, segundo Entidade Membro
 Governo David Capistrano Filho
 Santos
 1996

Entidade Membro	N.º legal de membros	Freqüência (em %)
Órgãos Públicos Municipais	8	68
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 Economia e Finanças	1	77
Secretário de Ação Comunitária	1	38
Sociedade Civil	9	54
Assecob	1	15
Sinduscon	1	8
Coop. Do Trabalho da Constr. Civil	1	46
Técnicos municipais de habitação	1	85
Soc. 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
Usuários	17	70
Cooperativas Habitacionais	2	85
Movimentos Populares	4	98
Favelas ⁽¹⁾	5	40
Morros	4	83
Cortiços	1	85
População de Rua	1	8
Convidados (n.º médio/reunião)	20	-

Fonte: Atas de reunião do Conselho Municipal de Habitação: janeiro a dezembro/96.

Nota: para o cálculo dos valores relativos de freqüência, considerou-se 100% como o número total de membros da categoria representada, multiplicado pelo número total de 13 reuniões realizadas neste período.

⁽¹⁾ Ao longo deste período, os movimentos de favelas não completaram a lista de 5 indicações para membros titulares e 5 para membros suplentes.

Os resultados de frequência das entidades membros às reuniões do CMH referidos ao ano de 1996, o único que foi possível recuperar de forma sistemática, corroboram o perfil das entidades que mais compareceram às suas reuniões realizadas nos anos anteriores, para os quais não foi possível a recuperação integral. A presença mais regular de algumas entidades e não de outras é, em si, o primeiro indicador dos principais interesses que se viam representados nesta instância, em que se alinhavam, de um lado, a própria administração pública através da Cohab-ST, exercendo as funções de coordenação geral e execução dos empreendimentos e, de outro, os movimentos populares e as cooperativas diretamente interessados nas decisões relativas a novos assentamentos habitacionais. A habilidade do poder público para administrar a pressão pelo atendimento das demandas expressas por estes interesses e garantir ações públicas segundo visão mais compreensiva dos problemas habitacionais é identificada através do exame dos itens de pauta das reuniões do conselho.

Pauta do Conselho Municipal de Habitação e participação ampliada

A pauta das reuniões contemplou a diversidade temática envolvida na política. As questões de política tratadas compreendiam diferentes níveis, desde um plano mais geral, 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. Com esta multiplicidade temática e de níveis considerados, o Conselho Municipal de Habitação teria funcionado como caixa de ressonância da política. Em um esforço de classificação, os itens constantes da pauta das reuniões do CMH foram agregados com o propósito de se avaliar qualitativamente sua participação no processo de decisões referidos à política.²²⁸ Assim, eles foram classificados em cinco tópicos, quais sejam: diretrizes de intervenção, fiscalização, operacional, pressão social e projetos específicos. Os resultados quantitativos mostrados na tabela a seguir dão conta da intensidade variável com que cada grupo temático compareceu na pauta de discussões do conselho.

O registro das atas não permitiu identificar com a precisão necessária a autoria de parte dos itens de pauta. Dentre estes, excetua-se parcela dos encaminhamentos classificados como pressão social, dado que consistiram em demandas para registro de novos movimentos, e os itens relativos à apresentação de diretrizes de intervenção pela Cohab-ST, coerentemente ao papel que ocupava na coordenação e gestão da política.

²²⁸ É oportuno salientar, novamente, que o registro das reuniões em ata não foi homogêneo, dificultando, algumas vezes, a identificação de afirmações conclusivas relativas a algum tema em particular, como também quanto à autoria de proposituras.

Tabela 5

Distribuição de Frequência dos Itens Constantes da Pauta de Reuniões do Conselho Municipal de Habitação
 Governo David Capistrano Filho (1993-96)
 Santos

Itens de pauta	N.º de vezes introduzido
Diretrizes de intervenção	
. diretrizes de política;	
. orientações à implementação;	
. gerenciamento 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 subsídios;	
. viabilização de banco de terras.	21
Fiscalização	
. prestação de contas	8
Operacional	
. secretaria executiva;	
. comissão executiva e comissões temáticas;	
. regimento interno;	
. eleição de membros para comissões e presidência.	13
Pressão social	
. demanda de movimentos específicos;	
. demanda organizada e real;	
. movimentos sem projeto;	
. atendimento de movimentos antigos;	
. registro de novos movimentos;	
. assessoria técnica aos movimentos.	18
Projetos específicos	
. projeto da favela do Dique de Vila Gilda;	
. empreendimento habitacional Santa Casa.	3

Fonte: Atas de Reunião, Conselho Municipal de Habitação, período 1993/96.

Porém, à medida que o conselho foi se estruturando, notadamente a partir de junho de 1994, em comissões executiva e permanentes, parcela dos itens encaminhados à plenária do conselho originou-se das atividades desenvolvidas no âmbito dessas comissões.²²⁹ Ao lado destas, foram propostas e criadas comissões temporárias destinadas ao tratamento de temas específicos, como a organização das confe-

229. Além da Comissão Executiva foram criadas as comissões de Orçamento, de Projetos, Fundiária e de Financiamento e Subsídios. Posteriormente, as comissões de Orçamento e Projetos foram fundidas em uma única comissão. Todas as comissões eram paritárias e compostas por membros conselheiros escolhidos em votação pela plenária do CMH.

rências municipais e a definição de critérios para cadastramento da demanda. Assim, a sistemática para a composição da pauta que se passou a adotar pressupunha trabalhos desenvolvidos pelas comissões, que, posteriormente, eram submetidos à plenária do conselho. Os itens de 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.

No grupo 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. Assim, ao lado das alterações introduzidas no gerenciamento dos programas e projetos habitacionais, estão compreendidas algumas das questões centrais relacionadas à execução da política, como a definição de critérios de seleção da demanda,²³⁰ do programa de locação social e de alocação dos recursos financeiros aos programas e projetos.²³¹ À discussão relativa à alocação destes recursos somam-se os itens de pauta classificados como fiscalização, que se referem à prestação de contas dos recursos financeiros aplicados.²³² Sob a denominação pressão social, classificaram-se 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. Neste grupo, portanto, misturam-se questões específicas de grupos localizados que, por exemplo, solicitavam sua inscrição ao programa habitacional e temas em conflito, relacionados às listas de inscritos por movimento, além de se estabelecerem critérios gerais de cadastramento da demanda e de preparação de grupos de população para participação organizada na política. A atenção a grupos populares específicos era, porém, decorrência da própria concepção da política de privilegiar o atendimento da demanda organizada. Assim, o conselho não poderia se furtar de dar atenção aos grupos de população que se comportavam em consonância com os princípios estabelecidos pela própria política.

Por outro lado, saliente-se, o conselho não se constituiu em espaço para a discussão de projetos específicos, pois as atas de reunião recuperadas nos permitiram identificar somente a introdução, como item de pauta, por três vezes, de temas desta natureza. O espaço, para tanto, era outro, e a discussão individualizada de projetos desenvolvia-se no âmbito das Comul's, nas situações de intervenção em áreas de ZEIS 1, e com os movimentos organizados em cada um dos empreendimentos em área de ZEIS 2. Assim, a própria estrutura gestonária montada para a política excluía do âmbito do conselho a discussão

230. Os critérios de seleção da demanda foram parcialmente elaborados pela Comissão de Financiamento e Subsídios, com a transferência de alguns de seus itens para discussão na conferência municipal de habitação.

231. Os planos de metas e de investimentos eram fixados, em geral, por período de um ano. Alguns destes planos foram elaborados e apresentados à plenária do conselho por sua Comissão de Orçamento e Projetos.

232. A discussão destes itens foi parcialmente subsidiada pelos trabalhos da Comissão de Orçamento e Projetos.

de questões em torno de projetos específicos, posto que outras eram as formas de participação instituídas para a sua promoção.

Como decorrência, a criação do Conselho Municipal de Habitação era a proposta de instituir um espaço público que possibilitasse à administração pública compartilhar com a sociedade as decisões acerca dos critérios relativos à alocação dos recursos financeiros, acesso aos programas habitacionais e fiscalização da aplicação dos recursos. Se não houve o efetivo compartilhamento das decisões, pelo menos a democratização das informações, através da comunicação regular e sistemática do andamento da política, teve, no CMH, as condições para florescer. A regularização do funcionamento do conselho e a natureza predominante dos itens de pauta das reuniões, em um quadro que compreendia a representação social no CMH, são os parâmetros que permitem afirmar que uma modalidade de participação ampliada encontrava-se em implantação. Antes, porém, cabe avaliar, através da recuperação do teor das discussões travadas no âmbito interno do CMH, as possibilidades desta modalidade de participação que refletem a tensão entre a visão compreensiva da política, sistematicamente defendida pelos representantes do setor público, e a individualização de seu atendimento, buscada por alguns dos representantes dos movimentos populares. Os exemplos mais ilustrativos desta tensão localizam-se nas discussões relativas à alocação dos recursos financeiros entre diferentes programas e projetos e à definição dos critérios de acesso aos programas, de um lado, e o cadastro da demanda organizada, de outro – de que trataremos a seguir.

A discussão relativa aos recursos financeiros no CMH absorveu grande parte do tempo despendido em suas reuniões, não só pelo fato de o conselho ser o órgão gestor dos recursos do Fincohap, como por estas serem vitais para a realização dos empreendimentos habitacionais. Em um plano mais geral, identificou-se a assimetria das relações entre os representantes do poder público e dos segmentos populares manifestada, de um lado, pelo reconhecimento por parte destes últimos das dificuldades técnicas de acompanhar a prestação de contas; de qualquer forma, os segmentos populares não se furtaram desta tarefa, para o que contaram com o compromisso sistemático dos representantes do poder público em apresentar e discutir planilhas de investimentos e de recursos aplicados. De outro lado, porém, como não poderia deixar de ser, o controle dos recursos municipais, o fluxo de caixa e as previsões de receita mantiveram-se centralizados no poder público que, além dos investimentos no campo habitacional, administrava a aplicação dos recursos públicos em outros campos de ação, igualmente prioritários, do governo.²³³ Assim, em 1996, em reunião realizada em 31 de julho, com a presença do prefeito, foi comunicada a redução dos investimentos, justificada pelo quadro de crise financeira enfrentado pela prefeitura. Nesta ocasião, à ausência de recursos locais somavam-se as negociações desenvolvidas junto às esferas federal e estadual, que se traduziam mais em compromi-

233. Não podemos esquecer que, em Santos, apesar de ensaiado no governo Telma de Souza, o orçamento participativo não teve continuidade.

so do que em uma transferência efetiva de recursos dentro do volume e prazo acordados. Porém, em todas as situações recuperadas pela análise das atas do conselho, as propostas financeiras e os demonstrativos dos recursos aplicados eram submetidos à votação pelos membros conselheiros e, invariavelmente, aprovados, em geral pela maioria dos presentes, não sem contestações.

Por duas ocasiões, em reuniões realizadas em julho de 1993 e julho de 1995, alguns representantes dos movimentos populares questionaram as prioridades de alocação dos recursos estabelecidas pelo poder público. Em um quadro de recursos financeiros insuficientes para as necessidades habitacionais de todos os segmentos mobilizados, a disputa entre eles deixou aparente a insatisfação por parte daqueles representantes, que pressionavam por sua liberação para projetos em áreas de ZEIS 2, em face da decisão do Executivo de destinar maior volume de recursos para as áreas de ZEIS 1, com prioridade para as obras na favela do Dique de Vila Gilda. Na reunião de julho de 1995, o representante de um dos movimentos populares questionou a alocação de cerca de 40% dos recursos previstos para o segundo semestre de 1995 exclusivamente para as obras nesta favela, sob a alegação de que estes recursos eram superiores à contrapartida exigida pelo governo federal, e acrescentando que os mesmos destinavam-se a “uma população que não participa e não reivindica”.

Não obstante esta pressão, os recursos municipais foram maciçamente investidos na urbanização da favela do Dique de Vila Gilda, confirmada como prioridade de governo no âmbito da política habitacional. O encaminhamento no conselho, conduzido pela própria Cohab-ST, resultou na concordância pelo menos formal dos membros conselheiros, dado que aprovaram as dotações e as aplicações de recursos. Por este exemplo, não se pode deixar de reconhecer que o CMH constituía em espaço público de discussão sobre a política, no qual os diferentes segmentos representados puderam explicitar suas demandas ou insatisfações. Foi, contudo, necessário negociar, convencendo, a manutenção das prioridades de intervenção estabelecidas pelo Executivo municipal no campo habitacional. Além disso, na tensão para alterar as prioridades que viessem a privilegiar determinados segmentos de população, o conselho deliberou pela manutenção das diretrizes fixadas pelo Executivo, confirmando, desta forma, a direção na execução da política, como já ocorrera por ocasião da sua elaboração.

Os critérios gerais de acesso à habitação foram estabelecidos através da lei de criação do Fincohap. A sua especificação foi sistematicamente discutida pelo CMH, em 1995, com base nos trabalhos elaborados por sua Comissão de Financiamento e Subsídios, em consonância com a atribuição delegada pela plenária do conselho. A proposta elaborada foi apresentada na reunião de 12/7/95 e, pelo menos quanto aos critérios de limite de renda das famílias e substituição de famílias inscritas, a plenária do conselho deliberou por prosseguir na sua discussão na 2ª Conferência prevista para se realizar naquele ano. Esta 2ª Conferência acabou aprovando os critérios de acesso, atendimento e renda, que se somaram aos já aprovados pelo conselho.

Neste caso, diferentemente da disputa em torno dos recursos financeiros, não se verificaram divergências, identificando-se, por seu turno, a concordância entre os membros conselheiros quanto à necessidade da fixação de critérios que fossem gerais e válidos para o acesso da população aos programas habitacionais. Independentemente de poder ter havido a contribuição mais efetiva de órgãos da administração pública para a sua fixação, até por sua competência técnica mais especializada, o conselho, combinado com o fórum de participação mais ampla, representado pela conferência, conseguiu dar encaminhamento à questão, concluindo a definição de critérios para seleção e exclusão dos grupos populacionais beneficiários potenciais da política habitacional.

O último tópico de pauta de reunião do conselho relaciona-se à dimensão da política relativa à organização a população. Para tanto, não se pode perder de vista que os movimentos de base urbana em Santos eram praticamente inexistentes no período anterior ao governo Telma de Souza, quando então se criaram as condições para sua constituição e desenvolvimento. Além disso, não há registro de ação pública em Santos para o enfrentamento do problema habitacional dos segmentos desfavorecidos de população, tal como ele se apresentava e foi percebido pelos governos em análise, seja porque esta não foi a ênfase da política habitacional oficial executada no Brasil desde a fundação do BNH, seja porque os governos municipais anteriores não se dispuseram a enfrentar este desafio.²³⁴

Para os governos do PT em Santos, o fundamento básico de se atuar em parceria com grupos populares organizados residia no fato de que se tratava de “uma demanda que se organizava e que era legítima esta parceria na busca de soluções”. Por outro lado, porém, admitia-se “a transferência de poder exagerado para as organizações, que passaram elas próprias a ter a sua lista de inscritos”.²³⁵ O problema das listas de inscrições, em várias ocasiões, foi levado ao CMH, ao qual coube arbitrar, buscando solucionar os conflitos. Foi o que se constatou com a colocação em pauta da questão relativa à existência de duas listas de inscrição do movimento Bom Retiro, que não correspondiam, em sua totalidade, às mesmas famílias, fato este confirmado por lideranças deste movimento.²³⁶ Outras denúncias, de mesma natureza, foram encaminhadas ao conselho, com a apresentação de nomes com duplicidade de cadastro e mesmo proprietários de imóveis.

Porém, somente em 1996, o CMH iniciou as definições para estruturação das ações de consolidação do modelo de atendimento por grupo organizado, ao estabelecer os procedimentos que garantissem a inscrição de interessados ao programa e os equipassem para o preenchimento dos requisitos

234. Complementando estes argumentos, a própria área dos morros, de ocupação predominantemente irregular por segmentos carentes, não foi oficialmente reconhecida em 1968, quando da elaboração do Plano Diretor Físico da cidade, como já observamos em capítulo anterior.

235. Entrevista concedida à Autora por Márcia Cristol Luz, diretora de Habitação da Cohab-ST no período 1989-95, em 6/8/98. Para ela, o critério de prioridade aos grupos organizados impossibilitou que a população, segundo outro tipo de critério, tivesse acesso a uma moradia. A demanda anterior existente – lista de inscritos segundo critérios usuais como renda – teria sido atendida por empreendimentos produzidos de modo tradicional, com recursos federais, no governo Telma de Souza. E novas inscrições não foram abertas.

236. Entrevista concedida à Autora por José Machado e Roberto Nunes, líderes deste movimento, em 4/8/98.

exigidos a esta mesma inscrição. O primeiro tipo de ação fixou os critérios para inscrição dos grupos organizados que, apoiado em proposta elaborada pela Executiva do conselho em cooperação com a Cohab-ST, permitiram a montagem do cadastro geral dos movimentos. A deliberação final foi tomada na 2ª Conferência com a definição do atendimento preferencial às demandas organizadas em movimentos por moradia, exigindo-se, no caso das cooperativas habitacionais, a regularização junto à Junta Comercial do Estado de São Paulo e, no caso dos movimentos, sua regularização, com prestação de contas aprovada pelos associados, apresentação de ata de eleição e tempo de mandato.

Ao final do governo, o CMH dispunha de um cadastro geral por moradia como seu “principal instrumento de trabalho e planejamento” (Cohab-ST, dez/96:s/p). Este cadastro era composto por 7.801 integrantes, correspondendo a 28 movimentos, estruturados, quanto ao vínculo estabelecido com a política habitacional, em movimentos antigos já atendidos, movimentos antigos com projeto, movimentos novos sem projeto, favelas em fase de atendimento e movimentos em processo de cadastramento.

