

DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DO PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO – PMH

Sumário

1. Apresentação	5
2. Metodologia do Diagnóstico Preliminar	8
3. Breve histórico acerca da moradia no município de Santos e no Brasil	12
4. Contexto normativo/institucional da política habitacional de Santos e balanço pós Plano de Habitação de 2009	34
4.1. Contexto institucional e produção pela esfera federal	34
4.2. Contexto institucional e produção pela esfera estadual	36
4.3. Contexto institucional e produção pela esfera municipal	47
5. Conclusões iniciais	95
6. Referências	98

SIGLAS

AAS – Área de Adensamento Sustentável

AME – Auxílio Moradia Emergencial

APP - Áreas de Preservação Permanente

ATHIS – Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional de Habitação

CA - Coeficiente de Aproveitamento

CDHU - Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano

CIBAM - Cadastro Integrado de Beneficiários de Auxílio Moradia

CMDU - Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano

CMH - Conselhos Municipais de Habitação

COHAB-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista

COPLAN - Conselho Municipal de Planejamento

COPOLUR – Coordenadoria de Políticas Urbanas

COREFUR - Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística

CPH - Coordenadoria de Planejamento Habitacional

CRAS – Centros de Referência de Assistência Social

CREAS – Centros de Referência Especializados de Assistência Social

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

FINCOHAP - Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular

FJP Fundação João Pinheiro

FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social

FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GRAPROHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais

HIS - Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

IAPI - Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária

LOA - Lei Orçamentária Anual

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

MDR - Ministério do Desenvolvimento Regional

NUE – Imóveis Não Utilizados Edificados

NUNE – Imóveis Não Utilizados Não edificados

PAC - Programa de Aceleração de Crescimento -

PCVA – Programa Casa Verde de Amarela

PDDI - plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDU - Programa de Desenvolvimento Urbano

PEH - Plano Estadual de Habitação

PEH-SP -Plano Estadual de Habitação de São Paulo

PEM - Programa Especial de Melhorias

PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios

PLANHAB – Plano Nacional de Habitação

PMH - Plano Municipal de Habitação

PMMA – Plano Municipal da Mata Atlântica

PMRR – Plano Municipal de Redução de Risco

PMS – Prefeitura Municipal de Santos

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH - Política Nacional de Habitação

PPA - Plano Plurianual Anual

PPDC - plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PSR - População em Situação de Rua
RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista
SEDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SEDURB – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SEHAB -Secretaria Estadual de Habitação de SP
SEPLAN – Secretaria de Planejamento e Inovação
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SIM – Sistema de Informações Metropolitanas
SNH - Sistema Nacional de Habitação
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SPU – Secretaria de Patrimônio da União
TO - Taxa de Ocupação
UHs – Unidades Habitacionais
UNIFESP - Universidade Federal de São Paulo
VLT – Veículo Leve sobre Trilhos
ZC I - Zona Central I
ZC II - Zona Central II
ZCS - Zona Comercial Central e Secundária
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
ZERU – Zonas Especiais de Renovação Urbana
ZIR – Zonas Industriais e Retroportuárias
ZNO – Zona Noroeste
ZR - Zona Residencial
ZT- Zona Turística

1. Apresentação

O presente documento, chamado de Diagnóstico Preliminar, é a primeira parte do produto base para definição das políticas de habitação que serão adotadas pelo Município e expressas na revisão do Plano Municipal de Habitação – PMH, elaborado inicialmente em 2009¹ e agora em processo de atualização.

A segunda parte, que acontecerá em concomitância com a terceira, será o complemento deste Diagnóstico. Isto porque serão incorporadas as contribuições que virão da próxima etapa, na qual serão realizadas oficinas, reuniões, audiências e, inclusive da própria Conferência de Habitação, que acontecerá em 2023, por conta da retomada dos encontros presenciais após a pandemia da Covid-19. E a terceira parte, será o fechamento do Diagnóstico, no qual serão incorporados os dados do Censo Demográfico do IBGE, até o momento não concluído e com previsão para disponibilização dos dados em 2023.

Um importante desafio que merece destaque neste documento preliminar, é a construção de um diagnóstico sem a publicação de um Censo Demográfico do IBGE. Porém, face o tempo decorrido da elaboração do 1º PMH, de 2009, tal medida, se fez necessária para que a política habitacional não ficasse refém da ausência deste importante instrumento de planejamento, que é o censo, sobretudo no momento que vivemos de enfrentamento das consequências da pandemia. E somente após a publicação do Censo Demográfico, este Diagnóstico será devidamente atualizado e concluído.

Importante destacar um significativo avanço recente para a política habitacional do município. Isto porque o atual Plano Diretor do município, principal norma de política urbana municipal, aprovado recentemente, por meio da Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022, estabeleceu três pontos importantes para a melhoria desta política: que o PMH deverá ser, pela primeira vez, aprovado por lei específica no prazo máximo de 18 (dezoito) meses da data de promulgação do Plano Diretor e será revisado regularmente, no prazo máximo de 2 anos após a publicação do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O segundo ponto é que se estabeleceu a criação de sistema de monitoramento do PMH. O sistema de

¹ Disponível no endereço eletrônico: <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/plano.pdf>

monitoramento é o mecanismo de avaliação de um Plano com base em um conjunto de indicadores econômico-sociais georreferenciados, visando subsidiar e instrumentalizar o diagnóstico de forma constante, com ênfase na qualificação e inclusão social. Estes indicadores econômico-sociais permitem também que se dimensionem e estabeleçam tanto a eficiência como os resultados das ações implantadas pelo próprio PMH. E, por fim, o terceiro ponto foi a introdução de 2 instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade que não estavam ainda definidos no rol dos instrumentos do município: que são a Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social – ATHIS e a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária, ambos voltados para a Habitação de Interesse Social – HIS.

Além disso, uma outra questão a ser enfrentada, já nesta fase e, considerada um pressuposto, é reconhecer e construir propostas que levam em conta a transformação do que, ao longo do tempo, vai se constituindo como uma demanda de moradia, conforme aponta Ferreira (2022, p.23 e 24):

“(...) um dos pontos que se deve chamar a atenção é que muitas das necessidades habitacionais são fluídas e vão se alterando com o tempo e com as sociedades, sob, pelo menos, dois aspectos. O primeiro tem a ver com as questões culturais e tecnológicas relacionadas às novas formas de viver e de se organizar em sociedade [...] O segundo ponto refere-se ao conceito de direitos. A satisfação da necessidade ou a resolução de um ou mais problemas habitacionais seria um direito social ou um direito de cidadania, estando tais direitos entre os mais complexos de serem atendidos.”

Exemplo notório desta situação no município de Santos, é vista em relação à população em situação de rua - PSR². Este grupo, é um nítido exemplo de que a ideia de moradia individual unifamiliar não constitui modelo adequado único no enfrentamento desta condição. Foram identificadas, em 2019, ou seja, antes da pandemia, 868 pessoas

² De acordo com a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os moradores em situação de rua compõem um “grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular e, que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória”.

vivendo nesta situação no município, sendo 761 vivendo nas ruas e 107 nos acolhimentos³. A pandemia também nos trouxe a necessidade de um olhar diferente na concepção de espaços, sejam eles públicos ou privados e nos quais a ventilação e iluminação passam a ser revalorizadas e essenciais. Apontar direções para a política habitacional neste sentido, é, portanto, necessário e requer um esforço conjunto na construção de um olhar mais atento e aberto, dos diversos setores políticos e sociais envolvidos, para então, se apontarem soluções mais efetivas, que não incluem somente o atendimento ao direito fundamental social à moradia, mas identificam e atendem às diversas formas que os grupos sociais vivem.

³ Estes dados são do Relatório Parcial, de outubro de 2019, sobre população em situação de rua no município de Santos e está sendo realizado por meio de um convênio entre Universidade Federal de São Paulo e a Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Santos. Posteriormente, será entregue o Relatório Final com o conjunto dos dados levantados na pesquisa censitária e as respectivas análises temáticas. Está disponível no seguinte endereço eletrônico: <Microsoft Word - Relatório Parcial versão final - dez 2020 (unifesp.br)>

2. Metodologia do Diagnóstico Preliminar

Pela urgente necessidade da atualização do PMH, elaborado em 2009, sua primeira parte, que é o diagnóstico, será tratada neste documento como um diagnóstico preliminar, visto que o material atualizado e concluído será possível somente após a apresentação do Censo Demográfico do IBGE, atualmente em curso.

Sendo assim, para este documento preliminar, serão consideradas fontes básicas de informações acerca do município, concentrando-se em duas fontes de dados: os dados do Cadastro Único – CadÚnico⁴ e os levantamentos cadastrais territoriais e socioeconômicos específicos e outras fontes existentes complementares sobre os assentamentos subnormais. E, posteriormente, após a realização de oficinas, audiências e da Conferência de Habitação, bem como da apresentação e análise dos dados do Censo, será apresentado um diagnóstico final, compilando todos os dados

A importância do Censo se deve, naturalmente, pela importância da temporalidade dos dados. Além disso, a própria metodologia utilizada no PMH de 2009, ao utilizar os dados do Censo em suas projeções poderão ser reavaliadas. E ainda, a maior parte dos estudos relacionados a déficits habitacionais do país, se ampara na metodologia da Fundação João Pinheiro – FJP (Figura 1), que por sua vez, se ampara em grande parte, nos dados do censo demográfico do IBGE, baseados em levantamento domiciliar. Esta metodologia, apesar de eventualmente, apresentar distorções e até mesmo falhas, gera importantes análises para identificação de déficits habitacionais e já reconhece diferenças importantes como por exemplo tratar como déficits distintos os de provisão e os de coabitação e ônus excessivo com aluguel.