As condições e possibilidades para que um grupo de interessados passasse a integrar este cadastro envolviam a participação em seminários nos quais se discorria sobre os objetivos e diretrizes da política habitacional do município, incluindo-se os critérios de acesso aos recursos do Fincohap e as condições para a organização popular. A formação e capacitação da população para sua organização é o segundo tipo de ação contributiva para a construção do modelo de atendimento da política por grupo organizado.

Para sua estruturação, as discussões no conselho seguiram a decisão, tomada na 2ª Conferência, de abertura do cadastro para novas demandas habitacionais. Com o objetivo de ampliar o conhecimento da demanda e de estimular a organização popular, planejando ações futuras que permitissem garantir o direito de luta por moradia, um projeto “para o levantamento e organização da demanda de habitação popular” foi apresentado na reunião do conselho realizada em 26/3/96. Com estes propósitos, ficou transparente, primeiramente, a diretriz de governo de enfatizar a organização da população como um dos resultados esperados pela política e, como decorrência, em segundo lugar, de buscar equipar a população para lutar por moradia, e não somente por uma casa.

O projeto foi aprovado por todos os membros conselheiros que, seguindo novamente deliberação tomada na 2ª Conferência, aprovou, também, a criação de assessoria técnica ao conselho, com a responsabilidade por sua execução. Na seqüência, os serviços de assessoria aos movimentos com projeto em andamento e para a constituição de novos grupos foram viabilizados através de convênio de cooperação técnica firmado com uma organização não-governamental alemã, à qual coube a contratação do Centro de Educação Popular do Instituto “Sedes Sapientiae”. A este foram atribuídas as funções técnicas de execução do projeto, executadas mediante organização e realização de seminários de disseminação da política e de formação de lideranças. O estímulo à organização popular como mecanismo de

acesso à política elevou, sobremaneira, o número de grupos de população que, ao longo de 1996, solicitaram seu registro junto ao conselho. Assim, pela recuperação das atas deste ano, contabilizou-se a solicitação de inscrição de 14 movimentos, todos aprovados.

Com estas ações, a política cumpria o papel de indutor da organização da população de modo que esta pudesse participar da realização dos programas e projetos da política. Não se tratava, contudo, simplesmente de uma exigência para o acesso ao cadastro geral, já que também se ofereciam as condições para que a população pudesse se organizar. É o que se pode depreender dos termos abaixo constantes de documento oficial:

“Para integrar o cadastro geral, os interessados passam por um processo de participação em seminários sobre a política municipal de habitação, ocasião em que são informados sobre os critérios e condições de acesso, assim como se coloca à disposição um suporte técnico para a organização desta demanda. Todos os segmentos interessados só passam a integrar o cadastro geral após apreciação e aprovação do Conselho Municipal de Habitação.” (Cohab-ST, dez/96:s/pag)

A política municipal de habitação nos oito anos de governo da Unidade Democrática Popular, alicerçada nos instrumentos definidos e aprovados no governo Telma de Souza e executada como prioridade da agenda governamental de David Capistrano Filho, foi o resultado de um processo que se desenvolveu pela ação conjunta do poder público e dos segmentos populares. Um resultado que foi percebido por José Francisco C. Ramalho, da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos de Santos, ao comparar as diferenças quanto ao nível organizacional da população entre a primeira e a segunda conferências. Para ele, em 1993, “o movimento não tinha estrutura, era simplesmente um reflexo da política”, enquanto em 1995 “foi clareando a importância de estarmos organizados”, com o reconhecimento de que “a política só vai vingar, crescer ou enraizar na medida em que há participação”.²³⁷

Se pairava alguma dúvida quanto à natureza desta política municipal de habitação, a análise que realizamos a confirma como política pública que propôs, e alcançou, a institucionalização da participação popular em todas as fases de seu processo. Dentro de um projeto de ação conjunta do poder público e movimentos populares, a política habitacional foi desenvolvida em um quadro sociopolítico local que demandava ações públicas que contribuíssem para a organização popular, e que reconhecia a responsabilidade do poder público de garantir as condições financeiras, administrativas e legais para a sua realização, consoante o projeto político de governo. O resultado, desta interação “pedagógica”, consistia em saber administrar demandas localizadas de grupos de população específicos a partir de uma visão mais abrangente de intervenção pública, que cabia, principalmente, ao poder público difundir.

237. Entrevista concedida à autora por José Francisco Carvalho Ramalho, em 24/8/98. O seu discurso foi sempre construído em termos comparativos, com as cooperativas, de um lado, e os movimentos, de outro, sendo distinguidos quanto à percepção de uma política pública e do significado da participação em seu processo.

CONCLUSÕES

Os resultados da análise realizada conduzem as nossas conclusões em duas direções. A primeira procura avaliar o projeto de democratização das decisões e de participação popular contido na política de planeamento urbano. Nesta direção, fomos guiados pelas seguintes indagações: que prática de gestão o Conselho Municipal de Habitação contribuiu para instituir? Que tipo de participação social, de fato, foi organizada na política habitacional? A segunda direção tomada em nossas conclusões refere-se a questões relativas à continuidade do processo da política de planeamento urbano e sua institucionalização. Esta última nos leva a uma rápida avaliação da ação promovida pelo atual governo, comandado por Beto Mansur, do PPB, partido de oposição aos dois governos analisados. Que proposta de política de planeamento urbano estava contida nos projetos de lei que este prefeito aprovou na Câmara? Os objetivos buscados pela política habitacional dos governos anteriores foram alterados? Os instrumentos reguladores do uso e ocupação do solo aprovados corresponderam à solução pactuada entre o governo David Capistrano Filho e o setor da construção civil?

A resposta a estas indagações, aponta, inicialmente, no sentido da efetiva possibilidade de florescimento do tipo ampliado de participação dos segmentos populares santistas no âmbito do Conselho Municipal de Habitação (CMH). O exame das principais dimensões de funcionamento e sua interrelação com as deliberações tomadas nas conferências municipais mostra que o CMH foi o espaço público no qual estabeleceram-se os critérios básicos para que um bem público de natureza não negociável tivesse condições de ser produzido, ao fixar as regras de acesso e exclusão aos programas e ao buscar equipar a população para se organizar e participar na política. A referência central, mesmo que

aparentemente remota, de orientação às ações dos principais atores envolvidos foi a habitação como direito, isto é, o direito à moradia para as parcelas de população carente e residente em áreas irregulares e mal servidas de equipamentos e serviços urbanos. A política participativa de habitação incorpora, entre seus objetivos, o de construir uma nova cidadania, garantindo o acesso à luta pela moradia, sem descuidar do direito de ter as necessidades habitacionais satisfeitas. De acordo com a formulação de Alvarez e Dagnino (1995), estavam lançadas as bases para a construção de uma nova cidadania, posto que assentada na noção de “direito a ter direitos”.

Estas definições, porém, seguiram as orientações previamente estabelecidas pelo poder público municipal quanto ao alcance pretendido pela política. A forma como o conselho atuou correspondeu também às expectativas do Executivo, responsável por sua instituição integrada a outras formas de participação. E mais que isto, o conselho foi o fórum que permitiu ao Executivo compartilhar as decisões de política habitacional com as entidades que nele se fizeram representar, pois, ao ser submetidas a votação, foram encaminhadas em consonância com as principais diretrizes estabelecidas pela autoridade pública instituída. Foi o que se verificou, por exemplo, com o resultado da polêmica em torno da alocação dos recursos para a intervenção na favela do Dique de Vila Gilda. Portanto, a habitação e a forma como a política foi executada, aí incluídos os mecanismos de participação social criados, eram prioridade de governo. Em face destas características, o novo padrão de relacionamento entre o Estado e a sociedade foi marcado pelo compromisso público de compartilhar as decisões relativas à política habitacional, vinculando os segmentos populares diretamente interessados a outra concepção de ação pública, isto é, aquela que visa a construção de uma nova cidadania, pois produzir habitação é também o direito à moradia. No período de governo em que foi possível executar a política, cumpria-se o projeto de democratizar as informações públicas, com o acesso de segmentos de população que, via de regra, são excluídos dos processos públicos de tomada de decisões.

Em Santos, o próprio caráter embrionário dos movimentos de base urbana que se formaram a partir da primeira administração petista impediram que outro modelo de gestão pudesse ter sido aplicado. Sem desconsiderar os ganhos advindos com o próprio processo, para os executores públicos da política e para os segmentos populares que a ele se integraram, o movimento popular falou ainda com forte acento do Executivo, para o qual o projeto de uma política participativa era, principalmente, seu projeto. O conselho, como entidade de representação social na política, transformou-se em instância pública de definição dos critérios e parâmetros gerais necessários ao cumprimento das diretrizes de política, tal como haviam sido estabelecidas pela autoridade pública politicamente instituída no comando do Executivo.²³⁸

238. Se fosse possível qualificar, este seria um modelo que se aproximaria de um modelo cogestionário, entendido como mecanismo público de compartilhamento de decisões entre as agências públicas e os segmentos sociais representados. Distingue-se, assim, de formas autogestionárias que possam ter sido pretendidas por outras experiências petistas em administrações municipais.

Comparado ao Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan), contudo, o Conselho Municipal de Habitação, apesar de deliberativo em sua natureza, foi menos decisivo nos rumos tomados pela política. O Coplan, formalmente uma instância consultiva, teve atuação política mais decisiva no processo de conclusão do projeto de lei final sobre o plano diretor enviado à Câmara, alterando alguns dos princípios básicos que haviam orientado a proposição original apresentada pelo Executivo. A sua capacidade de interferir na política decorreu, em parte, do nível de organização e pressão dos interesses nele representados e, em parte, da inserção menos prioritária do plano diretor na agenda do governo municipal. O CMH, por sua vez, seguiu mais fortemente as definições estabelecidas pelo Executivo, a quem efetivamente coube a iniciativa da proposição da política, dos parâmetros quanto ao seu escopo e das prioridades de alocação dos recursos financeiros. A sua atuação vinculou-se às decisões de política tomadas pelo Executivo, para o qual, é necessário repisar, a habitação era prioridade de agenda. Contudo, foi possível desenvolver as discussões que permitiram descolar do plano mais específico das questões de determinados grupos de população. Com o funcionamento do conselho, alterou-se o tipo predominante de participação em políticas habitacionais, restrito ao atendimento pontual e localizado de demandas, através de deliberações que estabeleceram as regras gerais de funcionamento que, ao ser válidas para todos, garantissem acesso a todos. Além disso, estimulou-se ativamente a população em seu processo de organização.

Esta modalidade de participação e, com ela, a discussão da política em torno da produção de um bem público de natureza não negociável somente teve condições de florescer em quadro institucional que dispôs, ao lado do CMH e das conferências, outros mecanismos de participação da população. Em outras palavras, para assegurar a modalidade ampliada de participação da população, a política foi, ao mesmo tempo, de execução de empreendimentos habitacionais, para o que instituíram-se outros mecanismos de participação para cada um dos segmentos populares diretamente envolvidos em projetos específicos. Neste âmbito, a participação na política foi organizada de forma distinta, através das comissões de urbanização e legalização, nas áreas de ZEIS 1, e da ação direta com cada um dos movimentos populares nos empreendimentos habitacionais, em áreas de ZEIS 2.

Em ambas as modalidades de programa habitacional, a estratégia de intervenção foi a mesma. Diante de uma população não organizada e distante do acesso aos benefícios da ação pública, a opção pela intervenção através da mobilização e organização populares foi estratégica ao processo de participação, pois, com ela, viria a melhoria das condições de moradia. O relato de Lucynéia M. de L. Souza, residente na favela do Dique de Vila Gilda, sintetiza com a precisão necessária esta característica, pois, para ela, a administração municipal, ao se deslocar para as áreas de intervenção, criou as condições básicas para a organização da população. Os técnicos e dirigentes da Cohab-ST e, é claro, das administrações regionais dos Morros e Zona Noroeste, na condição de responsáveis públicos diretos pelas

intervenções, dirigiam-se regularmente para as áreas de intervenção, vistas como espaço público de interlocução do poder público com a população. Esta disposição, no depoimento daquela moradora, foi fundamental para estreitar relações e garantir a natureza participativa do projeto.

“Foi uma coisa interessante, assim, saiu de lá e veio realmente para cá. As reuniões eram aqui na área mesmo. Isso facilitava para as donas de casa que queriam participar, um pai de família que, às vezes, não tinha condição. Isso foi um fator fundamental aqui para a gente. O primeiro passo.

A partir do momento em que eles saíram [de seus gabinetes] – isso é que é interessante – tem participação popular. Não somos nós que temos que ir até lá. Eles têm que vir até nós e isso facilita muito. Esse processo foi fantástico aqui no Dique por vários motivos, que impediam que a população saísse daqui para ir discutir ... A falta de dinheiro... Você até quer participar, mas você fala ‘Puxa! Como é que eu vou?’, você tem que ter o dinheiro. Às vezes a pessoa trabalha e chega tarde (...) Eu acho que foi fundamental a vinda deles para cá.”²³⁹

A contrapartida à participação no âmbito do CMH foi a resposta pública através das benfeitorias executadas, nas quais segmentos particularizados de população, diretamente interessados em seus resultados, eram chamados a participar. Assim, de um lado, expandiram-se os meios oficiais de divulgação, com o objetivo de disseminar as ações públicas previstas e realizadas, e estimular a participação para discutir os projetos de intervenção. Além do *D.O. Urgente*, com profusão de matérias, quase diárias, relativas ao andamento dos projetos habitacionais e com encartes específicos sobre habitação, foram editados o *Z.N. Notícias*, *Notícias dos Morros* e o *Jornal da Habitação*, cartilhas e folhetos sobre as ZEIS e instalação de Comul's, e também instaladas rádios populares, como ocorreu na favela do Dique de Vila Gilda.

De outro lado, além desta favela, identificada como prioridade de governo, as demais áreas de intervenção em ZEIS 1 contaram com a constituição de Comul's, todas elas mediante decreto publicado pelo prefeito. Já as intervenções em áreas de ZEIS 2 responderam aos movimentos populares que começavam a se constituir durante o processo de ocupação de áreas na virada da década. As intervenções em andamento no final do governo localizavam-se em áreas que haviam sido ocupadas pela população, e para cada empreendimento habitacional correspondia o atendimento a pelo menos um movimento popular.

Em síntese, a análise da experiência da política habitacional em Santos revelou que a simples criação de mecanismos de participação dos segmentos populares não é suficiente para promover a modalidade ampliada de participação. A existência formal de um órgão colegiado, por si só, não basta para seu florescimento. Ao contrário, como mostrou a análise, estes resultados dependeram, primeiro, não só da iniciativa, como da liderança do poder público, que fez da política uma prioridade de governo. Em segundo lugar, dependeu da complementaridade de resposta pública de procurar produzir, a um só

239. Entrevista concedida à Autora por Lucynéia Marques de Lima Souza, em 24/8/98.

tempo, bens de natureza não negociável e negociável. Para tanto, a engenharia institucional montada teve significado estratégico, permitindo aos mesmos atores participar tanto da definição dos parâmetros e critérios gerais que fundaram a ação pública no campo habitacional, quanto da solução de seus problemas concretos e imediatos de moradia.

Porém, a partir de 1997, a cidade passou a ser governada por um prefeito de oposição aos dois governos anteriores. Assim, em breve incursão aos anos mais recentes, e atuais, cumpre uma rápida avaliação dos desdobramentos do projeto de construção da política habitacional participativa. Nesta análise, o primeiro indicador que consideramos foi o resultado do segundo turno das eleições municipais de 1996, que deram a vitória geral ao candidato do PPB, Beto Mansur.²⁴⁰ A candidata do PT, Telma de Souza, foi derrotada nos bairros que compõem a região Leste de Santos, local de concentração residencial dos segmentos de rendas média e alta da população, onde obteve 41,5% do total de votos.²⁴¹ Já na área Central e, particularmente, nos Morros e Zona Noroeste, regiões nas quais se concentraram os programas habitacionais executados, Telma de Souza confirmou a penetração eleitoral do seu partido, obtendo, respectivamente, 56,4%, 66,4% e 64,6% dos votos. Destes resultados, portanto, podemos inferir que a população residente nestas áreas teria reconhecido a atenção pública recebida pelos dois governos petistas e respondido positivamente para a continuidade da mesma linha de ação que um novo governo Telma de Souza poderia representar. Contudo, a densidade eleitoral destas áreas não foi suficiente para garantir a sua eleição, posto que as regiões Noroeste e dos Morros reuniam apenas 19% do total do eleitorado local, e o candidato do PPB foi eleito no segundo turno com 48,97% dos votos, contra 46,22% dos votos na candidata do PT.²⁴²

O prefeito eleito propôs, como solução para o problema habitacional, o programa conhecido como “Cingapura”, implantado por Paulo Maluf na cidade de São Paulo (1993-96), de substituição de barracos de favelas por prédios de apartamentos. Com esta proposta, o novo governo pretendia interromper a política adotada e todas as práticas e mecanismos construídos nos oito anos anteriores. Porém, dificuldades técnicas, financeiras e políticas impediram que a nova proposta fosse executada, e a ação municipal foi pouco eficaz, com resultados concretos modestos nos dois primeiros anos do governo Beto Mansur. As razões técnicas que dificultaram a operacionalização do programa “Cingapura” decorreram das próprias condições do solo santista, que inviabilizaram financeiramente este tipo de solução para segmentos de baixa renda.

A dificuldade financeira da política – e da própria administração municipal – foi tema recorrente das reuniões do Conselho Municipal de Habitação realizadas em 1997. Neste ano, o CMH manteve a

240. O resultado do primeiro turno colocou Telma de Souza em primeiro lugar, com 34,86% dos votos, e Beto Mansur, em segundo lugar, com 29,67% (dados da Justiça Eleitoral). Fonte: *A Tribuna*, de 6/10/96.

241. Na quase totalidade dos bairros desta região, a candidata Telma de Souza havia sido derrotada no primeiro turno, à exceção de Aparecida. No segundo turno, a vitória de Beto Mansur, neste bairro, foi decisiva para sua vitória geral.