⁴ O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, em estado de extrema pobreza e pobreza. Poderá ser inscrito quem tiver renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa (R\$ 606,00); ou ter renda mensal familiar total de até três salários mínimos (R\$ 3.636,00); ou possuir renda maior que três salários mínimos, desde que o cadastramento esteja vinculado à inclusão em programas sociais nas três esferas do governo.

Figura 1 - Metodologia de 2019, apresentada pela Fundação João Pinheiro para composição do déficit habitacional

DEFICIT HABITACIONAL			
Fonte de dados			
A nova metodologia de cálculo do Deficit Habitacional e da Inadequação domiciliar é estimada por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, do Ministério da Cidadania.			
Componente Deficit Habitacional		2016-2019	
Habituação precária	Domicílios Rústicos	PnadC	CadÚnico
	Domicílios improvisados	Estimativa direta	Estimativa direta
Coabitación	Unidade doméstica convivente Deficit	Unidades domésticas conviventes, obtidas indiretamente a partir das famílias "estendidas" e "compostas" (IBGE). São classificados como unidades deficit os domicílios com mais de 02 pessoas por cômodo servindo de dormitório	-
	Domicílio Cômodo	Exclui cômodos cedidos por empregador	-
Ônus excessivo com aluguel urbano		Estimativa direta (renda domiciliar total)	-
Componente Inadequação		PnadC 2016-2019	
Infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo)	Inadequações de Infraestrutura Urbana	Estimativa direta	-
	Inexistência de unidade sanitária exclusiva	Estimativa direta	-
Adensamento de domicílios	-	Componente substituído por número de cômodos do domicílio igual ao número de cômodos servindo de dormitório	-
Armazenamento de água	-	Estimativa direta	-
Piso inadequado	-	Estimativa direta	-
Cobertura inadequada	-	Estimativa direta	-
Inadequação fundiária urbana	-	-	Estimativa direta

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

Importante apontar que o IBGE, mesmo com as limitações da base de dados, divulgou uma estimativa em 2019, para subsidiar as políticas públicas no combate ao Covid-19⁵. Porém, trata-se somente de uma análise das demandas nucleadas, dos chamados aglomerados subnormais, sem a estratificação da demanda dispersa. Além disso, o próprio IBGE ressalta que os resultados da estimativa de 2019 não são fielmente comparáveis com os demais Censos, para efeito de projeção. Isto porque, para algumas áreas, o IBGE recorreu a atualizações de campo, ou seja, foram utilizados dados primários. Para outras, foram feitas apenas estimativas com base nas informações disponíveis. Foram identificados 162.428 domicílios, sendo que destes, 14.375, ou seja, 8,85% do total, se constituem como domicílios subnormais, equivalendo a uma população de 50.946 habitantes.

Quanto a utilização dos dados do CadÚnico, este também deve ser analisado com cautela, visto que é auto declaratório e ainda, em inúmeros casos, não permite localizar justamente com precisão a localização da família cadastrada, conforme discorre MORETTI (2022, p.442):

"Há dificuldades para preparação desses mapas com a indicação territorial das famílias que são

⁵ De acordo com IBGE, os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. São considerados setores censitários de aglomerados subnormais aqueles acima de 51 domicílios. Os dados dos assentamentos subnormais estão no endereço eletrônico: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>>. Consultado em 13/12/2022.

demandantes dos programas sociais inscritas no CadÚnico. Estas dificuldades estão ligadas à dificuldade de fazer o georreferenciamento de endereços que muitas vezes são informais, incompletos. E, justamente, é mais difícil processar o georreferenciamento das famílias mais carentes, face à usual ausência de endereço formal nos assentamentos mais precários. Ajustes no momento do cadastro, para incluir informações que facilitem o georreferenciamento, são desejáveis, mas constituem um verdadeiro desafio face ao risco de dificultar excessivamente a etapa de cadastro”.

De qualquer forma, a utilização do CadÚnico contribuiu expressivamente para obtenção de dados, visto que são acessados e preenchidos pelos respectivos municípios. Além disso, é importante apontar que o CadÚnico registra os dados das famílias ao invés de domicílios, tornando-se, desta forma, de grande valia nas futuras análises sobre o déficit habitacional não só no município, mas em toda Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS.

Quanto a fonte dos levantamentos sócio cadastrais do município relacionados as ocupações em áreas de risco geológico, ambiental e urbanístico/tecnológico/ambiental, estes constituem indispensável valia visto que tais dados não são identificados no Censo, porque sua natureza é territorial e não domiciliar, sendo por isso, identificado em levantamentos realizados pelo próprio município, com aportes próprios, estaduais ou federais.

Um outro ponto importante a ser considerado para a metodologia, além das fontes, é que a demanda pode ser identificada como nucleada ou como dispersa. A demanda nucleada é aquela na qual se identificam as necessidades habitacionais vinculadas aos assentamentos precários, e, portanto, extraídas geralmente dos levantamentos cadastrais e a demanda dispersa é aquela que não está vinculada a um assentamento específico, mas compõe um determinado déficit, como por exemplo famílias com ônus excessivo de aluguel (identificado quando o peso da habitação familiar gira em torno de 30% da renda da família), sendo extraídas geralmente pelos dados do censo e do CadÚnico. Desta forma, para este diagnóstico preliminar, somente parte dos déficits relacionados às demandas nucleadas puderam ser extraídos, visto que

independem do Censo, pois são extraídos a partir dos dados do CadÚnico e de levantamentos específicos da PMS.

A partir destas referências, foi possível identificar neste diagnóstico preliminar quanto ao déficit quantitativo, propriamente dito:

- os dados relacionados as áreas de risco, seja ele geológico, ambiental ou urbanístico/tecnológico/ambiental, que constituem, de fato, necessidade de provisão habitacional. Tais dados são provenientes dos levantamentos topográficos e cadastrais existentes.

- os dados relacionados as áreas de cortiço, que por si só, não constituem somente a necessidade de remoção e provisão, mas estão relacionados também a recuperação e adequações edilícias. Tais dados são provenientes dos levantamentos cadastrais existentes e do CadÚnico.

- os dados relacionados às pessoas em situação de rua – PSR. Tais dados são provenientes de levantamento social realizado em convênio com a Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP.

Importante destacar que a metodologia levará em conta que, em alguns casos, especialmente os de remoção por risco geológico e ambiental, apresentará as chamadas Regiões de Intersecção, que ocorre nos casos onde os domicílios tem previsão de remoção e/ou inadequações domiciliares por diferentes razões, mas não devem ser, por isso, duplamente contabilizados quanto a necessidade de provisão.

E, por fim, destaca-se que o diagnóstico conta com um breve histórico, a fim de contextualizar o desenvolvimento das políticas urbanas e de habitação e, com base nesta referência, ampliar a compreensão e os subsídios para a tomada de decisões para as futuras políticas municipais.

3. Breve histórico acerca da moradia no município de Santos e no Brasil

A ideia deste capítulo é traçar de forma resumida, os principais movimentos e políticas públicas, tanto em âmbito nacional como municipal, por conta da estreita relação que possuem e para uma maior compreensão das transformações e a partir disto, subsidiar a formulação das futuras políticas de habitação.

Foi a partir da promulgação da chamada Lei de Terras⁶, lei federal de 1850, que definia que a forma de posse legal da terra fosse a compra devidamente registrada. Ou seja, a propriedade tornava-se assim um produto a ser comercializado e, portanto, passava a responder regras e demandas de mercado, substituindo seu valor de uso pelo valor de troca, como qualquer outra mercadoria. Neste cenário, poucos anos depois, em 1888, com a abolição da escravidão, surge nas cidades brasileiras um contingente significativo de escravos que passa tanto a fazer parte de um regime assalariado como a depender do capital para morar. Como elucida Martins (2004, p.147):

“A lei de Terras consagrava aquilo que não existia plenamente: a terra como equivalente de capital, como renda territorial capitalizada.

[...]

Ao mesmo tempo, as circunstâncias históricas definiram este percurso: o trabalhador não tem como trabalhar para si mesmo, pois a terra é monopolizada conjuntamente pelos proprietários e pelo Estado.”

Desta forma, no início do século XX, dois cenários controversos se destacam: surgem, inicialmente no Rio de Janeiro, as chamadas favelas, porque se apresentam como uma solução habitacional possível, para milhões de trabalhadores, que passam a residir nas grandes cidades industriais brasileiras. Este modelo irá trazer diversos problemas urbanos e ambientais, que se acumularão até os dias de hoje e dentre eles, a ocupação das atuais Áreas de Preservação Permanente – APPs e das periferias com

⁶ Lei N.º 601, de 18 de setembro de 1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império e as terras possuídas a título de sesmaria, sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica. O diploma determinou que as primeiras fossem medidas e demarcadas e então vendidas a particulares ou para o estabelecimento de colônias de estrangeiros. A partir de então, a única forma de posse legal da terra passou a ser a compra devidamente registrada.

urbanização dispersa, pois são as áreas onde há menor presença das redes de infraestrutura e da atuação do mercado imobiliário. Em Santos, poucos anos antes, em 1894, é publicada a lei nº 46, de 17 de outubro de 1894, que já obrigava os proprietários de cortiços a transformá-los em pequenas “casas higiênicas” no “perímetro da cidade”, sob pena de multa e demolição, as custas dos proprietários. Os cortiços estavam localizados em cocheiras ou em quintais, nas áreas centrais, e eram a solução habitacional disponível para a mão de obra atraída para as cidades⁷.