242. Fonte: *A Tribuna*, de 21/11/96. Os percentuais calculados excluíram os votos em branco e nulos.

regularidade de funcionamento e seus membros reuniram-se por 9 vezes. O seu funcionamento seria um indicador de continuidade da participação popular na política, não fosse o fato de as reuniões do conselho terem se marcado pela comunicação sistemática, pelos representantes do Executivo, da falta de recursos para a continuidade dos projetos habitacionais iniciados no governo David Capistrano Filho, em ritmo e volume necessários. Além disso, as reuniões do CMH expressaram a preocupação dos membros representantes dos movimentos populares com o andamento da política e com o quadro de crise enfrentado pela política de habitação municipal e de desmontagem da estrutura administrativa da Cohab-ST, em particular, com a demissão de funcionários²⁴³ e suspensão do funcionamento da fábrica de blocos. Durante todo o ano de 1997, a tônica das reuniões do conselho consistiu na demanda e relativa pressão por ações públicas mais efetivas, por parte dos membros representantes da sociedade, e na demonstração das dificuldades decorrentes da escassez de recursos públicos, por parte dos representantes do poder público.

Em 1997, foi também realizada a 3ª Conferência Municipal de Habitação, obedecendo o calendário de sua realização bienal. Nesta conferência, reafirmaram-se os princípios básicos que haviam orientado a política habitacional dos governos do PT, de atendimento preferencial da demanda organizada e de manutenção das comissões de urbanização e legalização nas áreas de ZEIS 1 e da lei de ZEIS, aí incluída a demanda pela criação de novas áreas. Contudo, o apoio do poder público praticamente inexistiu, pois, diferentemente dos procedimentos adotados no governo anterior, este governo nem mesmo publicou o relatório final aprovado pela conferência.

Neste período, a manifestação popular ocorreu por ocasião da conclusão das obras do conjunto habitacional Ilhéu Alto, executadas com recursos do governo estadual. O compromisso firmado pelo governo municipal anterior destinava as unidades habitacionais a dois dos movimentos populares cadastrados: Castelo III e Vila dos Criadores. Porém, este compromisso contrariava a decisão do governo estadual de distribuição das unidades entre famílias inscritas, mediante sorteio. Especialmente por razões políticas, o governo municipal de Beto Mansur compartilhava a decisão estadual e, com isto, não reconhecia o compromisso anterior firmado. Porém, neste caso, a população pressionou e, em defesa do compromisso público anterior, fez reverter o processo de escolha das famílias, e as unidades habitacionais foram distribuídas às famílias cadastradas pertencentes aos movimentos populares. Tratou-se, contudo, de um caso isolado, mas que explicitou a existência de duas regras distintas como critério para a escolha de famílias que, percebidas pela população, levaram-na a reivindicar pela defesa do compromisso anterior, fundado na prioridade de atendimento aos movimentos organizados.

243. Segundo dados fornecidos por funcionário da Cohab-ST, houve a redução de um terço de seu quadro de pessoal em relação ao final do governo David Capistrano Filho.

Porém, esta foi uma situação pontual em um quadro que anunciava o desmonte da política pública, seja nos padrões anteriores, seja através de outro tipo de solução. Tal perspectiva parecia se confirmar com o fato de o Conselho Municipal de Habitação ter se reunido uma única vez em 1998. O esvaziamento de suas funções decorria, portanto, da própria interrupção da ação municipal no campo habitacional e o cenário vislumbrado revelava a inoperância pública de atendimento das demandas habitacionais e, ao mesmo tempo, que a habitação não era prioridade do governo Beto Mansur. Além disso, mostrava que os segmentos populares, que haviam compartilhado com os governos anteriores um projeto de política participativa, não dispunham dos meios necessários para pressionar pela continuidade das ações no campo habitacional.

Um novo fato, ocorrido no final de 1998, redefiniu parcialmente este cenário. A proposta do Executivo de revogar a lei n.º 52/92, de instituição das ZEIS, contida no projeto de lei de plano diretor do governo Beto Mansur, mobilizou novamente os segmentos populares para pressionar os parlamentares na defesa deste instrumento. Estimulados e apoiados pelos vereadores do PT, estes segmentos ocuparam mais uma vez as galerias da Câmara durante o processo de votação do projeto de lei do plano diretor e, por pressão, contribuíram para excluir a revogação da lei de ZEIS do texto final aprovado. O acordo final foi firmado entre a bancada de 4 vereadores do PT, que votou favoravelmente ao projeto de lei do Executivo, e a liderança do governo na Câmara, que concordou em retirar o artigo que revogava a lei de ZEIS.

O novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana foi aprovado em 23/11/98, no mesmo processo legislativo de votação do projeto de lei de disciplinamento do ordenamento do uso e ocupação do solo na área insular do município de Santos, também aprovado. Estas duas peças legislativas distinguiram as diretrizes gerais e básicas orientadoras da expansão e ocupação urbana de Santos na lei n.º 311/98, de instituição do plano diretor, dos índices urbanísticos e zoneamento para a porção insular do município na lei n.º 312/98, de disciplinamento da ordenação do uso e ocupação do solo urbano. O exame geral destas leis não mostrou diferenças de maior expressão, quando comparadas com o projeto de lei do plano diretor elaborado durante o governo David Capistrano Filho. As principais diferenças identificadas referem-se à perda do caráter estratégico proposto no projeto de lei do governo anterior de estimular as vocações econômicas da cidade e à mudança do perfil de composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com maior representação dos segmentos sociais ligados aos grupos dominantes e empresariais locais e, por consequência, a perda do perfil de representação popular e de grupos sociais de base territorial contido no projeto do governo anterior.

Paralelamente a estas diferenças, notamos a extrema semelhança quanto aos instrumentos de regulação do solo urbano aprovados em relação àqueles contidos no projeto de lei do plano diretor elaborado no governo David Capistrano Filho. Neste aspecto, é bom lembrarmos que estes instrumen-

tos foram estabelecidos pelas relações entre o Executivo e os grupos ligados ao setor da construção civil e, nas negociações havidas, foram alterados os princípios que os sustentaram originalmente. Assim, a lei aprovou, consoante à proposta anterior: a divisão do território insular de Santos em duas categorias de uso, uma geral e válida para todo este território e outra específica, para sub-áreas delimitadas que, não obstante a mudança de denominação, correspondem à proposta de zoneamentos especiais de interesse social, cultural, ambiental e de promoção do desenvolvimento econômico; divisão territorial da ilha nas zonas de uso da Orla, Intermediária, Morros, Portuária, Noroeste e Central, subdividindo estas duas últimas; usos permitidos e proibidos por zona urbana; e índices de aproveitamento e taxas de ocupação do lote diferenciados por zona urbana.

Em suma, a lei n.º 312/98, que disciplina o ordenamento do uso e ocupação do solo do território insular de Santos, manteve os instrumentos reguladores definidos no projeto de lei elaborado pelo governo anterior. A comparação entre os dois documentos corrobora a interpretação desenvolvida e confirma a análise da política de planejamento urbano em Santos como uma política resultante da interação entre o Executivo municipal e os grupos sociais ligados ao setor imobiliário urbano. Confirma, outrossim, o pacto negociado entre estes atores, com atendimento destes interesses, conforme os termos constantes da lei, agora vigente em Santos. Porém, igualmente relevante, a lei aprovada deu prosseguimento ao processo iniciado nos governos anteriores, cumprindo a etapa subsequente, qual seja, de aprovação da política de planejamento urbano, votando-se a lei.

Para finalizar, convém destacar que a política de planejamento urbano participativo nos dois governos analisados seguiu cursos de ação pública distintos. Centralizada no plano diretor como instrumento básico de sua execução, esta política compreendeu, de um lado, a implementação da parte relativa aos instrumentos de zoneamento especial de interesse social em uma política municipal de habitação e, de outro, a elaboração da peça básica do plano diretor contendo os instrumentos gerais de regulação do solo urbano e o encaminhamento do projeto de lei de instituição do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana para a Câmara municipal.

A parte da política desenvolvida a partir do Zoneamento Especial de Interesse Social foi bem sucedida na realização dos propósitos básicos que a orientaram, promovendo as ações que permitiram inverter prioridades na alocação dos recursos públicos e incorporar os segmentos populares na gestão da política, estimulando sua organização e apoiando sua participação com a instituição de formas de participação direta em todos os níveis da política. Neste eixo, as ações desenvolvidas nos dois governos analisados seguiram o mesmo padrão, e as diferenças foram somente quanto à etapa de política executada e à intensidade das intervenções realizadas. Ao governo Telma de Souza, competiu aprovar os instrumentos legais, elaborados pela ação conjunta do Executivo e dos segmentos populares. Ao governo David Capistrano Filho, coube consolidar as ações, alocando recursos e aperfeiçoando os mecanis-

mos de participação popular na política. O padrão geral identificado nos permite afirmar que a política municipal de habitação foi uma política redistributiva, em face da própria natureza do conflito gerado pelos movimentos populares na sua busca por acesso e influência nas decisões de alocação dos recursos da política. No governo Beto Mansur, a continuidade da política foi ameaçada, com o refluxo das ações municipais no campo habitacional, não havendo mais o que ser negociado, seja um bem negociável ou não negociável. Paralelamente, porém, os segmentos populares articulados com a bancada petista na Câmara, utilizaram-se, em 1998, dos mesmos meios a que haviam recorrido em 1992 para garantir a aprovação da lei de ZEIS; e novamente a participação direta dos segmentos populares confluuiu com o comportamento dos vereadores, impedindo a revogação desta lei.

Os resultados da política de planejamento urbano participativo em relação aos instrumentos gerais de regulação do solo urbano, por seu turno, não corresponderam aos princípios básicos fixados pelos governos do PT, pois o quadro de composições de forças sociais foi diferente. A divulgação da proposta do governo, em 1990, mobilizou os grupos sociais ligados ao mercado de produção imobiliária, que se organizaram para se opor à política e, em face de sua representação majoritária no Conselho Consultivo do Plano Diretor, foram capazes de fazer valer seus interesses. O Coplan foi a arena institucional privilegiada para decidir sobre a política ao contribuir para a conclusão do projeto de lei de Plano Diretor.

As estratégias foram diferenciadas em cada um dos governos analisados. No governo Telma de Souza, pautaram-se pelo confronto e, diante do impasse nas relações entre o Executivo e o setor da construção civil, a decisão foi a de interrupção da política, pelo menos no que dizia respeito aos instrumentos gerais de regulação do solo urbano. No governo David Capistrano Filho, as estratégias foram de negociação. A proposta final foi a solução pactuada que atendeu igualmente aos interesses daquele setor quanto aos mecanismos de regulação de produção, uso e ocupação do solo urbano, e às prioridades deste governo que, incorporadas ao plano diretor, visavam promover o desenvolvimento através do estímulo das vocações econômicas locais. O projeto de lei enviado à Câmara, contudo, nem mesmo chegou a ser colocado em votação. A aprovação da lei do Plano Diretor na esfera legislativa aconteceu no governo Beto Mansur, e os novos instrumentos legais confirmam as negociações entre o Executivo de David Capistrano Filho e os grupos sociais ligados ao setor da construção civil, ao mesmo tempo que cumpriram a etapa seguinte no processo da política pública, qual seja, a da aprovação legal de seus instrumentos básicos.

Realizada em torno de eixos distintos de ação pública, a política consolidou-se segundo um modelo de "segmentação por projetos". Esta foi a feição mais condizente com o projeto de uma política participativa, distinta da alternativa compreensiva, característica do planejamento urbano em sua modalidade tecnocrática. Nesta, consoante as conclusões de Cintra (1983) sobre a experiência de planejamento

metropolitano de Belo Horizonte, a solução do problema urbano seria alcançada mediante um amplo conjunto de propostas articuladas e integradas, estabelecido com base nos valores e princípios dos planejadores e do grupo social ao qual pertencem. Para sua realização, o requisito era a alta concentração de poder, com pouca audiência das demandas canalizadas pelo processo político (Cintra, 1974), necessário para se alcançar, em uma data futura, a cidade idealmente concebida.

A modalidade participativa de planejamento urbano pressupunha, para sua eficácia, uma outra concepção de política que incorporasse os valores e interesses de grupos sociais excluídos dos processos de formação das decisões públicas e do acesso aos benefícios coletivos gerados na cidade. Neste caso, não haveria o padrão antecipado de cidade a ser alcançado em uma data futura, e o projeto de cidade seria construído pelo concurso de valores e interesses dos principais atores sociais envolvidos, os quais são heterogêneos.

A política propunha romper com soluções ao problema urbano definidas unicamente com base nos princípios e valores do grupo de planejamento, incorporando outros saberes, dos grupos socialmente excluídos. Se o propósito da política era incorporar as demandas dos setores sociais excluídos, outros interesses, em geral os dos produtores da cidade, podem competir, como, de fato, verificamos em Santos. Em face destes propósitos, a alternativa politicamente possível foi segmentar a política em projetos, distinguindo-se pelas articulações estabelecidas com os setores populares e com os grupos sociais ligados à construção civil para o tratamento de questões urbanas diretamente ligadas a interesses e demandas socialmente diferenciadas.

Como palavra final, temos a acrescentar que a prioridade da agenda nos dois governos analisados foi a questão da moradia urbana dos segmentos sociais carentes, e o caminho para solucioná-la privilegiou os instrumentos de zoneamento especial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de interesse social. No governo Telma de Souza, esta escolha possibilitaria tratar a questão fundiária urbana, mesmo que aparentemente localizada, incorporando a cidade "real" à cidade "legal" através de ações de regularização fundiária e urbanização de áreas desprovidas de serviços e infra-estrutura urbana. No governo David Capistrano Filho, a habitação de interesse social foi explicitamente definida como prioridade de governo. O maior volume de recursos financeiros investidos e o apoio e estímulo às formas de participação popular permitiram a inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos e a incorporação dos segmentos populares na gestão da política.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz e COUTO, Cláudio Gonçalves. *A redefinição do papel do Estado no âmbito local. São Paulo em Perspectiva*, n.º 10 (3):40-47, jul./set. 1996.
- AFONSO, Rui. *Os municípios e os desafios da federação no Brasil. São Paulo em Perspectiva*, n.º 10 (3):3-10, jul./set. 1996.
- ALVAREZ, Sonia E. e DAGNINO, Evelina. *Para além da "democracia realmente existente": movimentos sociais, a nova cidadania e a configuração de espaços públicos alternativos*. Trabalho apresentado no XIX Encontro Anual da ANPOCS. 1995, Caxambu, 63 páginas.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. *O plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. Espaço e Debates*, n.º 34: MÊS? 1991.
- ANDRADE, Ilza Araújo L. de. **Políticas e poder: o discurso da participação**. São Paulo: Ad Hominem; Natal: Cooperativa Cultural da UFRN, 1997.
- ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes 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, Sérgio. *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. In: DINIZ, Eli et alii (orgs). **O Brasil no rastro da crise**. São Paulo: ANPOCS/IPEA/HUCITEC, 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de e ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. **Habitação e poder: da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional da Habitação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- AZEVEDO, Sérgio de e PRATES, Antonio Augusto Pereira. *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva: a questão do Estado e populações periféricas no contexto brasileiro*. Trabalho apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS. 1990, Caxambu, 39 páginas.
- BAENINGER, Rosana e SOUZA, Marta Rovey. *Região de governo de Santos*. In: **Textos NEPO. Migrações em São Paulo**, 28, agosto, 1994.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. *The explosion of experience: the emergence of a new ethical-political principle in popular movements in Porto Alegre, Brazil*. In: ALVAREZ, Sonia E. et alii (orgs.). **Cultures of politics. Politics of cultures**. Westview Press
- BANFIELD, Edward C. e WILSON, James Q.. **City politics**. EUA: Vintage Books. 1963.
- BITTAR, Jorge e COELHO, Franklin Dias. *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, Gilda. *Brás de Pina: Experiência de urbanização de favela*. In: VALLADARES, Lícia do Prado (org). **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- 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
- CACCIA BAVA, Silvio. *Desenvolvimento local: uma alternativa para a crise social?*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 10 (3):53-59, jul./set. 1996.
- CALLEGARI, Nilton. *Planejamento municipal: o papel do plano diretor*. **Revista Cepam**, São Paulo, n.º 2, abr./jun. 1990.
- CAPISTRANO F.º, David. **Santos; mil dias de governo popular**. São Paulo: Brasil Urgente, 1991.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. *Um questionamento da bibliografia brasileira sobre políticas urbanas*. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, n.º 21:3-24.
- _____. *A política nacional de habitação e a ação do Estado*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 5(4):50-59, out./dez. 1991.
- _____. *O sentido da mudança na legislação de uso do solo*. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 9(2):52-56, abr./jun. 1995.
- CASTELLS, Manuel et alii. **La rénovation urbaine à Paris: structure urbaine et logique de classe**. Paris: Mouton, 1973.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães. *Descentralização e política social*. **Cadernos Cepam**, n.º 8, nov. 1991.
- CINTRA, Antonio Octávio. *Nota sobre os condicionantes políticos do planejamento urbano*. **Cadernos do Departamento de Ciência Política**: Belo Horizonte, n.º 2: 115-138, dez. 1974.
- _____. *Planejando as cidades: política ou não política*. In: _____ e HADDAD, Paulo Roberto (orgs). **Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Zahar 1978.
- _____. **The politics of comprehensive metropolitan planning: a case study of Belo Horizonte**. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, 1983. (Tese de doutorado).
- _____. *Zoneamento: análise política de um instrumento urbanístico*. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n.º 6(3):39-52, fev. 1988.
- COSTA, Lourdes C. *Notas sobre algumas experiências estrangeiras relativas ao controle do uso do solo*. Seminário **O Solo Criado**. São Sebastião, junho 1976.
- COSTA, Luiz Carlos. *Aspectos político-administrativos do planejamento urbano*. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de e CAVALCANTI, Marli (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortes e Moraes, 1978.
- COSTA, Vicente da. **Intervenção governamental: regulação democrática, grupos de interesse e participação política**. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1987. (Tese de doutorado)

- COUTO, Cláudio Gonçalves. **O desafio de ser governo: o PT na prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- CRENSON, Mathew. **The un-politics of air pollution: a study of non-decisionmaking in the cities**. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1971.
- DAGNINO, Evelina. *Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania*. In: _____ (org). **Anos 90. Política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994, pp 103-115.
- DANIEL, Celso. *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.
- DEL RIO, Vicente. **Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento**. São Paulo: Pini Ed., 1990.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará: ANPOCS, 1995.
- FERNANDES, Edesio. **Law and urban change in Brazil**. England: Avebury, 1995.
- FERREIRA, Anna Luiza Salles Souto; ALMEIDA, Marco Antonio; PETRUCCI, Victor Augusto. **Santos: o desafio de ser governo**. São Paulo: Instituto Pólis, n.º 18, 1994.
- FREY, Klaus. *Crise do Estado e estilos de gestão municipal*. **Lua Nova**, n.º 37, 1996, p. 107-138.
- GAMBETA, Wilson Roberto. *"Desacumular a pobreza", Santos, limiar do século*. **Espaço e Debates**, n.º 11, 1984.
- GITAHY, Maria Lúcia Caira. **Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana**. São Paulo: Ed. da Universidade Estadual Paulista, 1992.
- GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **Cultura política e hegemonia progressista: o processo eleitoral em Santos: 1945-1962**. São Paulo: Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1992. (Dissertação de mestrado)
- GOODCHILD, Barry. *La planificación urbana post-moderne en Grande-Bretagne*. **Les Annales de la Recherche Urbaine**, n.º 51:112-121, jul. 1991.
- GONDIM, Linda M.P. *O plano diretor como instrumento de um pacto social urbano: quem põe o guizo no gato?* In: **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Brasília: 1995, p 223-235.
- HALL, Peter A. e TAYLOR, Rosemary C. R.. *Political science and the three new institutionalism*. 1996. (mimeografado)
- HEREDA, Jorge F. et alii. *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.
- IMMERGUT, Ellen M.. *The rules of the game: the logic of health policy-making in France, Switzerland and Sweden*. Trabalho apresentado no International Political Science Association Meetings, Buenos Aires, 1991.