Naquele mesmo período acontece a transposição do ideário urbanístico europeu, caracterizado pelos planos de saneamento e de embelezamento das cidades no Rio de Janeiro, São Paulo e em Santos⁸. Numa escala urbana, estes planos trouxeram condições sanitárias que permitiam o crescimento da população e da cidade, e, de certa forma, este período higienista provocou, a expulsão da população de baixa renda no chamado perímetro urbano, tanto pela própria valorização da terra como por pelas chamadas más condições sanitárias das edificações, como aponta Bonduki (2022):

“No Brasil, com a generalização dos códigos sanitários a partir da República, no final do século XIX, o higienismo reforçou o conceito de moradia unifamiliar, resultando na chamada “casa salubre”, em oposição a cortiços e casas

coletivas, nos quais as instalações sanitárias eram compartilhadas por várias famílias. Em decorrência, passou a ser essencial a existência de um banheiro na moradia para uso exclusivo da família nuclear, tanto do ponto de vista higiênico quanto moral.

[...]

O programa mínimo dessa moradia “modesta” reproduzia em pequena escala a casa burguesa, baseada na separação da moradia em três funções: a social (sala), a íntima (quarto e banheiros) e o setor de serviços (cozinha e área de serviços).

⁷ Para mais detalhes sobre a formação e ocupação dos cortiços ver FERRARI.

⁸ A obra de VILLAÇA (1999) classifica o Planejamento Urbano em 3 períodos, sendo o primeiro baseado no higienismo e embelezamento (1894 a 1922 (1999)). O segundo, corresponde ao chamado de Urbanismo Funcionalista (1922-1989). O terceiro como o Urbanismo Participativo (1989-1998). O período atual é classificado por alguns autores como Planejamento Urbano Estratégico. Todos estes períodos afetam diretamente o tipo de produção habitacional nos centros urbanos. Para mais detalhes sobre estes períodos relacionados ao município de Santos, ver SANTOS, 2018.

Essa organização física gerou um programa para moradia mínima formado por sala, cozinha, área de serviço, banheiro e dois ou três quartos, pois se considerava que a convivência íntima entre o casal e os filhos e entre os filhos

de sexo diferente era moralmente não desejável. Esse programa se consolidou e ainda hoje é considerado a referência para os projetos de habitação social.”

Cabe destacar aqui, que no município de Santos, o chamado período higienista impactou profundamente todo o seu processo de urbanização. Ele trouxe a consolidação da cidade como uma referência urbana internacional, a partir de dois trabalhos realizados pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito. Os chamados Plano de Saneamento e a Planta de Santos, elaborados pelo de 1905 e 1910, respectivamente, trouxeram excelentes condições de saneamento e de desenho urbano. A chamada “Planta de Santos”⁹, conforme Figura 2, inovava tanto no aspecto urbanístico como no aspecto jurídico. A partir da estrutura sistêmica de saneamento (esgoto, por redes subterrâneas e drenagem, com os canais), os diversos elementos da paisagem, se integravam e obtinham plena funcionalidade, passando a agregar não somente valor sanitário, mas urbanístico em torno daquelas redes. A partir dos canais, se constituíram as avenidas, arborizadas, formando corredores verdes que se conectavam, e seus eixos conduziam a praças e monumentos paisagísticos. E as quadras não eram muito extensas, privilegiando a caminhabilidade. Brito também inovou quando propôs aprovar a Planta de Santos como lei, e dando a esta, um patamar voltado a garantia de direitos e não somente de deveres civis e regras de ordenamento social. Por meio da norma, qualificava o uso dos espaços, tanto privados como públicos. Garantia tanto a preservação das áreas verdes como legitimava os devidos direitos de desapropriação e expropriação aos proprietários dos lotes afetados por elementos do seu projeto¹⁰. Entretanto, a Planta de Santos não fora aprovada junto a Câmara da cidade, porque justamente contrariava interesses imobiliários dos incorporadores já constituídos pelo exitoso Plano de Saneamento, que permitiu a fixação da população no município. Estes interesses estavam voltados naturalmente para a valorização da terra e, portanto, da moradia,

⁹ A “Planta de Santos” trouxe elementos inovadores tanto urbanísticos como jurídicos, além daqueles do Período Higienista. No desenho urbano, Brito utilizou como inspiração as pesquisas de planos nacionais e internacionais, como os de L’Enfant, para Washington (EUA), de Cerdà, para Barcelona (Espanha) e em especial os princípios desenvolvidos pelo historiador e arquiteto austríaco Camillo Sitte, que atuou na Europa, na segunda metade do século XIX.

¹⁰ Para maiores detalhes dos aspectos jurídicos contemplados na proposta da Planta de Santos, ver BERNARDINI (2006) e SANTOS (2018).

agora com seu valor de troca estabelecido. Entretanto, parte da implantação das quadras previstas fora mantida, graças ao Plano de Saneamento, que, à medida que implantava suas redes de canais, já lançava grande parte do traçado viário que compõe o tecido urbano de Santos.

Figura 2 - Planta de Santos, projeto de Brito, 1910.



Fonte: BRITO, Saturnino de. Santos (Estado de São Paulo, Brasil): planta e projectos. S. Paulo [São Paulo, SP]; Rio [Rio de Janeiro, RJ]: Lith. Hartmann-Reichenbach, 1910. 1 planta, col., 80 x 99 cm. . ((W46°22' / S23°56')). Disponível em:

<http://objdigital.bn.br/objdigital2/acervo_digital/div_cartografia/cart523248/cart523248.jpg>. Acesso em: 1 dez. 2022.

Ainda não existia uma política nacional de habitação, somente algumas diretrizes jurídicas muito genéricas estabelecidas na própria Constituição Federal¹¹.

Em 1930, já na fase modernista, por influência de Le Corbusier, há um reconhecimento da ideia universal de morar, como uma função a ser atendida no espaço urbano. No Brasil, a fim de se estabelecer a produção de moradia social para o contingente de trabalhadores que estavam se instalando nos centros urbanos, o Estado fomenta as chamadas “vilas operárias”. Entretanto, esta política tratada enquanto questão social, encontrou resistência do setor liberal quanto a intervenção estatal nesta questão¹². Já em 1942, no Estado Novo, houve uma política de regulamentação dos aluguéis, que congelou os valores e desestimulou a produção residencial rentista, além de transferir para próprio Estado e trabalhadores a produção das suas moradias (Bonduki, 2004).

Em 1946, cria-se a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia, com a finalidade de centralizar a política de habitação e na sequência se implanta o maior projeto voltado para a entidade de classe até aquele momento, o IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensão, com uma quantidade expressiva de projetos no país, inclusive em Santos.

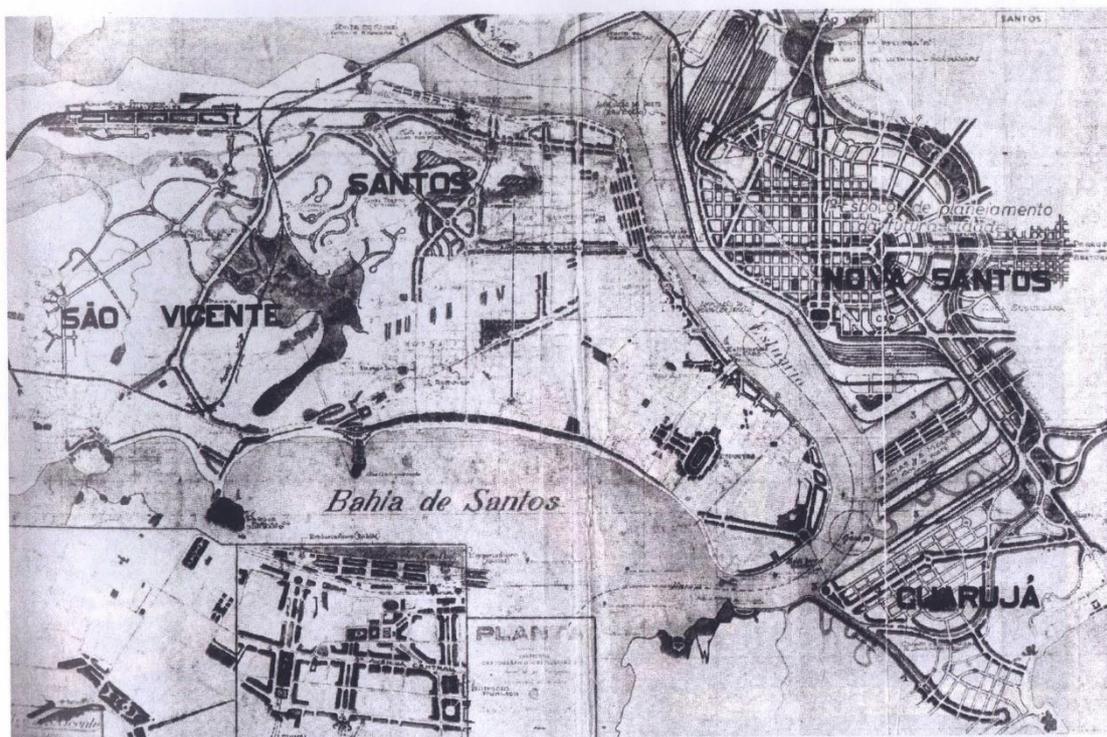
¹¹ As constituições de 1824 (na Monarquia) e a de 1891 (já República), ainda não carregavam um vínculo com o contingente das massas rurais e urbanas, formada por pequenos proprietários e ainda posseiros. Na Constituição de 1934 (influenciada pela Constituição de 1917 do México), surge o conceito de “bem-estar social”, mas mantendo o conceito de inviolabilidade do direito de propriedade, só que acrescido de que o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. Já na Constituição de 1937, sob influência do Positivismo, há a governança por decretos-leis do Executivo e a supressão do trecho trazido da Constituição anterior, que dizia que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. A Constituição de 1946, retoma o conceito de bem-estar social, mas ainda mantendo forças políticas conservadoras e grupos liberais reformistas (WOLKMER, 1999). Em 1967, a Constituição é aprovada e na sequência a emenda de 1969. Pela primeira vez, no capítulo de ordem econômica se insere o princípio da função social da propriedade, mas sem, de fato, incorporar o sentido dos dias de hoje. Finalmente, em 1988, é publicada a Constituição Federal atual, na qual se estabelece um capítulo exclusivo sobre política urbana e a função social da cidade e da propriedade passa a ser protagonista desta política. A partir desta Constituição, o município começa a estabelecer uma política habitacional de interesse social mais consistente e aprovar um arcabouço jurídico voltado para a questão urbana e da habitação, conforme Capítulo 3.