- IMMERGUT, Ellen M.. *The normative roots of the New Institutionalism: historical-institutionalism and comparative policy studies*. 1996. (mimeografado)
- JACOBS, Jane. **Muerte y vida de las grandes ciudades**. Madrid: Ediciones Península. 1973.
- LAMOUNIER, Bolivar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência*. São Paulo: s.d. (mimeografado).
- _____. *O discurso e o processo (da distensão às opções do regime brasileiro)*. São Paulo: s.d.(mimeografado).
- LAMPARELLI, Celso. *Metodologia do planejamento urbano*. In: TOLEDO, Ana Helena Pompeu de e CAVALCANTI, Marli (orgs). **Planejamento urbano em debate**. São Paulo: Cortes e Moraes. 1978.
- LEME, Heládio J. de C.. **O federalismo na Constituição de 1988: representação política e distribuição de recursos tributários**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1992. (Dissertação de mestrado)
- LOWI, Theodore. *American business, public policies, case-studies and political theory*. **World Politics**, 16 (4), jul. 1964.
- MARTINS, Maria Lúcia Refinetti R.. *Plano diretor e gestão participativa*. In: **Anais do Seminário Plano Diretor Municipal**. São Paulo: 1989, p 150-153.
- _____. **Os desafios da gestão municipal democrática: Santos, 1993/1996**. São Paulo/Recife: Instituto Pólis - Centro Josué de Castro, 1998.
- MENDES, João L.G.. *Reforma constitucional e o planejamento urbano: algumas questões sobre os impostos patrimoniais imobiliários e a reforma tributária*. In: **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Brasília: 1995, p 199-210.
- MOREIRA, A. Cláudio et alii. **O solo criado**. São Paulo: CEPAM, 1975.
- NEGREIROS, Rovena. A "região metropolitana" da baixada santista: dinâmica socioeconômica e as perspectivas de gestão urbana. campinas: jul. 1992. (Projeto: Urbanização e metropolização no estado de São Paulo: desafios da política urbana. Coordenador: Prof. Dr. Wilson Cano. Convênio SEP/FECAMP-UNICAMP).
- OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. New York: Scholken Books, 1965.
- ORLOFF, Ann Shola. **The politics of pensions: a comparative analysis of Britain, Canada and the United States**. USA: The University of Wisconsin Press. 1993, capítulo 2.
- PINHEIRO, José Abílio B. e PINHEIRO, Otilie. *Plano diretor de Santo André*. 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. 361-372.
- PIZZORNO, Alessandro. *Sobre la racionalidad de la opción democrática*. S.d.
- _____. *Introducción al estudio de la participación política*. S.d.

- PRATES, Antonio Augusto Pereira e ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. *Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais*. **Revista de Administração Pública**, 2, 1985, p 132-152.
- REIS, Fábio Wanderley. *Política e políticas: a ciência política e o estudo das políticas públicas*. **CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**: Belo Horizonte, n.º 4:167-186, ago. 1977.
- REIS, Fábio Wanderley. **Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma Sociologia "crítica" da política**. UFMG/PROED/RBEP: Belo Horizonte, 1984.
- REZENDE, Flávio da C. e MARINHO, Geraldo. *Mudanças nos padrões de gestão das políticas públicas: saneamento e gestão urbana no Recife*. In: **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Brasília: 1995, p 78-87.
- RIBEIRO, Luiz César de Q. e CARDOSO, Adauto Lúcio. *Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. **Espaço e Debates**, 14(37): 77-89, 1994.
- ROLNIK, Raquel. *Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para novos temas*. 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. 351-360.
- _____. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios da cidade de São Paulo**. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.
- SALVATORE, Vera Lúcia de Oliveira. **Impasses decisórios na relação Executivo-Legislativo: o plano diretor da cidade de São Paulo no governo do PT (1989-1992)**. São Paulo: Escola de Administração de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas 1996. (Dissertação de mestrado)
- SANTOS, Angela Moulin S. P.. *Gestão urbana, plano diretor e reforma urbana*. In: **Anais do 21º Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração**. Rio das Pedras: set. 1997.
- SERRA, José e AFONSO, José Roberto R.. *As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos*. Campinas: Instituto de Economia-UNICAMP (Textos para Discussão, n.º 3) out. 1991.
- SERRA, Rodrigo Valente. *O índice único de aproveitamento do terreno (igual a um) como parâmetro do solo criado: impropriedades para o caso brasileiro*. In: **Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR**. Brasília:1995, p. 211-222.
- SILVA, Ana Amélia da e SAULE JR, Nelson. **A cidade faz a sua Constituição**. São Paulo: Pólis. 1993, n.º 3.
- SINGER, Paul. **Um governo de esquerda para todos: Luiza Erundina na Prefeitura de São Paulo (1989-1992)**. São Paulo: Brasiliense. 1996.
- SOARES, José Arlindo e PONTES, Lúcia (org). **Os desafios da gestão municipal democrática: a experiência do Recife**. Recife: Centro Josué de Castro. São Paulo: Instituto Pólis. 1998.
- THELEN, Kathleen e STEINMO, Sven. *Historical institutionalism in comparative politics*. In: STEINMO, Sven et alii (orgs). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. USA: Cambridge University Press, 1992, p 1-32.

- UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Escola de Engenharia de São Carlos. Centro de Processamento de Dados e Estudos de Sistemas. **Avaliação do planejamento municipal no estado de São Paulo: Relatório final.** Responsável: Eurico de Andrade Azevedo. 1976.
- UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Brasil 1987: Relatório sobre a situação social do país.** Campinas: 1989.
- VALLE, F.O.. **Planejamento participativo: a experiência de elaboração do plano diretor do município de Bragança Paulista.** São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1994. (Dissertação de mestrado).
- VÉRAS, Maura P.B. et alii. *Desejada ou temida: a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano. São Paulo em Perspectiva.* São Paulo, 8(3):114-126, 1994.
- WEIR, Margaret. *Ideas and the politics of bounded innovation.* In: STEINMO, Sven et alii (orgs). **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis.** USA: Cambridge University Press, 1992, p 188-217.
- WILDERODE, Daniel Julien Van. *Operações interligadas: quem é o principal beneficiário? Anais do VI Encontro Nacional da ANPUR.* Brasília, 1995, p 177-85.

REFERÊNCIAS DOCUMENTAIS

Documentos Técnicos

ASSOCIAÇÃO DOS EMPRESÁRIOS DA CONSTRUÇÃO CIVIL DA BAIXADA SANTISTA (Assecob). **Proposta de trabalho a ser apresentada durante o congresso Santos – a cidade e seu futuro**. Santos, 1995.

CÂMARA MUNICIPAL. Atas das sessões ordinárias: 25ª, de 30 de abril de 1992; 26ª, de 4 de maio de 1992; 33ª, de 28 de maio de 1992; e 35ª de 4 de junho de 1992.

CÂMARA MUNICIPAL. Pareceres n.º 76/96 do Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa e n.º 111/96 da Comissão de Justiça e Redação ao Projeto de Lei Complementar n.º 50/95 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos.

_____. Pareceres n.º 13/96 do Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa, n.º 16/96 da Comissão de Justiça e Redação, n.º 4/96 da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Transportes e n.º 6/96 da Comissão de Finanças e Orçamento ao Projeto de Lei Complementar n.º 124/95 que institui as Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico.

_____. Pareceres n.º 34/96 do Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa, n.º 84/96 da Comissão de Justiça e Redação, n.º 18/96 da Comissão de Finanças e Orçamento e n.º 16/96 da Comissão de Obras, Serviços Públicos e Transportes ao Projeto de Lei Complementar n.º 02/96 que altera dispositivos da Lei Complementar n.º 54/92, de 9/2/92, referente à Área de Proteção Ambiental de Santos Continente.

_____. Parecer n.º 162/98 do Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa ao Projeto de Lei Complementar n.º 31/98 que disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo da Área Insular do Município.

_____. Parecer n.º 163/98 do Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa ao Projeto de Lei Complementar n.º 30/98 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos.

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.º 124 a 156 e das sessões extraordinárias n.º 30 a 36.** Novembro de 1989 a Novembro de 1992.

_____. Ata da 157ª reunião, de 9/7/93.

_____. Ata de 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.

DELEGACIA DO SINDICATO DOS ARQUITETOS NO ESTADO DE SÃO PAULO – BAIXADA SANTISTA (Desasp). **Sugestões à proposta do novo plano diretor de Santos.** Santos, 1995.

D.O. URGENTE. **Resoluções da 1ª Conferência Municipal de Habitação: Política municipal de habitação.** Santos, D.O. Urgente, 25/agosto/93.

GABINETE DO PREFEITO. 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.º 54/92 que instituiu a Área de Proteção Ambiental.

_____. Projeto de lei complementar n.º 17/96 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.º 30/98 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana.

_____. Projeto de lei complementar n.º 31/98 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). **Porto de Santos: administração tripartite.** Um porto regionalizado. Santos, s/d. (governo Telma de Souza)

_____. **Novo plano diretor: ZEIS, zonas especiais de interesse social.** Cartilha. Santos, s/d. (governo Telma de Souza).

_____. **O porto de Santos: 1º centenário.** Edições D.O. Urgente. Santos, 1992(1).

_____. **Sumário de dados.** Santos, n.º2, novembro 1992(2).

_____. **Proposta do novo plano diretor de Santos: Manual do proprietário.** Santos, 1995(1).

_____. **Santos: caminhos e vocações econômicas.** Santos, 1995(2).

_____. **Ações e normas para o porto de Santos.** Santos, maio 1995(3).

PREF. MUN. DE SANTOS/PREF. MUN. DE S. VICENTE/COHAB-ST. **Urbanização da favela do Dique do Rio dos Bugres: adequação do projeto ao convênio MBES/PMS. Dez/1993.**

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (Sedam). **Plano diretor: coletânea de estudos técnicos e documentos legais aprovados e em discussão.** Santos, dez. 1992(1).

_____. **Zona especial de interesse social.** Santos, dez. 1992(2).

_____. **Área de proteção ambiental Santos continente.** Santos, dez. 1992(3).

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (Semam), COMPANHIA DE ENGENHARIA DE TRÁFEGO (CET-Santos). **Minuta para discussão no foro técnico CET-Santos e Semam do Projeto de lei complementar que define os empreendimentos causadores de impacto ambiental urbano, pólos geradores de tráfego, estabelecendo-lhes exigências; altera os parâmetros para fixação da quantidade de vagas de estacionamento e define critérios para fixação da quantidade de vagas para carga e descarga, embarque e desembarque, bem como para acesso às edificações em geral, adotando providências correlatas.** Santos, 1995.

_____. **Projeto de lei que dispõe sobre a criação de zona especial de interesse cultural - ZEIC e dos imóveis de interesse cultural (IIC) e dá outras providências.** Santos, s/d.

Jornal A Tribuna: matérias do período 1989-1996.

Jornal D.O. Urgente: matérias do período 1989-1996.

Instrumentos legais

Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

Decreto Municipal n.º 905, de 12 de julho de 1989: Cria a Sub-zona de Interesse Histórico Cultural.

Decreto Municipal n.º 1758, de 30 de setembro de 1992: Regulamenta o Conselho Municipal de Habitação, criado pela lei n.º 817, de 18 de dezembro de 1991 e dá outras providências.

Decreto Municipal n.º 1759, de 30 de setembro de 1992: Regulamenta o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular - FINCOHAP, criado pela lei n.º 810, de 12 de dezembro de 1991 e dá outras providências.

Decreto Municipal n.º 2032, de 5 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 n.º 2778, de 7 de agosto de 1995: Dispõe sobre a criação de Comissão Municipal da Zona Especial de Desenvolvimento Econômico - COMZEDE, regulamenta a lei complementar n.º 213, de 17 de abril de 1996 e dá outras providências.

Decreto Municipal n.º 2836 de 6 de novembro de 1996: Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Habitação, instituído pela lei n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 817, de 18 de dezembro de 1991: Dispõe 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 n.º 1285, de 10 de dezembro de 1993: Altera a redação do artigo 1º da lei n.º 810, de 12 de dezembro de 1991 e dá outras providências.
- Lei Municipal n.º 1296, de 21 de dezembro de 1993: Altera a redação do artigo 3º da lei n.º 817, de 18 de dezembro de 1991 e dá outras providências.
- Lei Municipal n.º 1447, de 12 de dezembro de 1995: Dispõe sobre a instituição do Programa de Locação Social e dá outras providências.
- Lei Municipal n.º 1457, de 20 de dezembro de 1995: Altera a redação do artigo 3º da lei n.º 817, de 18 de dezembro de 1991, alterado pela lei n.º 1296, de 21 de dezembro de 1993, acrescenta-lhe o parágrafo 3º e dá outras providências.
- Lei Municipal Complementar n.º 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 n.º 54, de 09 de junho de 1992: Declara Área de Proteção Ambiental - APA - Santos continente - Distrito sede e Bertioga, institui seu zoneamento e dá outras providências.
- Lei Municipal Complementar n.º 111, de 21 de dezembro de 1993: Altera dispositivos da lei complementar n.º 53, de 15 de maio de 1992, cria novas ZEIS - 1 e 2 e dá outras providências.
- Lei Municipal Complementar n.º 154, de 26 de dezembro de 1994: Altera dispositivos da lei complementar n.º 53, de 15 de maio de 1992, cria novas ZEIS 2, altera delimitação da ZEIS 1 - Alemoa e dá outras providências.
- Lei Municipal Complementar n.º 194, de 12 de dezembro de 1995: Altera dispositivos da lei complementar n.º 53, de 15 de maio de 1992, com a redação que lhe deu o art. 6º da lei complementar n.º 111, de 21 de dezembro de 1993.
- Lei Municipal Complementar n.º 208, de 1º de março de 1996: Altera dispositivos da lei complementar n.º 53/92, alterando delimitação das zonas especiais de interesse social 1 - ZEIS 1 - Torquato Dias e Vila Progresso.
- Lei Municipal Complementar n.º 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 Municipal Complementar n.º 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 n.º 53, de 15 de maio de 1992 e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar n.º 228, de 13 de agosto de 1996: Altera dispositivos da lei complementar n.º 53, de 15 de maio de 1992, e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar n.º 231, de 30 de agosto de 1996: Cria nova ZEIS 1 no bairro do Jardim São Manoel e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar n.º 233, de 30 de agosto de 1996: Cria nova ZEIS 2 e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar n.º 311, de 23 de novembro de 1998: Institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do município de Santos e dá outras providências.

Lei Municipal Complementar n.º 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.

Portaria n.º 36/93-GP, de 31 de maio de 1993: Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Plano Diretor.

Portaria n.º 33/95-GP, de 26 de maio de 1995: Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Plano Diretor.

Portaria n.º 45/95-GP, de 5 de setembro de 1995: Dispõe sobre a nomeação dos membros do Conselho Consultivo do Plano Diretor.

Entrevistas

- Adelino Rodrigues: vereador, Partido Socialista Brasileiro, 1989-92 e 1993-96.
- Alcindo Gonçalves: presidente da Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A. (Prodesan), 1989-92.
- Alfredo Buso: presidente da Cohab-ST, 1989-92 e 1993-95.
- Altino Dantas: vereador, Partido dos Trabalhadores, 1989-92 e 1993-96.
- Bechara Abdalla Pestana Neves: chefe da Seção de Preservação do Patrimônio Histórico da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, 1993-96 e membro do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural e Artístico do Município de Santos (Condepasa).
- Carlos Alberto Carmona: assessor da Diretoria de Gestão Portuária da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp).
- Cassandra Maroni Nunes: coordenadora do Grupo de Morros, 1989-92 e administradora regional dos Morros, 1993-96.
- Cláudio Abdala: secretário municipal de Obras e Serviços Públicos, 1989-92 e secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, 1993.
- David Capistrano Filho: prefeito municipal, 1993-96.
- Fábio Barbosa: secretário de Finanças, 1989-92.
- Fausto Figueira: vereador, Partido dos Trabalhadores, 1993-96.
- João Ferreira Netto: presidente da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos de Santos.