¹² Importante destacar a participação de profissionais e intelectuais em debates e seminários promovidos por entidades públicas e privadas. Em 1931 ocorre o I Congresso de Habitação realizado pelo Instituto de Engenharia. Em 1941, acontece as Jornadas de Habitação promovidas pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho – IDORT, ambos em São Paulo. Para o segundo evento, foram convidados diversos professores da USP, dentre eles Pierre Monbeig, geógrafo francês, que desenvolveu grandes estudos sobre geografia humana e líderes industriais como o senador santista Roberto Simonsen, que também era construtor e defendia a necessidade de prover a mão de obra em condições adequadas de moradia, mas era voz isolada no empresariado brasileiro.

A partir de 1950, com a instalação do polo petroquímico de Cubatão e a construção da Rodovia Anchieta, o processo de urbanização do município de Santos e de toda Região Metropolitana da Baixada Santista é intensificado pelo aumento expressivo da população, gerado pela necessidade de mão de obra.

Neste cenário, em 1951, é aprovado o Plano Regulador, conhecido como o Plano de Prestes Maia. Neste Plano, existia a ideia de retomada da questão do embelezamento e do funcionalismo, sobretudo rodoviário, prevendo desapropriações a fim de executarem-se as aberturas e alargamentos de vias, que preparasse a expansão de Santos. O Plano conta também com um primeiro Plano Regional, em escala metropolitana, já prevendo a expansão do município em direção ao planalto, ao litoral norte de SP, com ligação ao porto de São Sebastião, ao litoral sul e em direção ao distrito de Vicente de Carvalho, ligando-se ao município de Guarujá pelo projeto de uma ponte elevadiça, ligando a margem direita ao Cais de Outeirinhos, conforme Figura 3.

Figura 3- Plano Regulador de Prestes Maia – 1951



Fonte: MAIA, Francisco Prestes. *O Plano Regional de Santos*. São Paulo: Oficinas Gráficas de Saraiva S.A., 1950.

Em 1956, com o município já consolidado como polo turístico, a Lei nº 1831, de 9 de maio de 1956, libera a altura dos edifícios em frente à orla e nas avenidas dos canais, nos eixos da Avenida Anna Costa e Avenida Conselheiro Nébias até 52 metros e 37 metros nas demais vias da chamada Zona Residencial 1. Esta alteração estimulava a

instalação de tipologias de edifícios com apartamentos de veraneio e de alto padrão, que passam a se instalar na região devido ao aumento do potencial construtivo e da própria valorização imobiliária, devido à proximidade e facilidade de acesso à orla. Ao mesmo tempo, a zona portuária se expande para a Ponta da Praia e a zona residencial cresce na Zona Noroeste.

O município recebeu neste período um grande contingente da população dos estados do Nordeste e de Minas Gerais. Em 1950, o censo do IBGE registrou 194.968 habitantes em Santos. Duas décadas depois, no censo de 1970, foram registrados 339.905 habitantes, representando um crescimento em torno de 74%¹³.

Na década de 1960, com o surgimento do BNH – Banco Nacional de Habitação, há considerável produção habitacional estatal no município. O BNH fora desenvolvido dentro do espírito desenvolvimentista, do Estado centralizador e da ideologia da economia de mercado, no qual se estimulava a caderneta de poupança e a produção de bens de consumo, dentre eles a própria produção imobiliária. A produção habitacional era viabilizada por investimentos oriundos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos – SBPE, e os municípios passaram a receber o financiamento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, para financiar os chamados “superplanos”¹⁴.

Desta forma, face a urgência que o crescimento acelerado trazia, as soluções de médias e grandes cidades foi a produção maciça de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, caracterizando um modelo estatal de guetos. Neste cenário, Santos teve seus 2 maiores projetos construídos: o do IAPI e o do BNH¹⁵. Ambos, apesar da tipologia típica dos conjuntos habitacionais da época, trouxeram um diferencial, que foi a localização numa região próxima à orla e numa área já abastecida de infraestrutura,

¹³ Neste Censo, a população residente em Bertioga foi incluída, visto que o município ainda era distrito de Santos. Somente em 19 de maio de 1991, Bertioga tornou-se município. Observa-se ainda que este número abrange apenas a área insular de Santos, que conta apenas com cerca de 39 km².

¹⁴ O BNH e o SERFHAU foram criados através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O SERFHAU foi extinto em 1975 e o BNH em 1986, após crise econômica e enorme inadimplência de sua carteira de financiamentos.

¹⁵ O conjunto Castelo Branco foi financiado pelo BNH e executado por Cooperativa, formada pela fusão de 4 grupos: Sindicato Portuários, Sindicato dos Metalúrgicos, Orla Marítima e União Sindical.

sendo carentes somente de uma base econômica no bairro, que aos poucos, foi sendo instalada.

Figura 4 - Vista geral do Conjunto Castelo Branco, com 2.800 apartamentos, na época de sua implantação (ao fundo, o canal do Estuário)



Figura 5 - implantação geral atual (a esquerda o Conjunto do IAPI)



Fontes: Site Novo milênio. Disponível em: <<http://www.novomilenio.inf.br/santos/bairro13.htm>> e Google Earth, 2022.

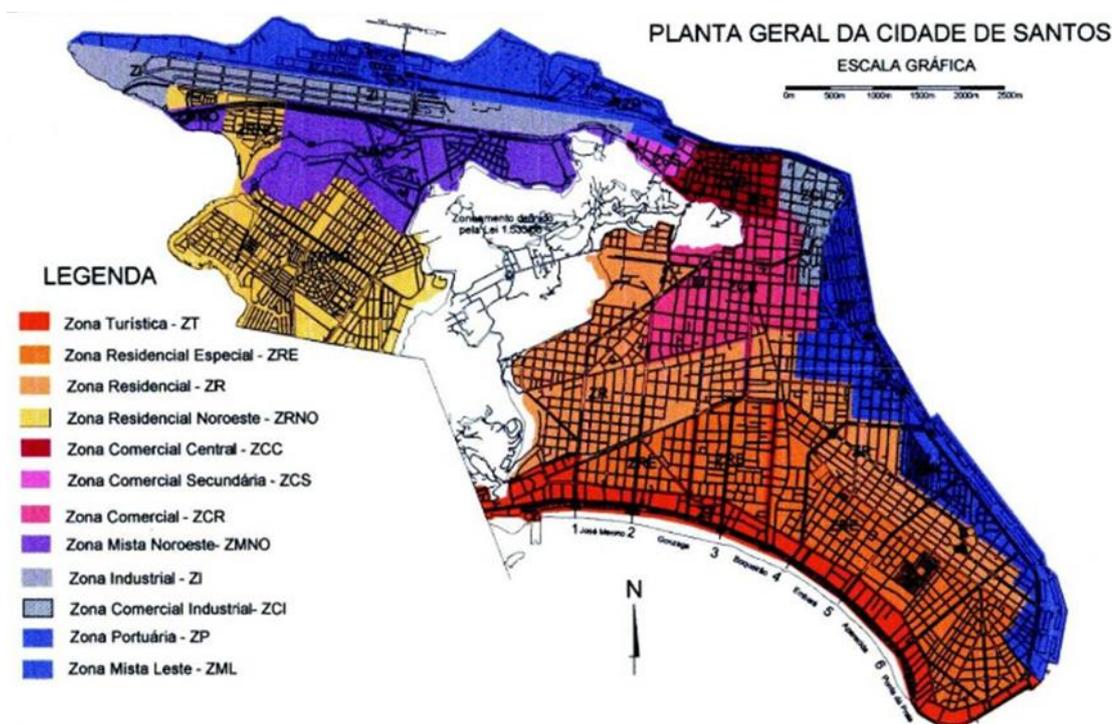
Nesta época, surgem ao mesmo tempo os primeiros movimentos de reforma urbana no Brasil.

Em Santos, durante a década de 1960 houve por diversas mudanças urbanas e jurídicas. Em 1964, é criado o Conselho Municipal de Planejamento – COPLAN, com a 1ª Câmara consultiva de Planejamento do município, composta por 26 representantes de várias entidades e órgãos públicos. Competia ao Conselho opinar, recomendar modificações e sugerir soluções quanto ao Plano Diretor e Plano Regional.

Em 1968, é publicado o 1º Plano Diretor do município, aprovado pela Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968. Nesta lei foram disciplinadas integralmente as questões referentes ao parcelamento do solo, foram definidos índices, parâmetros construtivos e usos para toda área insular. Pelo caráter funcional vigente a época, com tendência para criação de zonas monofuncionais, o uso residencial passa a ser proibido no atual bairro do Centro. Isto trouxe uma série de consequências para a região, dentre elas a diminuição da pressão imobiliária, que passa a incidir com mais força nas chamadas Zona Residencial - ZR e Zona Turística - ZT. Nestas, foram estabelecidos índices urbanísticos elevados, com o CA = 5 ou 6, mas ao mesmo tempo com redução de

gabarito de 52m para 42m (cerca de 14 pavimentos) e de 37m nas demais vias da ZT, passando para 30m (cerca de 10 pavimentos) e também uma redução da Taxa de Ocupação - TO em relação a lei anterior¹⁶.

Figura 6 - 1º Plano Diretor Físico de Santos e 4º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares.



Fonte: Carrico, J.M. (2002, p.153).

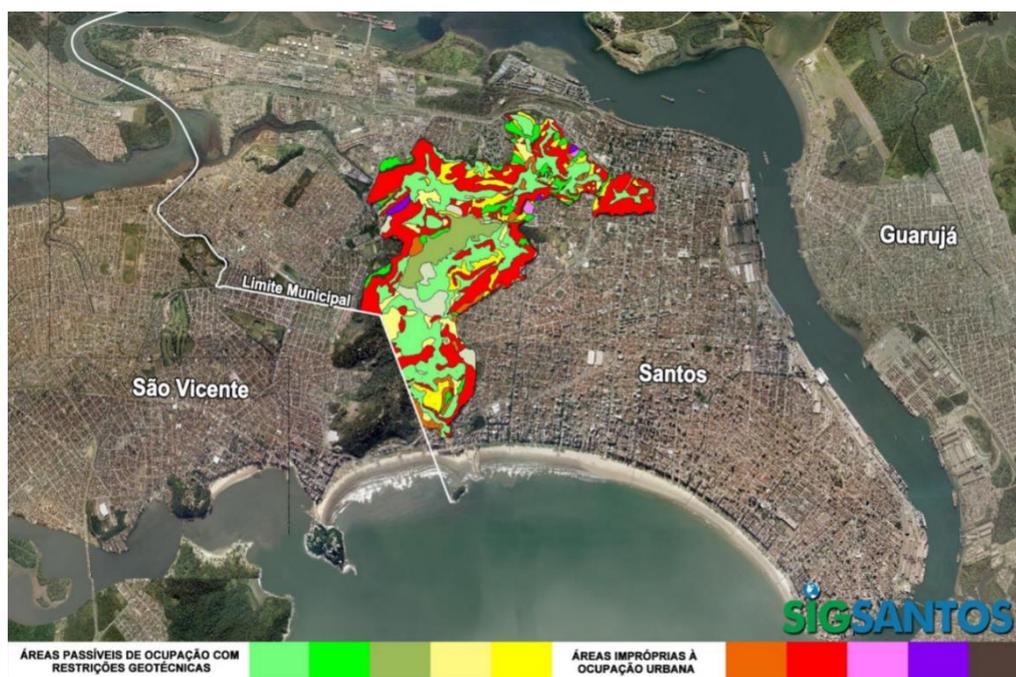
Na sequência, foi aprovada também a Lei nº 3.533, de 16 de abril de 1968 e o Decreto-Lei nº 114, de 1970, que regulamentava pela primeira vez, a ocupação em áreas de morros. Começava desta forma, o reconhecimento técnico e político desta área como cidade formal e a atuação nesta área era urgente, pois recebia o contingente de baixa renda, que pela falta de oferta de moradias, ocupava tanto os morros como a atual Zona Noroeste. Apesar da liberação das moradias econômicas, chalés e vilas, naquela área da cidade, e a intensa prática da autoconstrução, não havia ainda normas disciplinadoras específicas para a área, repleta de restrições geológico-geotécnicas e ambientais.

¹⁶ Coeficiente de Aproveitamento -CA, é a relação entre a área edificável e a área do terreno. Um CA igual a 5 significa que num terreno de 1000m², podem ser construídos 5000m². Taxa de Ocupação -TO, é a relação percentual definida pelo município, entre a projeção da edificação e a área do terreno. Por exemplo, com uma TO=75% num lote de 1000m², significa que a projeção da edificação no lote será de até 750m².

Ainda assim, as ocorrências de escorregamentos nas áreas já ocupadas passam a acontecer com frequência e ao final da década de 1970, devido ao grande número de ocorrências seguidas de morte, nos Morros, foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas (IPT), uma Carta Geotécnica dos Morros de Santos e São Vicente, que mapeou todo o maciço dos morros, classificando suas áreas, conforme o grau do risco geológico.

Iniciaram-se assim, as discussões em torno do direito à moradia e o direito à vida humana nos morros de Santos. Diferentemente da lei de 1894, que definiu um perímetro urbano que não admitia cortiços e casas de zinco no perímetro urbano, já não era mais possível ignorar aquelas ocupações, presentes no perímetro urbano, já bem mais adensado que outrora.

Figura 7- Carta Geotécnica de Santos, elaborada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 1978.



Fonte: COINURB, 2015.

Ao mesmo tempo, nesta mesma década de 1970, na fase dos superplanos, é laborado para o município um grande plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI. Com uma base extremamente tecnicista, típica desta época (ver Nota 8), foram elaborados extensos diagnósticos, análises dos impactos de leis anteriores, inclusive de densidade demográfica por região e verticalização. A partir destes diagnósticos, se direcionavam as soluções para os problemas urbanísticos relacionados à habitação, mobilidade urbana, uso do solo e saneamento.

Entretanto, este plano não chegou a ser aprovado, sendo, contudo, um importante produto urbanístico. Ao mesmo tempo, na década de 1970, a participação popular passa a ser mais expressiva, surgindo os primeiros grandes movimentos populares por habitação.

Por fim, na década de 1970, a participação popular passa a ser mais expressiva em todos os grandes centros urbanos do país, surgindo os primeiros grandes movimentos populares por habitação.

Na década de 1980, pode-se destacar duas leis municipais – Lei nº 21, de 27 de novembro de 1984 e Lei nº 174, de 21 de julho de 1986 que, de forma bastante pontual, modificam o Plano Diretor. Com as novas tecnologias que iam permitindo o aumento da verticalização, cresce também a pressão nos grandes centros urbanos dos incorporadores imobiliários para que haja maior permissividade quanto a densidade construtiva. E esta pressão afetava os empreendimentos de médio e alto padrão, face a taxa de lucro ser maior para estas tipologias. Elas diminuíram recuos e aumentam o afloramento¹⁷, alterando a paisagem das ruas, que passam a contar com mais áreas construídas e menos espaços livres dentro dos lotes. Também passam a desconsiderar o mezanino e a cobertura dos edifícios como pavimentos, permitindo assim maior altura dos edifícios. Portanto, a discussão, expressa pelas normas urbanísticas, passa a ganhar força nestas questões ao invés da temática do déficit habitacional para população com menor faixa de renda.

No cenário nacional, a participação popular, cada vez mais crescente, pressiona o Congresso Nacional a inserir a política de habitação e urbana nas políticas públicas. Este movimento culminou numa emenda popular, que contou com 200 mil assinaturas, reivindicando a construção de uma política urbana nacional, que foi inserida como um Capítulo de Política Urbana na Constituição Federal de 1988¹⁸, introduzindo o princípio

¹⁷ Afloramento é a construção de subsolos dos edifícios verticais que ocupam parte do nível da calçada, no recuo frontal e lateral, aumentando a barreira física e visual entre o passeio e o lote privado.

¹⁸ CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Regulamento) (Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016).

fundamental da função social da propriedade e da cidade, consagrando-se finalmente como uma grande conquista democrática.

A partir da Constituição de 1988, a função social da propriedade ganhou um significado pleno de acesso à moradia, compreendido em termos de garantia dos benefícios da urbanização, como infraestrutura adequada, oferta de serviços públicos e privados, mobilidade urbana e outros. Mas, vale apontar que a pressão do grupo político conhecido como “Centrão”, submeteu esta política a uma regulamentação federal e ao ordenamento do plano diretor, contrariando o pleito dos movimentos sociais, que reivindicavam uma política autoaplicável. Ao final, ficou definido que por meio do plano diretor, aprovado por meio de lei municipal, é que se definiriam as estratégias e índices construtivos que possibilitariam a aplicação da função social da propriedade. Este artigo definiu o princípio da reserva de plano, pois atribui apenas ao plano diretor o estabelecimento das matérias urbanas públicas do município, dentre elas a do regime da propriedade urbana. E, em 2001, o Capítulo da Política Urbana, expresso na Constituição Federal, é regulamentado pelo Estatuto da Cidade, principal norma de política urbana federal, aprovado pela Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. O município de Santos começa então a construir sua política urbana e de habitação amparada no marco legal da Constituição Federal de 1988. Em 1989 alguns Planos e Programas municipais voltados à política urbana de interesse social na Macrozona Morros e Macrozona Noroeste foram criados, dentre eles, o Plano Preventivo de Defesa Civil – PPDC (Morros), Programa de Obras Públicas, Programa de Saneamento Ambiental, Programa de Planejamento, Controle e Orientação da Ocupação Urbana e o Programa

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. (Regulamento) § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Habitacional para os Morros. Em 1991, por meio da Lei nº 810, de 12 de dezembro de 1991 e do Decreto nº 1759, de 30 de setembro de 1992, cria-se o Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular - FINCOHAP e demais regulamentações¹⁹, destinado a promover programas habitacionais de interesse social, para atender especialmente a população de renda familiar equivalente a até 3 (três) salários mínimos, priorizando os que recebem salários menores dentro dessa escala, e moradoras de áreas degradadas e de risco.