- José Francisco Carvalho Ramalho: diretor administrativo da Cooperativa Habitacional dos Servidores Públicos de Santos.
- José Machado do Nascimento: presidente do Conselho Popular por Moradia na Baixada Santista e membro do Conselho Municipal de Habitação.
- José Marcelo Marques Ferreira: presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob) e membro do Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan).
- José Marques Carriço: chefe do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria do Meio Ambiente, 1993-96.
- José Rodrigues: assessor para Assuntos Portuários da prefeitura municipal, 1993-96.
- Ladislau Dowbor: assessor para Assuntos Internacionais da prefeitura municipal, 1993-96.
- Lenimar Gonçalves Rios: secretária municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam), 1989-92.
- Lucineya Marques de Lima Souza: membro da Comul da favela do Dique, membro do Conselho Municipal de Habitação.
- Luís Antônio de Paula Nunes: assessor do vereador Fausto Figueira, ex-integrante da equipe técnica da Secretaria de Obras e Serviços Públicos e membro suplente do Conselho Consultivo do Plano Diretor Coplan.
- Marcos Afanásio Braga: assessor técnico da Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano, 1993-94.
- Márcia Cristol Luz: diretora de Habitação da COHAB-ST, 1989-92 e 1993-95.
- Márcio Porchia Nassif: Associação de Engenheiros e Arquitetos e membro do Conselho Consultivo do Plano Diretor Coplan.
- Nelson Marques da Silva Filho: assessor para Planejamento Urbano da prefeitura municipal, 1989-92.
- Roberto Bonavides: vereador, Partido Progressista Brasileiro, 1989-92 e 1993-96.
- Roberto Nunes: presidente da Associação Comunitária Pró-Moradia Ilhéus da Baixada Santista.
- Sânia Cristina Dias Baptista: chefe do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, 1989-92 e secretária municipal de Desenvolvimento Urbano, 1993-94.
- Silmara Gonzales Gomes: técnica do Departamento de Planejamento Urbano da Secretaria municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, gestão 1989-92 e chefe do Departamento de Proteção dos Recursos Naturais da Secretaria de Meio Ambiente, 1993-96.
- Tânia Maria dos Santos Vieira: diretora de Habitação da COHAB-ST, 1995-96.
- Telma de Souza: prefeita municipal, 1989-92.
- Zaira Freitas Souza: presidente do Conselho Popular por Moradia na Baixada Santista, 1991-94 e membro do Conselho Municipal de Habitação.

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

- APA - Área de Proteção Ambiental
- ARMorros - Administração Regional dos Morros
- ARZN - Administração Regional da Zona Noroeste
- Assecob - Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista
- BNH - Banco Nacional da Habitação
- CA - Carta de Angra
- CET - Companhia de Engenharia de Tráfego
- CMH - Conselho Municipal de Habitação
- Codesp - Companhia Docas do Estado de São Paulo
- Cohab-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista
- Comdema - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
- Comul (Comul's) - Comissão (ões) de Urbanização e Legalização
- Comzeis - Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social
- Condepasa - Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural e Artístico do Município de Santos
- Coplan - Conselho Consultivo do Plano Diretor
- EHIS - Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social
- Fepasa - Ferrovia Paulista S.A.
- Fincohap - Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular
- GATL - Gabinete de Assessoria Técnico-Legislativa
- LOMS - Lei Orgânica Municipal de Santos
- MNRU - Movimento Nacional pela Reforma Urbana
- PLC - Projeto de Lei Complementar

- PMS - Prefeitura Municipal de Santos
- Prodesan - Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A.
- SAJUR - Secretaria Municipal dos Negócios Jurídicos
- Secovi - Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo
- Sedam - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
- Semam - Secretaria do Meio Ambiente
- Serfhau - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
- Sinduscon - Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do Estado de São Paulo
- UDP - Unidade Democrática Popular
- ZEDE - Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico
- ZERL - Zonas Especiais de Regularização Fundiária
- ZEIA - Zonas Especiais de Interesse Ambiental
- ZEIC- Zonas Especiais de Interesse Cultural
- ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
- ZEIU- Zonas Especiais de Interesse Urbanístico

ANEXO

**Plano Diretor de Santos
Governo David Capistrano Filho**

**Comparação entre a proposta do executivo municipal
e o projeto de lei complementar n.º 50**

TÍTULO I
GENERALIDADES

CAPÍTULO I - DOS OBJETIVOS

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Art. 1 Fica instituído o Plano Diretor do Município de Santos, que é um instrumento operacional e um processo dinâmico organicamente integrado e harmônico nos seus elementos constitutivos, sempre vinculado à realidade do momento e a serviço do desenvolvimento da comunidade, do bem estar da população e da ação governamental nos seus múltiplos aspectos.</p> <p>Art. 2 O Plano Diretor do Município de Santos tem como objetivo criar condições para:</p> <p>I - O desenvolvimento do município de maneira ordenada e harmônica, visando a melhoria da qualidade de vida da comunidade sarrista;</p> <p>II - Propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente às necessidades básicas da população e às funções da cidade nos contextos regional, nacional e internacional;</p> <p>Par. Único - Para atingir o objetivo previsto no "caput" deste artigo ficam estabelecidas as seguintes metas:</p> <p>a) Criar mecanismos que racionalizem o emprego de recursos pelo Poder Público Municipal, assemelhando parcerias com outras esferas de governo e com a iniciativa privada;</p> <p>b) Elevar a qualidade ambiental do município, resguardando os recursos naturais e otimizando o desenvolvimento urbano, através da minimização dos conflitos entre as funções da cidade;</p> <p>c) Eliminar gradativamente as disparidades nas condições de habitabilidade, através do investimento prioritário em áreas desprovidas de infra-estrutura e equipamentos urbanos, bem como da regularização fundiária e melhoria das habitações;</p> <p>d) Democratizar a gestão do município, garantindo aos cidadãos maior espaço no processo de decisão dos destinos de Santos.</p>	<p>... Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos ...</p> <p>... Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos ...</p>	<p>PMIS Planejamento</p> <p>PMIS Planejamento</p>	<p>Habilitação dos termos originais de forma a adequar-se à Lei Orgânica.</p> <p>Habilitação dos termos originais de forma a adequar-se à Lei Orgânica.</p>
<p>Art. 3 Esta lei institui diretrizes gerais, ordenadoras e disciplinadoras, pertinentes ao desenvolvimento econômico e social, que devem ser obedecidas na elaboração de outras leis complementares pertinentes.</p>	<p>... lei complementar estadual ...</p>	<p>Secretaria das Negocias Jurídicas</p>	<p>Revisão jurídica.</p> <p>Sugestão apresentada durante o Congresso Santos - a cidade e seu futuro", não se identificando o proponente.</p>

CAPÍTULO I - DA DIVISÃO TERRITORIAL E ABAIRRAMENTO

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proposante	Observações
<p>Art. 4 Para possibilitar o planejamento adequado, o território deste município ficará dividido em áreas distintas e integradas entre si: I - área urbana; II - área rural.</p> <p>Par. 1 - A área urbana, delimitada em planta anexa, compreende os terrenos, ou áreas contíguas, que apresentem aglomerados com densidade demográfica que implique na necessidade de se implantar algum tipo de serviço público característico da região urbana, tal como escola regular, posto de saúde ou outros programas sociais, ou ainda que seja dotado de algum tipo de infraestrutura urbana, tal como pavimentação de vias, rede de iluminação pública, transporte coletivo urbano regular, coleta de lixo regular ou rede pública de abastecimento de água.</p> <p>Par. 2 - A área rural é constituída dos terrenos restantes no território deste município, não delimitados a fine urbanas.</p> <p>Par. 3 - A área urbana será dividida em zonas, delimitadas a seguir, com o objetivo de direcionar o seu crescimento de forma harmoniosa, garantindo o desenvolvimento da cidade como um todo.</p> <p>Par. 4 - A área urbana localizada na Região Continental aplicará a legislação da Área de Proteção Ambiental.</p> <p>Par. 5 - A área rural será dividida em zonas com o objetivo de preservar a qualidade ambiental e garantir o desenvolvimento da região:</p> <p>a) Zona Agro-silvo-pastoril; b) Parque Estadual da Serra do Mar; c) Área de Proteção Ambiental;</p> <p>Par. 6 - A divisão territorial e o abairramento estarão representadas em planta do sistema cartográfico, na escala de 1:50.000, como parte integrante desta lei.</p> <p>Art. 5 Para assegurar o ordenamento e disciplinamento da localização dos equipamentos comunitários, as áreas urbanas e rural do território do município de Santos serão divididas em regiões, constantes da planta oficial correspondente, a saber:</p> <p>a) Região Central; b) Região Leste; c) Região Noroeste; d) Região dos Morros; e) Região Portuária; f) Região Continental.</p>	<p>Art. 4 I - área urbana; II - área de expansão urbana; III - área rural. Transforma-se em Art. 5</p> <p>Art. 6 - A Área de Expansão Urbana, delimitada em planta anexa, é a área passível de urbanização observados critérios de mitigação dos impactos ambientais e a implantação de infraestrutura e rede de equipamentos públicos adequadas, transformam-se em Art. 7 e 8.</p> <p>Art. 9 As áreas urbana e de expansão urbana localizada ... Transformam-se em Art. 10.</p> <p>Art. 11 c) Área de Proteção Ambiental, exceto as Zonas Urbanas e de Expansão Urbana.</p> <p>Art. 12 Para assegurar o ordenamento do planejamento urbano e ambiental e da localização dos equipamentos comunitários, o território do município de Santos será dividido em regiões...</p>	<p>Assesob</p> <p>PMS Planejamento</p> <p>PMS Planejamento</p>	<p>Uma nova categoria de área é justificada pela necessidade de reservar áreas para ocupação urbana, pois é preciso pensar o futuro.</p> <p>Este artigo define a nova categoria de área introduzida.</p> <p>Coerência com o escalonamento anterior de área de expansão urbana.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Art. 6 Para caracterizar sub-regiões, obedecidas as aspectos culturais envolvidos, com o intuito de melhor ordenar a implantação de equipamentos comunitários, as regiões ficarão subordinadas a um abastecimento estabelecido no plano oficial anexa.</p> <p>Par. 1 - A Região Central é composta das seguintes bairros:</p> <p>a) Jabaquara; b) Vila Mathias; c) Vila Nova; d) Paquetaí; e) Centro; f) Valongo.</p> <p>Par. 2 - A Região Leste é composta dos seguintes bairros:</p> <p>a) José Martinor; b) Pompéia; c) Gonzaga; d) Vila Rica; e) Boqueirão; f) Embaré; g) Aparecida; h) Ponta da Praia; i) Estúfrio; j) Maruoc; k) Encruzilhada; l) Campo Grande; m) Matapé; n) Vila Belmiro.</p> <p>Par. 3 - A Região Noroeste é composta dos seguintes bairros:</p> <p>a) Sabão; b) Almorás; c) Chico da Paula; d) São Manoel; e) Pirahingá; f) Canelais; g) Santa Maria; h) Bom Fielito; i) São Jorge; j) Areia Branca; k) Castelo; l) Fátima Clube.</p>	<p>Art. 13</p> <p>(-) Jabaquara Vila Mathias (+) no trecho entre o bairro dos Cuselinhos e a Rua Antonio Bento.</p> <p>(-) Vila Rica</p> <p>(+) Jabaquara e Vila Mathias, no trecho entre a Rua Antonio Bento e Av. Cláudio Luiz da Costa.</p>	<p>Coplan e Aasecob</p> <p>Soc. Amigos e Melhoramentos do B. do Boqueirão</p> <p>Coplan</p>	<p>A sua exclusão decorre da justificativa de não se quebrar o bairro do Boqueirão, através da criação de um novo bairro.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Par. 4 - A Região dos Morros é composta dos seguintes bairros:</p> <p>a) Montia Serrai; b) Morro do São Bento; c) Morro Fontana; d) Morro da Penha e) Morro Sabodá f) Morro Chico da Paula g) Morro Santa Maria h) Morro Canelêira i) Morro Cachoelra; j) Vila Progresso; k) Morro Emburá; l) Morro Nova Citra; m) Morro Jabaquara; n) Morro Jabaquara; o) Morro Marapé; p) Morro Santa Terezinha; q) Morro José Mariano.</p> <p>Par. 5 - A Região Portuária é composta pelos seguintes bairros:</p> <p>a) Porto Alemoa; b) Porto Sabodá; c) Porto Valongo; d) Ilha Barnabé; e) Porto Paqueta; f) Quatrinhas; g) Porto Macuco; h) Porto Ponta da Praia.</p> <p>Par. 6 - A Região Continental é composta pelos seguintes bairros:</p> <p>a) Caruara; b) Caldure; c) Monte Cabrito; d) Ilha Diana.</p>	<p>(+) Morro do Bulfo</p> <p>(+) Ilhéu e Ilho São João</p>	<p>A.R. Morros</p> <p>Coordenadoria da Área Continental</p>	

**TÍTULO II
DO DESENVOLVIMENTO URBANO
CAPÍTULO I - DAS ÁREAS PRIORITÁRIAS DE AÇÃO**

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Art. 7 A fim de garantir o desenvolvimento do município, serão priorizadas as seguintes áreas econômicas:</p> <p>I - Turismo;</p> <p>II - Porto;</p> <p>III - Comércio e prestação de serviços.</p> <p>Par. Único - Para atingir os objetivos deste Plano, ficam estabelecidos os seguintes eixos de ação:</p> <p>a) Desenvolvimento integrado da infra-estrutura turística;</p> <p>b) Modernização do porto;</p> <p>c) Melhoria da infra-estrutura de transportes e trânsito;</p> <p>d) Busca de excelência ambiental;</p> <p>e) Fomento ao equilíbrio social;</p> <p>f) Gasto participativa do desenvolvimento.</p> <p>Par. Único - Para atingir os objetivos deste Plano, ficam estabelecidos os seguintes eixos de ação:</p> <p>a) Desenvolvimento integrado da infra-estrutura turística;</p> <p>b) Modernização do porto;</p> <p>c) Melhoria da infra-estrutura de transportes e trânsito;</p> <p>d) Busca de excelência ambiental;</p> <p>e) Fomento ao equilíbrio social;</p> <p>f) Gasto participativa do desenvolvimento.</p>	<p>Art. 20</p> <p>Em lugar de eixos de ação, matua.</p> <p>(+) g) Atendimento à demanda habitacional; h) Metropolização de Balneário Santista.</p>	<p>PMS Planejamento</p> <p>Asesacb</p>	<p>Ajuste de terminologia.</p> <p>A nota que dá conta da questão da habitação epôa-se na ênfase que se deve atribuir a este tema.</p>
<p>SEÇÃO I - DOS PROGRAMAS PRIORITÁRIOS</p> <p>Art. 8 Consideram-se prioritários, para a infra-estrutura turística, os seguintes programas:</p> <p>I - Programa de embelezamento e manutenção das praias;</p> <p>II - Programa de implantação, incremento e manutenção de parques, praças e arborização pública;</p> <p>III - Programa de revitalização de Região Central e locais de interesse cultural;</p> <p>IV - Programa de dinamização do transporte turístico de passageiros;</p> <p>V - Programa de aproveitamento turístico dos morros de Santos;</p> <p>VI - Programa de aproveitamento turístico do estuário, baía de Santos e região continental de Santos;</p> <p>VII - Programa de estímulo ao turismo de negócios.</p> <p>Par. Único - Será estabelecido um Plano de Desenvolvimento do Turismo, o qual deverá respeitar os princípios estabelecidos nesta lei.</p>	<p>Art. 21</p> <p>(+) VIII - Programa de estímulo à implantação de marinas.</p>	<p>Asesacb vereador Fausto Figueira</p>	<p>Dada a associação entre turismo e Uma cidade Ilustrada.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proporante	Observações
<p>Art. 9 Consideram-se prioritários, para a modernização do porto de Santos, os seguintes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Programa de participação na política portuária; II - Programa de aproveitamento turístico do Porto de Santos; III - Programa de racionalização e desenvolvimento do Porto de Santos; IV - Programa de minimização de impactos da atividade repositória na estrutura urbana. <p>par. Único - Será estabelecido, em conjunto com as demais autoridades portuárias, o Plano Diretor do Porto de Santos.</p> <p>Art. 10 Consideram-se prioritários, para a melhoria da infra-estrutura de transportes e trânsito, os seguintes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Programa Intermodal de Cargas; II - Programa de estímulo para relocação de empresas de transportes; III - Programa de integração das redes ferrovárias; IV - Programa de racionalização e incentivo ao transporte coletivo; V - Programa de melhoria das ligações entre as regiões da cidade, e desta com os demais municípios. <p>Par. 1 - A administração municipal deve procurar participar das decisões relativas ao transporte regional, incluindo o transporte aéreo, de maneira a garantir a integração com os princípios estabelecidos nesta lei.</p> <p>Par. 2 - O Código de Posturas estabelecerá, em seu corpo, capítulos dedicados à questão de transportes e trânsito no município.</p> <p>Par. 3 - Será estabelecido um Plano de Desenvolvimento de Transportes, nos termos do parágrafo anterior.</p> <p>Art. 11 Consideram-se prioritários, para a excelência ambiental, os seguintes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Programa de extensão da rede de saneamento básico; II - Programa de urbanização e recuperação de áreas degradadas; III - Programa de proteção e desenvolvimento sustentável da Região Continental; IV - Programa de monitoramento e controle das fontes poluidoras; V - Programa cicloviário; VI - Programa de prevenção ao risco geológico; VII - Programa de prevenção ao risco geológico; VIII - Programa de gerenciamento dos recursos hídricos; IX - Programa de controle do transporte e armazenamento de carga de risco; X - Programa de defesa civil da comunidade de Santos. <p>Par. 1 - A Lei da Área de Proteção Ambiental complementa esta lei.</p> <p>Par. 2 - O Código de Posturas estabelecerá, em seu corpo, capítulos sobre a paisagem e a questão ambiental.</p> <p>Par. 3 - O Plano Preventivo de Defesa Civil para os morros de Santos deverá ser implantado anualmente no período de dezembro a abril.</p>	<p>Art. 22</p> <p>Art. 23</p> <p>Art. 24.</p> <p>(-) Parágrafo 2</p> <p>(+) XI - Programa Lixo-Limpo</p>	<p>PMSantos</p> <p>PMSantos</p> <p>PMS Planejamento</p>	<p>Excluído por considerar não pertinente esta matéria em uma lei de plano diretor.</p> <p>Este programa já se encontrava em desenvolvimento, justificando sua inclusão.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Art. 12 Consideram-se prioritários, para o fomento do equilíbrio social, os seguintes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Programa de implantação de creches e escolas de educação infantil; II - Programa de municipalização do sistema de saúde; III - Programa de atendimento a grupos de risco pessoal e social; IV - Programa habitacional e das Zonas de Especial Interesse Social; V - Programa de geração de emprego e renda. <p>Art. 13 Para garantir a gestão participativa do desenvolvimento, a Prefeitura Municipal deverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Garantir a democratização da informação através da modernização dos sistemas de controle de dados e processos, além da divulgação dos dados relativos à administração; II - Buscar a participação nos organismos que envolvam outros municípios ou outras esferas de governo, em especial nas questões da metropolização, da gestão portuária, do meio ambiente e dos transportes; III - Incentivar a formação de Conselhos populares, representativos de segmentos da sociedade. <p>Par. Único - As diretrizes para as áreas prioritárias serão estabelecidas, em consonância com os princípios estabelecidos nesta lei, através dos conselhos democráticos existentes e que viarem a ser criados fazendo parte dessa estrutura:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Conselho Municipal da Educação; b) Conselho Municipal de Saúde; c) Conselhos Tutelares; d) Conselho Municipal de Assuntos de Interesse dos Deficientes Físicos de Santos; e) Conselho da Mulher; f) Conselho Municipal da Habitação; g) Conselho Municipal de Transporte e Trânsito; h) Conselho Municipal de Meio Ambiente; i) Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos; j) Conselho Municipal de Esportes. 	<p>Art. 25</p> <p>Item IV - Transferido para Art. 27</p> <p>Art. 26</p> <p>Art. 27 Consideram-se prioritários para o atendimento habitacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Programa Habitacional; II - Programa de Implantação das Zonas Especiais de Interesse Social; III - Programa de Estímulo à Implantação de Vilas; IV - Programa de Estímulo ao Uso Habitacional da Região Central. <p>Par. Único - A legislação tributária distinta incentivada fiscalmente à construção destinada a fins habitacionais da Região Central.</p>	<p>Secretaria do Meio Ambiente</p> <p>Assecob</p>	<p>Em decorrência e coerência da alteração da denominação desse conselho.</p> <p>Coerência com sua introdução entre as metas. O parágrafo único decorre da alteração de não somente "parcial" a ocupação da área central, mas também de "incentivável".</p> <p>Sugestões não incorporadas: no inciso II acrescentava-se "e a revisão permanente das ZEIS" e no parágrafo único "bem como isenção do imposto predial por período determinado para uso habitacional na mesma região".</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Características
	<p>Art. 28 Consideram-se prioritários à Metropolição da Baixada Santista, os seguintes programas: I - Programa de implantação do planejamento e gestão metropolitano; II - Programa de des. de política metropolitana de transportes; III - Programa de des. de política metropolitana de educação; IV - Programa de des. de política metropolitana de saneamento e meio ambiente; V - Programa de des. de política metropolitana de recursos hídricos; VI - Programa de des. de política metropolitana de saúde.</p> <p>Art. 29 A elaboração dos programas estabelecidos nesta lei complementar deverá iniciar-se no prazo de 6 meses a contar da data de sua promulgação.</p>	PMS Planejamento	

**TÍTULO III
DAS RESTRIÇÕES URBANÍSTICAS**

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de Lei	PropONENTE	OBSERVAÇÕES
<p>Art. 14 A fim de regulamentar as restrições urbanísticas, paisagísticas e edificações aplicáveis ao município de Santos, além do disposto nesta lei, deverá ser observada a seguinte legislação: I - Código de Edificações; II - Código de Posturas; III - Lei de Parcelamento do Solo; IV - Leis regulamentadoras das Zonas Especiais e Proteção Ambiental; V - Leis regulamentadoras de Operações Urbanas; VI - Lei regulamentadora dos Impactos Urbanos e Pólos Geradoras de Tráfego; VII - Lei do Sistema Viário. Par. 1 - A legislação aqui citada obedecerá aos princípios estabelecidos nesta lei e na legislação federal e estadual pertinente. Par. 2 - O Código de Edificações dispõe sobre os critérios técnicos para projeto e execução de edifícios e suas instalações, dos processos de aprovação de projetos arquitetônicos, da fiscalização, e aceitação pela Prefeitura, dos serviços e obras, das infrações e penalidades. Par. 3 - O Código de Posturas dispõe sobre as relações entre os municípios, e destes com o Poder Público Municipal, no que tange à competência administrativa da Prefeitura, sobre a questão ambiental, sobre a paisagem urbana e natural, sobre o licenciamento de atividades econômicas, as infrações e penalidades. Par. 4 - A Lei de Parcelamento e Rearranjo do Solo dispõe sobre os requisitos técnicos exigíveis, aplicáveis a um projeto urbanístico, definindo as especificações técnicas das vias públicas, sobre a urbanização dos terrenos, os critérios urbanísticos no planejamento de terrenos para fins populares, os processos de aprovação do plano de urbanização de terrenos, sobre a execução dos serviços e obras de urbanização de terrenos e a fiscalização, e aceitação, pela Prefeitura desses serviços e obras, além das regras para rearranjo de lotes e das infrações e penalidades. Par. 5 - As leis regulamentadoras das Zonas Especiais e da Proteção Ambiental estabelecem tratamento diferenciado para o recorte urbano definido nesta lei visando atingir os objetivos propugnados neste Plano, conforme definido adiante. Par. 6 - As leis regulamentadoras de Operações Urbanas estabelecem condições e critérios para os mecanismos de aproveitamento do potencial construtivo de Zonas Especiais, ou imóveis especialmente protegidos, ou ainda operações que visem doar o município de equipamentos ou infra-estrutura adequada.</p>	<p>Art. 30 V - ... Operações Urbanas e Interligadas; (-) Parágrafo 1. ... Lei de Parcelamento (...) e Rearranjo do Solo ...</p>	<p>PMS Planejamento Secr. Assuntos Jurídicos</p>	<p>Coerência à proposta de criação dae ZEDE que, à época, encontrava-se em discussão. Exclusão dada sua redundância.</p>
<p>...</p>	<p>... de Operações Urbanas e Interligadas estabelecem ...</p>	<p>PMS Planejamento</p>	<p>Coerência com redação anterior.</p>

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Par. 7 - A lei Regulamentadora dos Impactos Urbanos e Pólos Geradores de Tráfego estabelece exigências complementares para os Imóveis ou empreendimentos cujos usos sejam potencialmente geradores de impactos, despesa da infra-estrutura urbana e tráfego, tais como indústrias, escolas, centros de compras ou "shopping centers", transportadoras, edifícios com fins recreativos, clubes, arenas esportivas e outros com grande fluxo de pessoas ou cargas.</p> <p>Par. 8 - O conjunto de leis do Sistema Viário estabelece a hierarquização das vias públicas e os planos de alteração do traçado viário.</p>	<p>... geradores de impactos com despesa de ... "shopping centers", balanças para veículos de carga, gerenciadoras de carga, transportadoras ...</p> <p>... de alteração de alinhamentos e traçado viário.</p>	<p>PMS Planejamento</p> <p>PMS/Planejamento e Cia Engenharia de Tráfego</p>	<p>Redação.</p> <p>A proposta da Assesob inclui nova redação, com hierarquização das vias públicas e que não foi incorporada.</p>

CAPÍTULO I - DO ZONEAMENTO

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	PropONENTE	Observações
<p>Art. 15 Para promover o bem estar da comunidade, a área urbana observará zoneamento, definido no plano oficial anexa a esta lei, que levará em conta a compatibilidade dos usos, de forma a garantir o desenvolvimento socioeconômico e evitar o conflito entre atividades cujo impacto urbano seja insuportável.</p> <p>SEÇÃO I - DOS USOS</p> <p>Art. 18 Para efeito do zoneamento de uso das áreas urbanas do Município de Santa, os terrenos, lotes, edificações e compartimentos elas localizados poderão ter as seguintes utilizações: I - Residencial; II - Cultural, compreendendo educacionais, a exemplo de escolas, creches e universidades, e culturais em geral como cinemas, teatros, auditórios e religiosos inclusive; III - Recreativa, compreendendo clubes sociais e esportivos, inclusive estádios, academias esportivas e de dança, discotecas e bares com música e clubes noturnos; IV - Assistencial, inclusive clínicas, ambulatório, farmácias, laboratórios, veterinários, asilos, creches, hospitais e congêneres; V - Prestação de serviços, compreendendo: a) os que são exercido natural das residências, a exemplo de profissionais autônomos e liberais bem como atividades de micro-empresas que não se enquadram nas alíneas "c" e "d" deste inciso; b) os que são compatíveis com o uso residencial, a exemplo de reparação de artigos de uso pessoal, reparação de equipamentos prediais ou de ferramentas e utensílios domésticos, exceto aquelas que usam serviços de tintaria e pintura, estabelecimentos de hospedagem e de alimentação, estabelecimentos institucionais compreendendo a administração pública em geral, agências ou escritórios de prestação de serviços nas áreas de turismo, informática, telecomunicações, seguradoras, bancos e outras instituições de crédito, seguros e capitalização, garagens, lava rápidos, estacionamento e guarda de veículos de passeio; c) os que são compatíveis com o uso residencial, desde que adequadamente isolados, a exemplo de reparação de equipamentos e utensílios domésticos que tenham serviço de tintaria e pintura, postos de serviços e abastecimento de veículos, inclusive oficinas, ou que podem ser compatíveis desde que realizado estudo quanto ao impacto de sua implantação;</p>	<p>Art. 31 ... área urbana e rural observará seja insuportável e garantir a melhoria da qualidade ambiental</p>	<p>PMS Planejamento PMS Planejamento</p>	<p>A fim de incluir a lei da Área de Proteção Ambiental (APA).</p>
<p>b) os que são compatíveis com o uso residencial, a exemplo de reparação de artigos de uso pessoal, reparação de equipamentos prediais ou de ferramentas e utensílios domésticos, exceto aquelas que usam serviços de tintaria e pintura, estabelecimentos de hospedagem e de alimentação, estabelecimentos institucionais compreendendo a administração pública em geral, agências ou escritórios de prestação de serviços nas áreas de turismo, informática, telecomunicações, seguradoras, bancos e outras instituições de crédito, seguros e capitalização, garagens, lava rápidos, estacionamento e guarda de veículos de passeio;</p>	<p>... autônomos e liberais, (-) restante da alínea. ... com o uso residencial e com o sistema viário, a exemplo de ...</p>	<p>Assocob Assocob Assocob</p>	<p>Circunscrever exclusivamente os usos que são efetivamente externos do uso residencial. De forma a destacar as relações que se estabelecem com o sistema viário. As atividades da alínea (b) são separadas em duas alíneas em decorrência de suas características diferenciadas. Aperfeiçoamento de redação.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	PropONENTE	Observações
<p>d) os que são incompatíveis com residências, a exemplo de transportadoras de carga, armazenagem e lojas, oficinas de reparação de conselheiras, máquinas e equipamentos de grande porte.</p> <p>VI - Comercial, compreendendo:</p> <p>a) os que são extensão natural da residência, a exemplo de comércio varejista vincial em edificação com uso misto conjugado com residência;</p> <p>b) os que são compatíveis com o uso residencial, a exemplo de comércio varejista em geral e atividades auxiliares do comércio.</p> <p>VII - Industrial, compreendendo:</p> <p>a) as consideradas não incômodas, desde que obedecidas as normas e legislação pertinente ao controle de emissão de poluentes, inclusive sonoros, a exemplo de confecção, panificação e manufatura de transformação leve;</p> <p>b) as potencialmente poluidoras ou incômodas, a exemplo das extrativas, manufaturais pesadas, têxteis e metalúrgicas.</p> <p>Par. 1 - Os usos incompatíveis com o uso residencial mas que, pelo seu porte, exigem a realização de estudo quanto ao impacto de sua implantação, a exemplo de centros comerciais, "shopping centers", lojas de departamento e atacado, escolas, teatros e auditórios, cinemas, estádios, hospitais, templos, discotecas, bares com música e clubes noturnos, deverão submeter-se à análise de acordo com a Lei de Polos Geradores de Tráfego.</p> <p>Par. 2 - O licenciamento da atividade, em conformidade com o Código de Posturas, deve obedecer rigorosamente o disposto nesta lei.</p> <p>Par. 3 - Os empreendimentos existentes ou em uso desordenados com esta lei serão incentivados à relocação para zonas adequadas.</p>	<p>... residências, a exemplo de bancas de caminhões, transportadoras e agenciadoras de carga, armazenagem, ...</p> <p>(+) c) os que são incompatíveis com o uso residencial a exemplo do comércio atacadista e de materiais a granel, como ferro velho, material reciclável, explosivos e inflamáveis.</p> <p>... "shopping centers", supermercados, lojas de ...</p> <p>... bares com música, casas de diversão e clubes noturnos ...</p> <p>... Geradoras de Tráfego e Impactos Urbanos.</p> <p>... licenciamento de qualquer atividade no município de Santos, em conformidade ...</p> <p>... relocação para zonas ou vias adequadas.</p>	<p>Assacob</p> <p>Assacob</p> <p>Assacob</p> <p>PMS Planejamento Assacob</p>	<p>Dado o transito provocado por estas atividades sobre o sistema viário.</p> <p>Dado que estas usos devem ter sido seguidos na proposta original.</p> <p>Simples inclusão desta atividade, Simples inclusão desta atividade, Ajuste à delimitação anterior, Redação.</p> <p>Dado que o sistema viário é deparadamente no tipo de atividade a ser implantada.</p>
SEÇÃO II - DAS ZONAS DE USO			
<p>Art. 17</p> <p>As zonas de uso e ocupação das áreas urbanas do Município de Santos são as seguintes:</p> <p>I - A Zona Leste - ZL - de uso e ocupação abrange cuja linha perimétrica assim se descreve: começa</p> <p>II - A Zona Central - ZC - de uso e ocupação abrange cuja linha perimétrica assim se descreve: começa</p>	<p>Art. 33</p> <p>I - A Zona da Orla - ZO - de uso e ocupação urbana abrange uma área que se inicia ...</p> <p>II - A Zona Intermediária - ZI - de uso e ocupação abrange uma área cuja linha se inicia ...</p> <p>III - A Zona Central - ZC - de uso e ocupação abrange áreas assim descritas:</p> <p>a) Sub-zona Central I - Inicia ...</p> <p>b) Sub-zona Central II - Inicia ...</p>	<p>Assacob</p> <p>Assacob</p>	<p>Alteração de título.</p> <p>Criar subdivisão da Z. Leste, de forma a disparar tratamento minimamente diferenciado e que mantenha a homogeneidade das áreas.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>III - A Zona Portuária - ZP - de uso e ocupação compreende duas (02) áreas descritas a seguir:</p> <p>Sub-Zona Portuária I - delimitada por uma linha periférica que se inicia</p> <p>Sub-Zona Portuária II - delimitada por uma linha periférica que se inicia</p> <p>IV - A Zona Retroportuária Noroeste - ZRPNO - de uso e ocupação compreende duas (02) áreas descritas a seguir:</p> <p>Sub-Zona Retroportuária I - delimitada por uma área que se inicia</p> <p>Sub-Zona Retroportuária II - delimitada por uma área que se inicia</p> <p>V - A Zona Retroportuária Leste - ZRFL - de uso e ocupação abrange um área cuja linha periférica se descrever: começa no</p> <p>VI - A Zona Noroeste - ZNO - de uso e ocupação compreende duas (02) áreas descritas a seguir:</p> <p>Sub-Zona Noroeste I - abrange uma área cuja linha periférica que inicia no ponto de encontro</p> <p>Sub-Zona Noroeste II - abrange uma área que inicia no ponto de encontro</p> <p>VII - A Zona dos Morros - ZM - de uso e ocupação compreende a área do Maciço Rochoso, altoramento do embasamento cristalino no centro da Ilha de São Vicente.</p> <p>Par. 1 - A ZM obedecerá uma divisão em quatro Sub-Zonas em função das características geológicas e de ocupação específicas de cada área, assim delimitadas:</p> <p>a) Sub-Zona M1 - área com ocupação já consolidada e com dificuldades para maior adensamento;</p> <p>b) Sub-Zona M2 - área com baixo adensamento e ocupação planejada;</p> <p>c) Sub-Zona M3 - áreas com capacidade de maior adensamento;</p> <p>d) Sub-Zona M4 - áreas de restrição à ocupação, com necessidade de prévia avaliação geotécnica para estabelecimento de diretrizes para edificar, a cargo do órgão competente.</p> <p>Par. 2 - A Zona Urbana I - ZUI - obedecerá o estabelecido na Lei da Área de Proteção Ambiental.</p>	<p>IV - A Zona Portuária ...</p> <p>(-)(-) Zona Retroportuária Noroeste</p> <p>(-)(-) Zona Retroportuária Leste</p> <p>Sub-Zona Noroeste III</p> <p>Par. 2 - As Zonas Urbanas I e II - ZUI e ZUII obedecerão o estabelecido ...</p>	<p>Sociedade de Melhoramentos do Macuco</p> <p>PMS Planejamento</p> <p>PMS Planejamento</p> <p>PMS Planejamento</p>	<p>Atendimento parcial da demanda de revisão da classificação de parte do bairro do Macuco, com a inclusão de 4 quadras com características de uso residencial na Zona Intermediária.</p> <p>As zonas delimitadas como retroportuárias foram incluídas ao perímetro da Zona Portuária.</p> <p>Este parágrafo visa adequar o projeto do plano diretor ao projeto de lei de revisão da lei de APA que contém a proposta de uma zona urbana mais adensada.</p>