Ainda em 1991, por meio da Lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991, cria-se o Conselho Municipal de Habitação-CMH; composto por representantes, titulares e os respectivos suplentes, de órgãos públicos, sociedade civil e população. E finalmente, em 1992, criam-se as chamadas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, legitimadas em 1992, por meio da Lei Complementar nº 53, de 13 de maio de 1992²⁰. As ZEIS são territórios gravados no zoneamento municipal que garantiram o uso exclusivamente residencial de algumas áreas na cidade e voltados para o atendimento das famílias de menor renda, conforme Figura 8 ²¹.

Foram identificadas três situações específicas:

a) ZEIS 1: parcelamentos ou loteamentos irregulares ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana;

¹⁹ Complementam o arcabouço jurídico do FINCOHAP: Decreto Nº. 1759 de 30 de setembro de 1992, Decreto N.º 4.705 De 04 de Dezembro de 2006, Leis Lei Municipal Nº 1.519, de 25 De outubro de 1996, regulamentada pelos Decreto Nº 2844/1996, Decreto Nº 6.695 de 30 De janeiro de 2014 e Decreto Nº 6858/2014, Lei Nº 2.960, de 27 de dezembro De 2013.

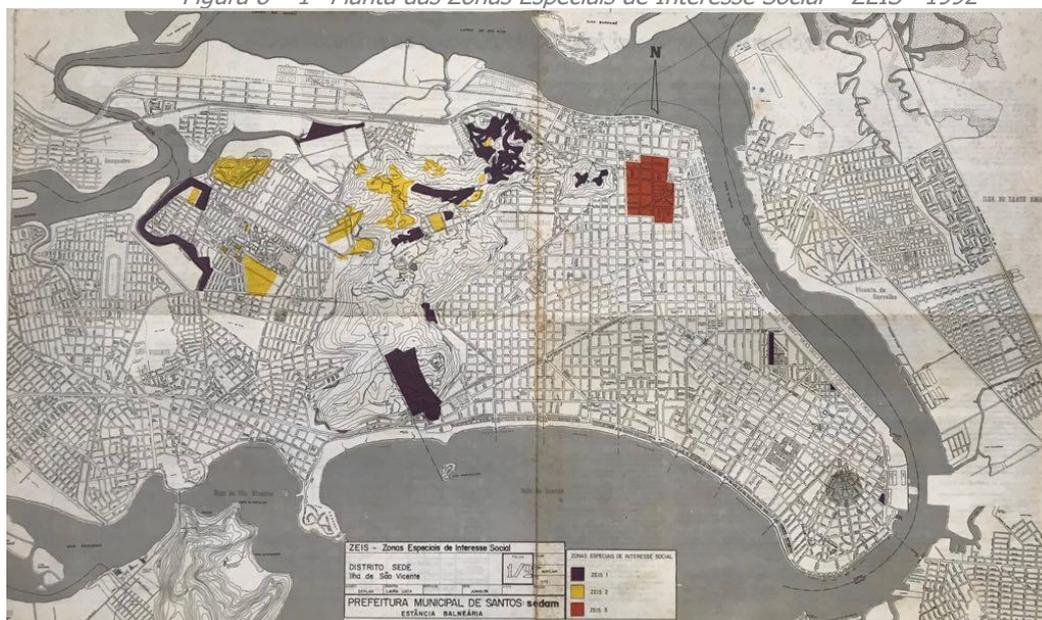
²⁰ Foi publicado também o Decreto nº 2.042, DE 22 DE OUTUBRO DE 1993, que criou a Comissão Municipal das Zonas Especiais de Interesse Social – COMZEIS, para acompanhar todos os projetos de ZEIS. Além disso, a Lei de ZEIS definiu que, para cada área gravada como ZEIS do tipo 1, fosse criada sua respectiva Comissão de Urbanização e Legalização - COMUL, composta por representantes do Poder Público, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e representantes das comunidades a fim de acompanhar o processo de regularização fundiária e urbanística de cada núcleo. A partir daí, passaram-se a realizar, também, as Conferências Municipais de Habitação, estruturando-se, institucionalmente e oficialmente, a política municipal de habitação.

²¹ A lei foi aprovada dois meses antes da adesão do Brasil, junto à ONU, aos Pactos dos Direitos Humanos, por meio dos Decretos nº591 e nº592, de 6 de julho de 1992, no qual a moradia foi estabelecida como um dos direitos humanos fundamentais, além de ser aprovada antes do reconhecimento do direito à moradia, na Constituição Federal, que foi incorporado somente em 2000.

b) ZEIS 2: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados exclusivamente à implantação de programas habitacionais de interesse social;

c) ZEIS 3: áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, “cortiços”, onde deve ocorrer a melhoria de condições de habitabilidade nestas edificações ou o remanejamento de moradores cadastrados para novas UHs.

Figura 8 – 1ª Planta das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - 1992



Fonte: SEDURB (1992).

A partir desta estrutura normativa, foi estabelecida uma política pública voltada para a Habitação de Interesse Social – HIS²².

²² A expressa definição, bem como os parâmetros de renda para Habitação de Interesse Social – HIS, foram normatizados em consonância com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS no Plano Diretor de 2013 e permanece nesta norma, revisada em 2018 e conforme incisos III e IV do §3º do artigo 142 da Lei Complementar nº 1005, de 16 de julho de 2018. A Habitação de Interesse Social – HIS ficou destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 60 m² (sessenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias, classificando-se em 2 (dois) tipos: HIS 1, destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais e HIS 2 destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários mínimos nacionais; a Habitação de Mercado Popular – HMP ficou destinada à famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até 2 (dois) sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70 m² (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos.

Em 1995, por meio da Lei municipal nº 1447, de 12 de dezembro de 1995, se aprova o Programa de Locação Social, destinado às famílias com renda total de até 5 salários mínimos, com preferência para moradores de cortiços, podendo ser aplicado em imóveis particulares ou públicos, com permissão de uso remunerada e valor determinado em decreto.

Houve assim, uma tomada na produção habitacional municipal, com o aprimoramento da estrutura administrativa e institucional e mesmo com a baixa disponibilidade de linhas de financiamentos. Entre 1991 e 1992, ocorreram as primeiras intervenções da COHAB-ST, em algumas ZEIS dos Morros e da Zona Noroeste²³. Também foram exploradas a diversidade edilícia e as formas de produção habitacional, como entrega de lotes urbanizados, mutirões e outros²⁴.

Um outro Programa importante, foi o primeiro Programa Municipal de Locação Social do município, aprovado pela Lei nº 1447, de 12 de dezembro de 1995. O Programa promovia, pela primeira vez no município, implementar o direito à moradia e não à propriedade²⁵. Porém, não foi regulamentado.

Em 1998, o segundo Plano Diretor e a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo são aprovados respectivamente pelas leis complementares: Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998 e Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998. Os objetivos e diretrizes descolam-se dos índices construtivos, passando a serem tratados em leis distintas.

Somente em 2001, o Capítulo da Política Urbana, expresso na Constituição Federal, é regulamentado pelo Estatuto da Cidade, principal norma de política urbana federal, aprovado pela Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. O Estatuto estabeleceu os

²³ Sobre a produção habitacional e das políticas desenvolvidas pela COHAB-ST, consultar Braga (2004).

²⁴ No início da década de 1990, iniciaram-se também as discussões sobre a elaboração do novo Plano Diretor, centrada na concepção da participação popular e do direito à moradia e a cidade. Um dos aspectos mais importantes, era a introdução do assim chamado "solo criado", baseado na separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, nos termos da chamada Carta de Embu. A proposta sofreu forte rejeição por parte dos representantes do mercado imobiliário, que por sua vez tinham assento na COPLAN e possuíam grande força política. A partir de 1993, o novo governo municipal tentou retomar o diálogo com o setor e chegou a apresentar nova proposta para os empresários da área. A área técnica de planejamento urbano do Município, realizou diversos debates e audiências públicas. A partir daí elaborou-se uma minuta que resultou num projeto de Lei Complementar, enviada à Câmara Municipal em 1995. Mas o projeto não obteve parecer técnico e nunca foi a plenário.

²⁵ Atualmente esta lei está sendo revisada pelo Poder Legislativo, conforme PL nº. 048/2018. Também existe o PL nº 1613/2015, atualmente sem andamento.

instrumentos urbanísticos, pelos quais os municípios poderiam implementar suas políticas urbanas e garantir o cumprimento da função social da propriedade e da cidade.

A função social da propriedade consiste na sua utilização, seja ela urbana ou rural, em consonância com os objetivos sociais de uma determinada cidade, sobretudo dos usos estabelecidos para esta. Já a função social da cidade significa assegurar o direito da cidade a todos os cidadãos, no sentido de promover políticas públicas, sobretudo urbanas e de habitação que levem em conta o direito à moradia adequada²⁶.

A partir de 2004, com a Política Nacional de Habitação – PNH, que por sua vez, era uma das políticas setoriais que compunham a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, a política de habitação se constitui, de fato. São definidos princípios, diretrizes e objetivos da PNH e para sua viabilização, definiu-se alguns elementos:

- a implementação de instrumentos urbanísticos como os Planos Diretores Municipais – que garantam a função social da propriedade urbana e a regularização fundiária – que amplia o acesso da população de menor renda à terra urbanizada; a revisão da legislação urbanística e edilícia, tendo em vista a ampliação do mercado formal de provisão habitacional, além de se estruturar o financiamento e um modelo institucional voltados à habitação. Forma-se o Conselho Nacional das Cidades, eleitos por sua vez, por uma Conferência Nacional das Cidades. E o Conselho e as Conferências também se replicam para os estados e para os municípios²⁷. As Conferências das Cidades

²⁶ Em 1976, a ONU promoveu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), no Canadá, na qual se estabeleceu que não somente a moradia, mas a moradia adequada é um direito humano fundamental. O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, define o que considera uma moradia adequada: Segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade (a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes), condições de habitabilidade, localização e adequação cultural (a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural).