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de Lei	Proponente	Observações
<p>Art. 19 Nas Zonas Portuária e Retroportuárias são permitidos os usos: I - Residencial quando consistir de alojamentos, zeladoria e vilas operárias, desde que destinados exclusivamente a empresas estabelecidas nestas regiões; II - Prestação de serviços, comercial e industrial; III - Recreativo, compreendendo clubes sociais e esportivos inclusive estádios, academias esportivas e de danças, discotecas e bares com música e clubes noturnos; IV - Cultural, compreendendo educacionais, quando se tratar de ensino ligado às atividades portuárias ou de pesca, cinema, teatro, auditórios e religiosos inclusive; V - Assistencial, restrito a clínicas e ambulatórios ligados à saúde do trabalhador.</p>	<p>Art. 36 Na Zona Portuária Santos são permitidos os usos: I - Residencial, somente quando consistir de alojamentos ou zeladoria; II - Cultural, compreendendo educacionais, quando se tratar de ensino ligado às atividades portuárias ou de pesca, cinema, teatro, auditórios e religiosos inclusive; III - Recreativo, compreendendo clubes sociais e esportivos, inclusive estádios, academias esportivas e de danças, discotecas e bares com música, casas de diversão e clubes noturnos; IV - Assistencial, restrito a clínicas e ambulatórios ligados à saúde do trabalhador; V - Prestação de serviços, inclusive estabelecimentos de hotelaria; VI - Comercial; VII - Industrial, exceto as extrativas.</p>	<p>PMS Planejamento</p>	<p>O uso residencial é permitido, segundo proposta da Assacob, "quando consistir exclusivamente de alojamentos". A distinção dos usos por zona, segue a orientação anterior, conforme proposta da Assacob. No caso desta zona não se identificam mudanças expressivas. A inclusão destes usos visa criar possibilidades de recuperação de áreas portuárias degradadas em pólos de comércio e serviços com vistas à promoção do turismo no Porto.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>Art. 20</p> <p>Os usos permitidos nas sub-zonas dos Morros são:</p> <p>a) sub-zona M1 - todos os usos descritos no artigo 16, com exceção do disposto nas alíneas "b", "c" e "d" do inciso V e dos incisos VI e VII;</p> <p>b) sub-zona M2 - todos os usos descritos no artigo 16, com exceção do disposto na alínea "c" e "d" do inciso V e inciso VII;</p> <p>c) sub-zona M3 - todos os usos descritos no artigo 16, com exceção do disposto na alínea "d" do inciso V e alínea "b" do inciso VII;</p> <p>d) sub-zona M4 - todos os usos descritos no artigo 16, com exceção do disposto na alínea "d" do inciso V e do inciso VII.</p> <p>Par. 1 - As áreas com declive maior de 40%, caracterizadas predominantemente por exposições rochosas ou pequenas espessuras de solo, suscetíveis a assoreamentos naturais não são passíveis de ocupação.</p> <p>Par. 2 - As áreas ou terrenos que possuam declividade entre 20º e 40º necessitarão de estudos geotécnicos que garantam a estabilidade da ocupação.</p>	<p>Art. 37</p> <p>Na Zona dos Morros são permitidos as seguintes usos, nas respectivas sub-zonas:</p> <p>a) Sub-zona M1:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Residenciais; II - Culturais; III - Recreativos; IV - Assistenciais; <p>V - Prestação de serviços, exceto o previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso V do artigo 32 desta lei complementar;</p> <p>b) Sub-zona M2:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Culturais; II - Recreativos; III - Assistenciais; IV - Recreativos; V - Prestação de serviços, exceto o previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso V do artigo 32 desta lei complementar; <p>c) Sub-zona M3:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Residenciais; II - Culturais; III - Recreativos; IV - Assistenciais; V - Prestação de serviços, exceto o previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso V do artigo 32 desta lei complementar; <p>VI - Comercial, exceto o previsto na alínea "a" do inciso VI do artigo 32 desta lei complementar;</p> <p>VII - Industrial, exceto o previsto na alínea "b" do inciso VII do artigo 32 desta lei complementar.</p> <p>d) Sub-zona M4:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Residenciais; II - Culturais; III - Recreativos; IV - Assistenciais; V - Prestação de serviços, exceto o previsto nas alíneas "a" e "b" do inciso V do artigo 32 desta lei complementar; VI - Comercial, exceto o previsto na alínea "a" do inciso VI do artigo 32 desta lei complementar. <p>(parágrafos 1 e 2 são mantidos)</p>	<p>A. R. dos Morros</p>	<p>Além disso, a discriminação dos usos por zona, segue o roteiro anterior, conforme proposta da Assesob.</p>

Proposta do Executivo municipal SEÇÃO III - DAS CONDICIONANTES PARA EDIFICAR	Projeto de lei	PropONENTE	Observações
<p>Art. 21</p> <p>Para conformar a estrutura urbana de modo paisagisticamente harmônico e racionalmente funcional, as edificações nos lotes deverão ocupar área e espaço segundo os seguintes critérios condicionantes:</p> <p>I - Aproveitamento do lote, definido pelo fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área total máxima de edificação permitida no lote;</p> <p>II - Cotação do lote, definida pelo percentual da área do lote determinado pela projeção da edificação, excluídos os subterrâneos;</p> <p>III - Recuos obrigatórios, definidos pelas vias e pela altura da edificação, medidos ortogonalmente em relação às divisas do lote.</p> <p>Par. 1 - No cálculo do aproveitamento do lote não se computa, quando considerado, as áreas de uso comum da edificação tais como garagens, áreas de lazer, zeladoria, circulação e serviços.</p> <p>Par. 2 - No cálculo da ocupação do lote não se computa as áreas relativas a beirais de até 1,00 metro de largura, marquises quando obrigatórias, circulações externas cobertas e abrigos individuais de autos de passeio quando erigidos em estrutura removível e cobertura leve sem fechamentos laterais, além de terrapça quando não estiverem confinados por muros de duas paredes e possuírem área inferior a 20% da área do ambiente que lhe dá acesso, bem como elementos arquitetônicos decorativos, tais como jardineiras, pergolados e caixas de ar condicionado.</p> <p>Art. 22</p> <p>O aproveitamento do lote é de 4 vezes a área do lote, exceto nas zonas especiais que recebem regulamentação própria.</p> <p>Par. 1 - Na região dos Morros, o aproveitamento é:</p> <p>a) nas sub-zonas M1 e M2, duas vezes a área do lote;</p> <p>b) na sub-zona M3, três vezes a área do lote;</p> <p>na sub-zona M4, duas vezes, de acordo com as diretrizes.</p> <p>Par. 2 - O aproveitamento nas Zonas Especiais para o Desenvolvimento Econômico poderá chegar até 7,5 vezes a área do lote, em função da transitoriedade da potencial construtiva, em estímulos à substituição de edifícios em desapuro ou em função de operações urbanas que dohem o município de empreendimentos de interesse social, equipamentos públicos ou infra-estrutura urbana, conforme dispuser legislação regulamentadora.</p>	<p>Art. 38</p> <p>... e caixas de ar condicionado e poças de elevadores, iluminação e espaço técnico, dutos de ventilação, rampas de autos descobertas.</p> <p>Art. 39</p> <p>Os índices de aproveitamento do lote são os seguintes:</p> <p>I - 2 vezes a área do lote na Zona dos Morros;</p> <p>II - 4 vezes a área do lote na Zona Morros;</p> <p>III - 6 vezes a área do lote nas zonas da Zona Intermediária, Portuária e Central.</p> <p>Par. 1 - O aproveitamento na Sub-Zona Central I pode atingir 6 vezes a área do lote, respeitadas as exigências à preservação do patrimônio cultural.</p> <p>Par. 2 - "... em estímulos à preservação do patrimônio cultural à substituição de edifícios...", em função de operações urbanas e interligadas que dohem...</p>	<p>PMS Planejamento</p> <p>Assesob</p> <p>Secretaria da Cultura</p>	<p>Os índices passam a ser diferenciados por zona, de acordo com a justificativa de melhor se aproximarem da realidade e sem penalizar a comunidade com um "novo imposto" estabelecido pelo solo criado.</p> <p>Os índices finais não consideraram integralmente a proposta da Assesob.</p> <p>Proposta encaminhada no congresso "Santos: a cidade e seu futuro".</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proprietário	Observações
<p>Art. 23</p> <p>A taxa de ocupação será de no máximo 60% para edificações com até 15,00 metros de altura, 50% para edificações com até 27,00 metros de altura e de 40% quando acima disso.</p> <p>Par. 1 - Até 15,00 metros de altura a edificação poderá alcançar a taxa de ocupação de 60% desde que a utilização dos pavimentos seja destinada a comércio, prestação de serviços, ou atividades comuns do edifício, a exemplo de garagem e lazer, sendo vedado o escomento de taxa a partir da altura de 15,00 metros.</p> <p>Par. 2 - Altura da edificação é a distância, medida na vertical da mesma, que da superfície do piso do pavimento térreo até a superfície da laje de cobertura, excluídas dependências de zeladoria e serviços.</p>	<p>Art. 40</p> <p>A taxa de ocupação, de acordo com o zoneamento e número de pavimentos, será de, no máximo:</p> <p>a) Na Zona da Orla para edifícios com mais de 6 pavimentos;</p> <p>b) Nas demais Zonas para edifícios com mais de 6 pavimentos.</p> <p>II - 60% nas Zonas Intermediária, Sub-zona Central II, Morros e Noroeste;</p> <p>III - 65% nas Zonas Portuária e Sub-zona Central I.</p> <p>Par. 1 - No caso de ser exigida a ocupação máxima de 40%, será admitida a taxa de ocupação de 60% nos 4 primeiros pavimentos, desde que a utilização dos pavimentos seja destinada a comércio, prestação de serviços, ou atividades comuns do edifício, a exemplo de garagem e lazer.</p> <p>Par. 2 - Na Zona da Orla é admitida a taxa de ocupação de 60% para edifícios com até 6 pavimentos e 60% para edifícios com até 4 pavimentos.</p> <p>Par. 3 - Na Sub-zona Central II, a taxa de ocupação de edifícios poderá ser de 85%, no pavimento térreo.</p>	<p>Assesob</p>	<p>As taxas de ocupação também são diferenciadas por zona. Além disso, passa a ser fixar a altura das edificações pelo número de pavimentos e não por metro. Atender estas sugestões, visando aproximar as taxas da realidade; diferenciar as zonas criando um "escomento" de taxas a partir da Orla em direção ao Centro, de forma a permitir melhor aproveitamento e simplificar os parâmetros através da utilização do número de pavimentos, além de evitar a "maquiagem" com o falseamento do pé direito ou espessura da laje. No caso das zonas portuária e refo portuária, com uso predominante de armazéns, taxas mais elevadas são necessárias em função do tipo de edificação. No caso da Zona Central, alerta quanto à importância de se incentivar a sua renovação e não de paralisar as iniciativas.</p>
<p>Art. 24</p> <p>O recuo frontal mínimo exigido é de:</p> <p>I - 25,00 metros, para a divisa de frente no caso de via de trânsito rápido;</p> <p>II - 10,00 metros, para as avenidas Presidente Wilson, Vicenta da Carvalho, Bartolomeu da Gusmão e Saldanha da Gama em toda sua extensão;</p> <p>III - 7,00 metros, para as avenidas Dona Ana Costa em toda sua extensão e Conselheiro Nébias desde sua interseção com a rua Billecourt até seu final;</p> <p>IV - 5,00 metros na ZC nas avenidas Senador Pinheiro Machado, Washington Luiz, Campos Sales e Rangel Pestana no trecho entre a avenida Dona Ana Costa e rua Erás Cubas, assim como para a rua Jaquim Teóforo em seu alinhamento norte, de seu início até sua interseção com a via projetada de ligação desta com a avenida Francisco Manoel e para as vias públicas não citadas nos incisos anteriores nas demais zonas;</p> <p>V - A critério do órgão competente, em função das condições geotécnicas e topográficas, quando localizado na Região dos Morros.</p>	<p>Art. 41</p> <p>IV - 5,00 metros para vias públicas não citadas nos incisos anteriores.</p>	<p>Assesob</p>	<p>Como forma de deixar mais claras as especificações. Dentro desta perspectiva, propôs também outro inciso que dispensaria o recuo frontal na Z. Central, à exceção de algumas vias, mas que não foi incorporado.</p> <p>A Assesob pergunta "conforme decreto do Executivo", ao invés de "a critério do órgão competente".</p>

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de Lei	Proponente	Observações
<p>Par. 1 - No caso de lotes com mais de uma frente deverão ser observados os recuos frontais mínimos estabelecidos para cada via, exceto quando de esquina que poderá ser reduzido para 3,00 metros na lateral mais extensa desde que essa lateral não se enquadre nos incisos I, II ou III deste artigo.</p> <p>Par. 2 - No caso previsto no parágrafo anterior, será observado o recuo ortogonal à curva de concordância de alinhamentos, no mínimo igual ao exigido para a lateral mais extensa.</p> <p>Par. 3 - No caso de lotes, ou construções, que façam parte de loteamentos ou conjuntos originalmente aprovados com recuos interiores aos estabelecidos neste artigo, o recuo frontal poderá ser reduzido.</p> <p>Par. 4 - No caso de imóvel localizado em quadra que apresente pelo menos 75% das construções existentes com recuo inferior ao estabelecido neste artigo, este poderá raspar o mesmo recuo dos outros imóveis existentes, desde que não exista parecer contrário em função da paisagem urbana, respeitadas a tipologia da quadra ou eventual previsão de alargamento de via.</p> <p>Art. 25 Serão admitidas construções no recuo frontal, destinadas aos usos abaixo especificados, desde que:</p> <p>I - Ocupem, somadas no máximo 20% e por altitude 5%, da área do recuo, limitada pelas divisas e pela proteção máxima da edificação, e respeitadas eventual taxa prevista para o alargamento da via:</p> <p>a) casa de força e medidores;</p> <p>b) guaritas;</p> <p>c) abrigo de gás;</p> <p>d) depósito de lixo.</p> <p>II - Sejam arfidas em estrutura removível, de cobertura leve, sem fechamentos laterais e com parecer favorável relativamente à paisagem urbana, garantida a iluminação e ventilação natural da edificação principal:</p> <p>a) circulações externas cobertas;</p> <p>b) abrigo de autos de passeio, exclusivamente em residências unifamiliares e casas sobrepostas;</p> <p>c) abrigo para mesas em restaurantes e atividades de cunho turístico.</p>	<p>Par. 4 - ... que se apresente pelo menos 75% de esmoldura da extensão das testadas das construções existentes ...</p> <p>Par. 5 - É permitido o balanço no recuo frontal da edificação, acima do pavimento térreo, com as seguintes dimensões:</p> <p>a) 1,00 metro quando o recuo frontal for igual ou inferior a 5,00 metros;</p> <p>1,50 metro quando o recuo exigido for superior a 5,00 metros;</p> <p>Par. 6 - Não é admitido o balanço da edificação fora dos limites do terreno.</p> <p>Art. 42 São admitidas ...</p> <p>I - Ocupam ... máximo 25% e por altitude 15% da área de ...</p> <p>e) portaria;</p> <p>f) circulações externas e cobertas.</p> <p>(-) alínea "e".</p>	<p>PMS Planejamento</p> <p>Assesob</p> <p>Assesob</p> <p>Secretaria de Assuntos Jurídicos</p> <p>Assesob</p>	<p>O recurso urbanístico deste parágrafo já correeva do Código de Edificações.</p> <p>Revisão jurídica.</p> <p>É preciso especificar, pelo nem sempre uma portaria e uma guarita. Para este inciso, a Assesob apresentou nova redação, não incorporada.</p>