²⁷ No processo preparatório para a Conferência das Cidades, os municípios realizavam conferências de caráter local e elegiam delegados para conferências estaduais, que ocorriam em todas as 27 unidades da federação. Nestas elegiam-se os delegados para a Conferência Nacional. Outros são indicados pelas entidades nacionais ligadas às políticas urbanas. Participaram da Conferência grande número de delegados por segmento social ou institucional: movimentos sociais, entidades empresariais, sindicais, pesquisadores, universidades, ONGs, profissionais de arquitetura, engenharia e geografia e ainda das instituições governamentais e legislativas.

aconteceram no município respectivamente em 2003, 2005, 2007, 2009, 2013 e 2016, sendo paralisadas em 2017, quando se iniciou o desmonte da estrutura do PNDU²⁸.

Já as Conferências de Habitação iniciaram no município a partir da publicação da Lei municipal nº 817, de 16 de dezembro de 1991²⁹, ou seja, antes mesmos das diretrizes federais da PNDU e foram paralisadas por conta da pandemia, sendo retomadas a partir de 2023. As Conferências aconteceram em 1993, 1995, 1997, 2001, 2005, 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2017 e 2019.

A política federal do PNH, estabeleceu um Sistema Nacional de Habitação – SNH e inserido neste, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, do qual os entes federativos deveriam aderir e se articular juntamente com o mercado privado, cooperativas e associações populares, a fim de combater o déficit habitacional.

E foi naquele cenário, que o PMH se tornou requisito obrigatório aos municípios para acessarem recursos de um novo fundo: o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, conforme estabelecido na Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005³⁰. Além disso, exigia-se a existência de um Fundo municipal, bem como de um Conselho de Habitação municipal, que no caso de Santos, já existiam desde a década de 1990. Também indo ao encontro do que o SNHIS previa na mesma norma, uma das aplicações dos recursos

²⁸ O Decreto nº 9076, de 7 de junho de 2017, mudou o intervalo das Conferências das Cidades para 4 anos, sendo que a última delas, prevista para 2017, adiada pelo Decreto para 2019, não aconteceu até o momento.

²⁹ Conforme inciso VI do artigo 6º da Lei nº 817, de 16 de dezembro de 1991, um dos competes do Conselho Municipal de Habitação é “Convocar e implementar, anualmente, a Conferência Municipal de Habitação que será aberta à população e aos órgãos e entidades participantes do Conselho”.

³⁰ Art. 12. Os recursos do FNHIS serão aplicados de forma descentralizada, por intermédio dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que deverão:

I – constituir fundo, com dotação orçamentária própria, destinado a implementar Política de Habitação de Interesse Social e receber os recursos do FNHIS;

II – constituir conselho que contemple a participação de entidades públicas e privadas, bem como de segmentos da sociedade ligados à área de habitação, garantido o princípio democrático de escolha de seus representantes e a proporção de 1/4 (um quarto) das vagas aos representantes dos movimentos populares;

III – apresentar Plano Habitacional de Interesse Social, considerando as especificidades do local e da demanda;

(...)

do Fundo Nacional era voltada à regularização fundiária³¹, e, em 2005, se criou no município uma Coordenadoria específica voltada para tal.

Com a criação da COREFUR, foram retomados projetos de regularização, inclusive das chamadas áreas de “aluguel de chão” (Figura 11), paralisados na década anterior. Também é deste período o início da parceria do município com o governo do estado, que finalmente, juntando-se ao governo federal e municipal, se volta para a questão da regularização fundiária, como uma forma de garantir o acesso à moradia, além de somente produzir unidades habitacionais. A Secretaria de Estado da Habitação, por meio de Convênios de Cooperação Técnica³², primeiramente com o programa “Pró-Lar Regularização” e posteriormente com o “Cidade Legal”, fornecia consultorias e levantamentos técnicos aos núcleos irregulares que estivessem em processo de regularização fundiária e urbanística pelos municípios.

Em 2006, foi elaborado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), atualizado frequentemente, sendo a última atualização de 2021. Assim como a Carta Geotécnica, subdividiu a área dos Morros em setores, mas apenas onde houve ocupação humana, indicando as intervenções necessárias: remoções, obras de contenção, custos e indicação de monitoramento permanente nas áreas mais frágeis. Após a instituição da Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, foi aprovada legislação municipal específica que definiu os procedimentos para a regularização fundiária no município, a Lei Complementar nº 778, de 31 de agosto de 2012.

Em 2009, foi elaborado o Plano Municipal de Habitação - PMH. O PMH apresentou amplo diagnóstico, e definiu 9 programas (sendo alguns com subprogramas) voltados às soluções para o déficit habitacional, metas, prazos e recursos, mas não apontou

³¹ Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de Habitação de Interesse Social que contemplem:

(...)

III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;

(...)

³² Instituídos pelo Decreto nº 48.340, de 18 de dezembro de 2003 e Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007.

diretrizes mais específicas quanto à questão da origem e demanda dos assentamentos e a sistematização destas demandas.

Em 2010, foi aprovada a lei do primeiro programa voltado exclusivamente para as habitações plurihabitacionais precárias – cortiços. O Programa Alegria Habitação, Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010, que visava substituir os cortiços por unidades com as mínimas condições de salubridade na região do Paquetá, Vila Novas e Vila Mathias.

Em 2011, o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município é então aprovado pela Lei Complementar nº 731, de 11 de julho de 2011. O Plano legitima o sistema de monitoramento, que consiste num mecanismo de avaliação permanente do Plano Diretor com base em um conjunto de indicadores econômico-sociais. Na mesma data, a Lei Complementar nº 730 disciplinou o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular, revogando a Lei Complementar nº 312/1998.

Em 2013, a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013, disciplina a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, que é um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto, estabelecendo quais os empreendimentos, de acordo com seu porte e uso, deveriam apresentar medidas mitigadoras quando fossem implantados, a fim de compensar os impactos causados pelo empreendimento na infraestrutura e malha urbana. Vale destacar que dentre as atividades em que são obrigatórios a apresentação do EIV, destacam-se os loteamentos em geral, com exceção das áreas de regularização fundiária e Empreendimentos de Habitação de Interesse Social.

No mesmo ano de aprovação do EIV, o novo Plano Diretor é aprovado. A Lei Complementar nº 813, de 21 de dezembro de 2013, é aprovada. Destaca-se a criação da Área de Adensamento Sustentável – AAS, com objetivo de promover uma área onde seria importante promover o adensamento populacional, de forma mais sustentável, pois estaria localizada ao longo do eixo do transporte de massa, do Veículo Leve sobre Trilho (VLT), que estava em processo de implantação no município e tem previsão, a longo prazo, de conectar outros municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista, começando por Santos e São Vicente. Nesta área os índices construtivos mais permissivos e a não obrigatoriedade de vagas de automóveis visavam, dentre outras

razões, produzir unidades mais acessíveis, sobretudo, ao Mercado de Habitação Popular – HMP.

No mesmo ano, o Decreto nº 6549, de 7 de outubro de 2013, constituiu o Grupo Técnico de Trabalho de controle de ocupações irregulares e habitações subnormais, formado por diversos profissionais, com o objetivo de elaborar estratégia para atuação das equipes de monitoramento para ação preventiva, evitando assim novas invasões em áreas de risco geológico ou ambiental, sobretudo na Macrozona Morros, onde se concentra grande parte das moradias de interesse social.

Em 2014, o Decreto nº 6574, constitui Grupo Técnico de Trabalho para regularização fundiária e urbanística, criando uma equipe interdisciplinar na Prefeitura que elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística³³, definiu estratégias e uma hierarquização quanto as áreas a serem regularizadas de acordo com as tipologias de ocupação. Assim que o Plano Diretor foi aprovado, iniciou-se a revisão da Lei de uso e Ocupação do Solo, de modo que se estabelecesse uma política urbana que visasse o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, com propostas que promoviam o desenvolvimento sustentável, prevendo menores deslocamentos, incentivando a empregabilidade distribuída pela cidade, o adensamento populacional e construtivo prioritariamente nas áreas servidas por transporte de média capacidade e infraestrutura, sem exigência de vagas para automóveis e a criação de mecanismos que promovessem Habitação de Interesse Social e Habitação de Mercado Popular. Entretanto, mesmo sendo apresentada ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU, não fora para a próxima fase de discussão em audiência pública. Em 2018, nova versão é apresentada e aprovada, juntamente com o novo Plano Diretor³⁴, respectivamente pela Lei Complementar nº 1006, de 18 de julho de 2018 e Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018. Neste Plano Diretor, para a Política de Habitação de Interesse Social, foi inserido a garantia da integração dos cadastros das famílias atendidas pelos projetos de provisão habitacional e de regularização fundiária através da criação de cadastro único municipal integrado aos dados do CadÚnico,

³³ Para detalhes do Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística, consultar LIMA JUNIOR e CARRIÇO (2014).

³⁴ As frequentes revisões do Plano Diretor se devem ao cumprimento do § 1º do artigo 139 da Lei Orgânica do município de Santos, que estabelece que o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana deve ser elaborado e/ou revisto no primeiro ano de mandato do Prefeito.

incluindo os dados da CDHU, COHAB e Município, objetivando impedir a duplicidade de atendimento.