Proposta do Executivo municipal	Projeto de lei	Proponente	Observações
<p>III - Sejam subterâneas com altura externa, em relação ao meio fio, máxima de 1,40 metro, respeitando eventual faixa prevista para o estacionamento da via.</p> <p>Par. 1 - O disposto no inciso III deste artigo aplica-se às rampas de acesso aos pisos localizados acima do terreno, inclusive mezanino.</p> <p>Par. 2 - Entre as rampas de acesso de veículos dos pavimentos subterâneas, mezaninos e superpavos e o alinhamento do imóvel deverá existir uma área plana de acomodação de veículos, com pelo menos 5,00 metros de extensão, ortogonal ao alinhamento.</p>			
<p>Art. 26</p> <p>Os recuos em relação às divisas laterais e de fundos serão no mínimo 1,50 metro e obedecerão à expressão: $R = [(H-9)/10] + 1,50$, onde H é o recuo expresso em metros, H é a altura do edifício medido a partir do piso do terreno até o piso do último pavimento.</p>	<p>Art. 43</p> <p>... no mínimo 1,50 metro até o terceiro pavimento, e acima disso obedecerão a um acréscimo na razão de 30 centímetros por pavimento.</p> <p>Par. 1 - Será considerado pavimento o espaço contido entre dois pisos subsequentes, desde que o pé direito seja inferior a 3,00 metros, considerando-se nele um pavimento a cada espaço de igual tamanho.</p> <p>Par. 2 - Para o pavimento térreo será admitido o pé direito máximo de 7,00 metros, incluindo o mezanino.</p> <p>Par. 3 - Como ...</p> <p>Par. 4 - No caso ...</p> <p>Par. 5 - A distância ...</p> <p>Par. 6 - Na sub-zona Central I ficam dispensados os recuos laterais e de fundos.</p> <p>Par. 7 - Os recuos ...</p> <p>Par. 8 - Quando se ...</p>	<p>Assecob</p> <p>PMS Planejamento</p>	<p>A Assecob propôs acrescentar no início do parágrafo "nas edificações com grande fluxo de pessoas ou veículos" entre as rampas, com pelo menos "4 metros", não incorporado.</p> <p>Na reunião do Coplan de 30/10/95, esta questão foi recolocada, mas também não foi contemplada.</p> <p>Com vistas a simplificar a expressão, sem introduzir o alteração da proporção estabelecida.</p> <p>A partir de "considerando-se" é um acréscimo posterior à proposta da Assecob, de autoria dos planejadores.</p>
<p>Par. 1 - Como último pavimento não será considerada a cobertura quando esta corresponder a, no máximo, 60% do pavimento imediatamente inferior, quando a este vinculado ou de uso coletivo no caso de condomínio.</p> <p>Par. 2 - No caso de imóveis localizados em sopé de morro, o recuo de edificação, em relação ao alinhamento rchoso, deverá ser de no mínimo 20,00 metros.</p> <p>Par. 3 - A distância prevista no parágrafo anterior poderá ser reduzida mediante obras de contenção e segurança devidamente aprovadas pelo órgão competente.</p>			
<p>Par. 4 - Os recuos laterais para imóveis localizados nas sub-zonas M1 e M2 da Região dos Morros são:</p> <p>I - Sub-zona M1 - 1,50 metro em um dos lados para terrenos com testada maior de 9,00 metros.</p> <p>II - Sub-zona M2 - 2,00 metros de recuo lateral e fundos.</p> <p>Par. 5 - Quando se tratar de edícula, cuja área não pode exceder um terço da área da edificação principal, esta deverá obedecer ao recuo mínimo de 1,50 metro em relação à edificação principal, podendo acostar às divisas laterais e de fundos, respeitada a altura máxima de 3,50 metros, em relação ao piso mais baixo, ou a critério do órgão competente quando localizadas na Região dos Morros e exceto nos lotes de esquina, em que deverá respeitar o recuo mínimo em relação ao alinhamento.</p>		<p>Coplan</p>	

Proposta do Executivo Municipal	Projeto de lei	PropONENTE	OBSERVAÇÕES
<p>Par. 8 - Segundo as dimensões que o lote apresentar, a edificação poderá ser construída sobre as divisas, observadas as seguintes prescrições:</p> <p>a) sobre as duas divisas laterais, no caso de lote com largura igual ou inferior a 6,50 metros;</p> <p>b) sobre uma das divisas laterais, no caso de lotes de largura igual ou inferior a 8,00 m.;</p> <p>c) sobre as divisas laterais e de fundos na zona onde existir acostamento da edificação vizinha, até a altura já edificada, desde que devidamente legalizadas, na extensão do acostamento, exceto nas Regiões Nordeste e Morros.</p> <p>Par. 7 - O acostamento previsto nas alíneas "a" e "b" do parágrafo anterior respeitará a altura máxima de 7,50 metros, contados da soleira até a laje de cobertura.</p> <p>Par. 8 - No caso de lote de esquina, aplica-se o disposto nos parágrafos anteriores considerando a divisa, cindida na alínea "b" do parágrafo 8, como sendo a lateral maior com a via pública.</p> <p>Par. 9 - No recuo lateral, independentemente das dimensões do lote, serão permitidas ao nível do terreiro abrigos de auto, pergolados e proteção para portas, respaldadas as dimensões máximas de 8,00 metros de extensão e 3,50 metros de altura, desde que permitam a iluminação e ventilação naturais dos compartimentos de permanência prolongada.</p> <p>Art. 27</p> <p>Toda e qualquer edificação, além dos recuos mínimos exigidos por esta lei, poderá dispor de áreas fechadas internas (póços) de iluminação e ventilação, denominadas principal, quando desajustadas a compartimentos de permanência prolongada, e secundária, nos demais casos, que satisfaçam as seguintes exigências:</p> <p>I - Alastamento do centro de qualquer abertura à face da parede oposta, medido sobre a perpendicular teçada no plano horizontal, bem como permitir a inscrição de um círculo de diâmetro igual a:</p> <p>a) 2,00 metros, para a área principal;</p> <p>b) 1,50 metro, para a área secundária.</p> <p>II - Ter superfície mínima de 10,00 m² para área secundária.</p> <p>III - Permitir, acima do segundo pavimento, ao nível de cada piso a inscrição de um círculo cujo diâmetro ("D") seja dado pelas seguintes fórmulas, onde "H" representa a altura medida do piso do pavimento considerado ao piso do segundo pavimento:</p> <p>a) $D = 2,00 \text{ m} + H/5$ para área principal;</p> <p>b) $D = 1,50 \text{ m} + H/10$ para área secundária.</p> <p>Par. Único - No caso de área principal e secundária abertas serão suficientes os recuos estabelecidos no artigo anterior, não se computando, em hipótese alguma, o recuo do imóvel vizinho.</p>	<p>Par. 9 - Segundo ...</p> <p>Par. 10 - O acostamento ...</p> <p>Par. 11 - No caso ...</p> <p>Par. 12 - No recuo ...</p> <p>Art. 44</p>		<p>A. Assessor propõe um novo parágrafo: "Não serão exigidos os recuos para imóveis localizadas nas zonas, retroportuária, portuária e central, observando a não abertura nas divisas", não incorporado.</p> <p>A. Assessor propõe um parágrafo: "No caso de banheiros ou WC's, será suficiente a utilização de dispositivos de ventilação a exemplo de dutos horizontais até 4,00 metros de extensão ou verticais, ou chaminés de irrigem, desde que devidamente dimensionados", não incorporado.</p>

Proposta do Executivo Municipal			
Art. 28	Art. 45	Proponente	Observações
<p>Nas faixas atingidas por previsão de abertura ou alargamento de via, conforme lei do Sistema Viário, ainda não desapropriados, só poderão ser edificados níveis com um pavimento e respeitados os recuos e a taxa de ocupação.</p> <p>SEÇÃO IV - DOS CONJUNTOS HABITACIONAIS</p> <p>Art. 29</p> <p>As edificações poderão ser agrupadas como geminadas, sobrepostas, vilas, conjuntos habitacionais, ou habitações coletivas.</p> <p>Par. 1 - As edificações geminadas só poderão ser executadas com frente para via pública em blocos de, no máximo, 8 unidades, tendo cada unidade uma desdobramento do lote.</p> <p>Par. 2 - As edificações em conjuntos habitacionais, quando previrem aberturas de vias públicas, serão analisadas observando no que couber, além do disposto nesta lei e no Código de Edificações, a Lei do Parcelamento do Solo.</p> <p>Par. 3 - As edificações em Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS - obedecerão critérios e restrições da legislação específica.</p> <p>Par. 4 - Legislação regulamentadora estabelecerá critérios específicos para vilas e habitações coletivas.</p>	<p>Art. 48</p>		

CAPÍTULO II - DAS ZONAS ESPECIAIS

Proposta do Executivo municipal	Projeto de Lei	PropONENTE	OBSERVAÇÕES
<p>Art. 30 O zoneamento previsto no capítulo anterior sofrerá recortes onde a área em questão sofrerá disposições diferentes do seu entorno, com o objetivo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - Solucionar problemas sociais existentes ou emergentes; II - Preservar a qualidade ambiental diferenciada; III - Preservar valores culturais de importância para a comunidade; IV - Proporcionar condições especiais para o desenvolvimento de atividades econômicas geradoras de empregos. 	Art. 47		
<p>SEÇÃO I - DAS ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL - ZEIS</p>			
<p>Art. 31 As Zonas de Especial Interesse Social - ZEIS - são áreas públicas ou privadas, delimitadas em Lei Complementar, com normas específicas para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, visando implantar melhorias ou realizar regularização fundiária em favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços e terrenos vazios ou mal utilizados.</p>	Art. 48		
<p>SEÇÃO II - DAS ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE AMBIENTAL - ZEA</p>			
<p>Art. 32 As Zonas de Especial Interesse Ambiental - ZEA - são áreas públicas ou privadas, delimitadas em Lei Complementar, importantes para a manutenção do equilíbrio ambiental da Área Urbana e que serão objeto de critérios e programas especiais de controle de suas ocupações e de seu manejo.</p>	Art. 49	...Complementar, com condições materiais importantes...	PMS Planejamento
<p>SEÇÃO III - DA ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL - APA</p>			
<p>Art. 33 A Área de Proteção Ambiental - APA - compreende áreas públicas e privadas localizadas na porção continental do município, delimitada em Lei Complementar, de grande importância para a manutenção do equilíbrio ambiental do município e que serão objeto de critérios e programas específicos de proteção e de controle rigoroso de sua ocupação em manejo.</p>	Art. 50	...APA - é uma unidade de conservação que compreende... Complementar, com condições naturais de grande importância...	PMS Planejamento Aperfeiçoar redação.
<p>SEÇÃO IV - DAS ZONAS DE ESPECIAL INTERESSE CULTURAL - ZEIC</p>			
<p>Art. 34 As Zonas de Especial Interesse Cultural - ZEIC - são áreas públicas ou privadas, delimitadas na porção insular do município, delimitada em Lei Complementar, possuidoras do conjunto de bens culturais mais significativos e objeto de programas e critérios especiais de proteção ao mesmo.</p>	Art. 51		
<p>SEÇÃO V - DAS ZONAS ESPECIAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO - ZEDE</p>			
<p>Art. 35 As Zonas Especiais para o Desenvolvimento Econômico - ZEDE - são áreas públicas ou privadas compreendendo as áreas lindas aos principais eixos viários da ZL e ZC, avenidas Dona Ana Costa e Conselheiro Nébias, das avenidas da orla da praia e do bairro do Paqueta, capazes de suportar maior adensamento mediante operações que envolvam permuta de potencial construtivo, delimitadas em Lei Complementar, visando a implementação de projetos urbanísticos, obras e implantação de serviços e equipamentos sociais, possibilitando o desenvolvimento econômico do município.</p>	Art. 52	... eixos viários e suas travessas da ZL, ZI e ZC e o Bairro do Paqueta, contorne plantas oficiais consistente da legislação específica, capazes...	PMS Planejamento Atenção que obedeca à mudança das zonas e que remete para planta a identificação das áreas compreendidas por este zoneamento especial.

SEÇÃO VI - DAS ZONAS ESPECIAIS DE REGULARIZAÇÃO DE		
LOTEAMENTOS - ZERL		
	Art. 63 As Zonas Especiais de Regularização de Loteamentos - ZERL - são áreas de loteamentos irregulares comprovadamente existentes até 31 de dezembro de 1994 que, nos termos do artigo 40 da Lei Federal 6.786/79, deverão ser regularizadas, obedecendo critérios da lei municipal regulamentadora específica.	PMS Planejamento e, em especial, A, F, Zona Noroeste.

TÍTULO IV
DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Proposta do Executivo municipal	Projeto de Lei	PropONENTE	OBSERVAÇÕES
Art. 36 Para efetiva implementação deste Plano Diretor, toda a legislação complementar existente, inclusive o Código Tributário, deverá sofrer processo de revisão de modo a compatibilizá-la com os objetivos e princípios estabelecidos nesta lei.	Art. 34		
Art. 37 Os Planos Plurianuais, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos anuais deverão observar os objetivos, metas e programas estabelecidos nesta lei.	Art. 55		
Art. 38 O Plano Diretor deverá sofrer um processo de revisão e atualização sistêmica, através do Congresso Municipal de Planejamento, a realizar-se obrigatoriamente a cada três anos, ou em intervalos menores de acordo com a necessidade do município. Par. Único - O Congresso Municipal de Planejamento será organizado pelo Conselho Municipal do Plano Diretor e reunirá representantes de todas as regiões e sub-regiões da cidade conforme dispuser regulamento aprovado por decreto do executivo.	Art. 56 () parágrafo único		
Art. 39 Ao Conselho Municipal do Plano Diretor - Coplan - compete: I - Organizar o Congresso Municipal de Planejamento; II - Opinar sobre os planos e programas relacionados com a política de renovação urbanística de Santos; III - Opinar sobre as propostas de alteração e regulamentação desta lei, inclusive as de iniciativa do executivo e legislativo; IV - Fomentar o estabelecimento de convênios e parcerias que visem a articulação de programas e projetos de desenvolvimento do município e bairrada; V - Deliberar sobre casos omissos desta lei e leis complementares de uso e ocupação do solo.	Art. 57 Ao Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano - Coplan - compete: V - Opinar sobre casos omissos ... VI - Acompanhar e avaliar permanentemente o processo de implementação do Plano Diretor; VII - Criar Instrumentos de comunicação das informações referentes ao Plano Diretor, junto à população; VIII - Garantir a ampliação da participação da sociedade nas discussões relativas às políticas urbanas e ambientais. IX - Dar posse à Comissão Técnica do Plano Diretor - COMTEC.	Assecob e PMS Planejamento	A Assecob propôs alterar a denominação para "Conselho de Desenvolvimento Urbano". E a inclusão de "planejamento" visava a adequação aos objetivos da equipe de planejadora de estabelecimento de um processo de planejamento.
Art. 40 O Conselho Municipal do Plano Diretor - Coplan - será constituído por representantes da sociedade civil da seguinte forma: I - Membros permanentes, sendo: a) 9 representantes do Poder Executivo e Empresas de economia mista, indicados pelo Prefeito; b) 1 representante do Poder Legislativo; c) 1 representante da Central de Movimentos Populares; d) 1 representante do Conselho de Entidades de Bairro; e) 1 representante da Associação dos Engenheiros e Arquitetos de Santos; f) 1 representante da Associação das Empresas Construtoras da Bairrada	Art. 58 O Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano - Coplan - será ... excluída a representação do poder legislativo ... do Conselho de Representantes das Sociedades de Melhoramentos das Barras e Morros e Centros Comunitários de Santos ... de Santos - AEAS	Seminário Agenda 21, em 29/7/95	A sugestão de alteração refere-se aos incisos VI, VII e VIII. A Assecob propôs alteração semelhante, formulada nos seguintes termos: "Dar posse à Comissão do Plano Diretor - Coplan, responsável pelo apoio técnico ao Conselho".

<p>Santista;</p> <p>g) 1 representante da Companhia Docas do Estado de São Paulo.</p> <p>ii - Membros variáveis, sendo 5 representantes de entidades não governamentais escolhidos através da abertura de inscrições ao público, conforme dispuser o regulamento interno.</p> <p>Par. Único - O Conselho Municipal do Plano Diretor - Coplan - elaborará seu Regulamento Interno, a ser aprovado pelo Prefeito, através do decreto.</p>	<p>... Santista - Assocob</p> <p>1 representante dos Arquitetos indicados pelos órgãos da categoria com representação em Santos;</p> <p>1 representante dos Engenheiros indicados pelos órgãos da categoria com representação em Santos;</p> <p>1 representante do Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas no Estado de São Paulo - SINDUSCON;</p> <p>1 representante do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo - SECovi;</p> <p>2 representantes de cada universidade de Santos, sendo um do corpo docente e outro do corpo discente;</p> <p>1 representante da Ferroviária Paulista S.A. - FEPASA;</p> <p>1 representante de moradores de cada Região do Município, escolhido por suas entidades representativas, em Conselhos Regionais de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, que poderão instalar-se por iniciativa das comunidades locais.</p> <p>... de entidades escolhidas através de inscrições abertas publicamente, conforme...</p> <p>Par. 1 - O Conselho ... de Planejamento e Desenvolvimento Urbano - Coplan elaborará ...</p> <p>Par. 2 - A Comissão Técnica do Plano Diretor - CONTEC - será composta por técnicos indicados pelo Coplan, cabendo-lhe assessorar este conselho e o senhor Prefeito no que respeita às questões específicas ligadas ao planejamento e desenvolvimento urbano.</p>	<p>Seminário Agenda 21, em 29/7/95.</p> <p>Seminário Agenda 21, em 29/7/95</p>	<p>A proposta visa a de subalterar a alínea "e", com caráter específico, por uma representação gerência de engenheiros e arquitetos indicados pelos órgãos da categoria.</p> <p>A proposta centraliza-se na criação de "Coplans" regionais, cujos representantes indicados comporiam o Coplan central. Além disso, propõe-se também que o Conselho seja integrado por 1 representante de moradores de cada uma das 5 regiões do município, indicadas pelas sociedades de melhoramentos, CNCR, ou outras formas de associação, que não foi incorporado.</p>
<p>Art. 41</p> <p>Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial a Lei 3529, de 16 de abril de 1966 e suas alterações.</p> <p>Notas:</p>	<p>Art. 69</p>		

- (1) A proposta de Assocob foi encaminhada no congresso "Santos: a cidade e seu futuro" de 28 a 30 de agosto de 1995, com as justificativas de mudança.
- (2) O VI Seminário "Agenda 21 - Santos Cidade Modelar" realizado em 29 de julho de 1995, para discutir a reformulação do Coplan. A proposta foi assinada por representantes da Sociedade de Melhoramentos Unidos do Marapé, Conselho Regional de Engenheiros e Arquitetos (CREA), Conselho dos Movimentos Populares, S.O.S. Mata Atlântica, Associação Ecológica Comunidades Carentes, um estudante universitário da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos e um morador do bairro do Bom Fielito. Além disso, o grupo da Agenda 21 participou ativamente do Congresso "Santos - A Cidade e seu Futuro" e, posteriormente, das reuniões do Coplan, como observadores, seguindo proposta aprovada durante o Congresso.
- (3) A proposta da Sociedade Melhoramentos do Bairro do Macuco foi recuperada na ata de reunião do Coplan, de 30/10/95, e no D.O. Urgente, de 6/7/95. E a proposta da Sociedade Amigos e Melhoramentos do Bairro do Boqueirão no D.O. Urgente, de 6/7/95.
- (4) Foram examinadas as propostas da Delegacia do Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo - Balçada Santista, Companhia de Engenharia de Tráfego da e do cidadão Marcos Pellegrini Bandini.
- (5) A proposta da Delegacia de Santos do Sindicato dos Arquitetos era genérica, não se referindo a artigos específicos do projeto de lei.