Por fim, o último Plano Diretor, aprovado pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022 introduziu três novos pontos importantes para a política pública de habitação:

- foi estabelecido que o PMH deverá ser, pela primeira vez, aprovado por lei específica no prazo máximo de 18 (dezoito) meses da data de promulgação do Plano Diretor e deverá ser revisado regularmente, no prazo máximo de 2 anos após a publicação do Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);

- foi estabelecida a criação de sistema de monitoramento do PMH. O sistema de monitoramento é o mecanismo de avaliação de um Plano com base em um conjunto de indicadores econômico-sociais georreferenciados, visando subsidiar e instrumentalizar o diagnóstico de forma constante, com ênfase na qualificação e inclusão social;

- foram inseridos 3 novos instrumentos urbanísticos voltados para o atendimento da demanda de HIS: Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social – ATHIS, a demarcação urbanística para fins de regularização fundiária e o usucapião especial de imóvel urbano.

A ATHIS assegura às famílias de baixa renda, assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social. Foi aprovada pela Lei Federal nº 11888, de 24 de dezembro de 2008 e no município, como um programa, por meio da Lei nº 2211, de 28 de novembro de 2004, devendo agora ser regulamentado.

A demarcação urbanística para fins de regularização fundiária é um ato administrativo no qual se delimita uma área ocupada para fins habitacionais, de domínio público ou privado, por meio da identificação de seus limites, confrontantes, área de superfície e localização, para a realização de procedimentos de regularização fundiária de interesse social. Com a demarcação, não há necessidade de se aprovar a gleba toda onde se encontra a ocupação, somente registra-se a área ocupada, abreviando o tempo e procedimentos burocráticos.

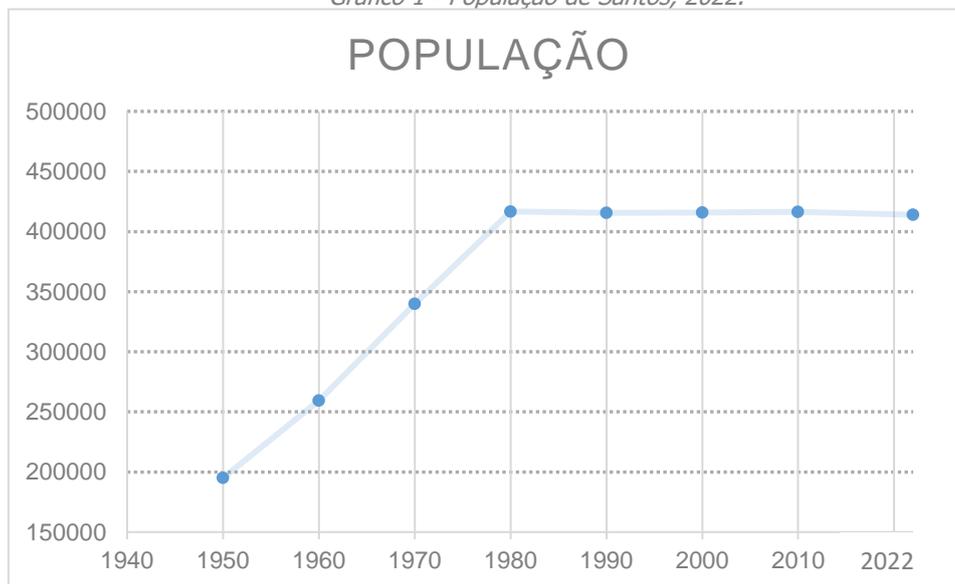
E a usucapião especial de imóvel urbano é o direito dado àquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirindo o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Estes 3 instrumentos já estavam estabelecidos no Estatuto da Cidade e agora foram instituídos no rol dos instrumentos do município.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, foi recentemente aprovada, por meio da lei Complementar nº 1187, de 30 de dezembro de 2022 e está em processo de aprovação junto ao poder legislativo e será devidamente analisada no Diagnóstico Final.

Importante destacar que mesmo com o aumento da densidade construtiva ao longo das últimas revisões da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município, não houve aumento populacional desde 1980. Nos dados disponibilizados no dia 29 de dezembro de 2022, o IBGE estimou o número de 414.029 habitantes no município de Santos. Como 2010 contávamos com 419.388, a estatística de 2022 revelou um decréscimo de cerca de 5 mil habitantes em pouco mais de uma década, conforme Gráfico 1.

Gráfico 1 - População de Santos, 2022.



Fonte: IBGE / *2022: Estimativa IBGE

4. Contexto normativo/institucional da política habitacional de Santos e balanço pós Plano de Habitação de 2009

Segue abaixo o contexto institucional nas esferas federal, estadual e municipal e seus respectivos resultados na política habitacional do município de Santos, pós Plano Municipal de Habitação, de 2009.

4.1. Contexto institucional e produção pela esfera federal

O PMH apresentado em 2009, foi elaborado no mesmo ano de aprovação da lei federal que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV, conforme Lei nº 11977, de 7 de julho de 2009 sancionando o programa central de provisão habitacional para Habitação de Interesse Social – HIS, além de instituir a definição e os parâmetros para a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

Em relação à provisão, o objetivo do Programa foi facilitar tanto a produção de HIS pelos empreendedores, como sua aquisição para famílias com renda de até 10 salários mínimos, considerando subsídio de quase 100% para as famílias que recebiam até três salários mínimos por mês.

O MCMV, juntamente com o Programa de Aceleração de Crescimento - PAC, lançado em 2007, foram os programas que viabilizaram, no âmbito federal, a produção habitacional no município, conforme descrição das Faixas do Programa na Tabela 1.

Tabela 1 - Faixas de renda do Programa MCMV

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO MCMV	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 1.800,00	FAIXA 1	Até 90% de subsídio do valor do imóvel. Pago em até 120 prestações mensais de no máximo R\$ 270,00 sem juros.
Até R\$ 2.600,00	FAIXA 1,5	Até R\$ 47.500,00 de subsídio, com 5% de juros ao ano.
Até R\$ 4.000,00	FAIXA 2	Até R\$29.000,00 de subsídio, com 6% a 7% de juros ao ano.
Até R\$ 9.000,00	FAIXA 3	8,16% de juros ao ano.

Fonte: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>>. Publicado em 06/08/2020.

Em 2019, com a extinção do Ministério das Cidades, o tema de habitação e toda a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, foram incorporados ao Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR e a PNDU passou por um processo de reformulação junto a este Ministério. Em relação ao atendimento do déficit de moradias propriamente dito, o governo federal promoveu a Habitação de Interesse Social – HIS por meio do Programa Casa Verde e Amarela - PCVA. Além da produção de moradias subsidiadas e do financiamento habitacional, o Programa manteve dispositivos sobre a regularização fundiária, a melhoria habitacional e introduziu o aluguel social.

Em relação a provisão propriamente dita, o Programa Casa Verde e Amarela se dividiu para os seguintes grupos, conforme Tabela 2, com dados do pelo Ministério do Desenvolvimento Regional:

Tabela 2 - Faixas de renda do Programa MCMV

RENDA FAMILIAR MENSAL	FAIXA DO PCVA	CARACTERÍSTICA
Até R\$ 2.400 mil	Urbano 1	juros baixos (4,75% ao ano) e subsídio de até R\$ 47,5 mil
Até R\$ 4.400 mil	Urbano 2	subsídio pode chegar a até R\$ 29 mil e as taxas de juros variam entre 5,5% a 7% (não cotista) e de 5% a 6,5% (cotista) para moradores das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste.
Até R\$ 8 mil	Urbano 3	juros de 8,16% (não cotista) e de 7,66% (cotista). Ao mesmo tempo, as pessoas desse grupo não contam com o benefício do subsídio.
Até R\$ 29 mil	Rural 1	
Até R\$ 52.800 mil	Rural 2	
Até R\$ 96 mil	Rural 3	

Fonte: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/minha-casa-minha-vida/programa-minha-casa-minha-vida-mcmv>> e <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/programa-casa-verde-e-amarela>>. Consultados em 12/01/2023.

Mesmo com a elevada demanda, devido ao alto valor da terra em Santos³⁵, dentre outros vários fatores, os Programas contribuíram para a realização de somente alguns empreendimentos no município de Santos, conforme Tabela 12. De modo geral, foram construídos em localizações distantes dos grandes centros de emprego, totalizando em 2.792 unidades (conforme Figura 18 e Tabela 12). Além destas, foram construídas como produção estatal mais 1.120 unidades. Entretanto, estas foram construídas no município

³⁵ Para maiores detalhes sobre valores imobiliários no município, ver <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/6-dinamica_imobiliaria.pdf>. Consultado em 15/12/2022.

vizinho, em São Vicente, em área pública e contaram também com aporte federal do PAC e estadual da CDHU.

Importante destacar o convênio que o município possui com a Secretaria de Patrimônio da União – SPU desde 2003 e que, atualmente, está vinculado ao Ministério da Economia. O convênio garante a regularização de áreas da União que tenham sido ocupadas irregularmente para dar prosseguimento às ações de regularização fundiária.

4.2. Contexto institucional e produção pela esfera estadual

A política habitacional do estado atualmente é gerida pela Secretaria Estadual de Habitação de SP - SEHAB e está dividida em 2 grandes linhas programáticas: as previstas pelo Plano Estadual de Habitação – PEH (2011-2023) que estão baseadas em 2 vertentes: “Ações Corretivas” e “Fomento e Provisão de Moradias”, coordenadas pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano - CDHU e o Programa Nossa Casa, coordenado pela Agência Casa Paulista.

Em 2016, a CDHU desenvolveu um módulo de mapeamento a fim de criar um sistema de informações de assentamentos precários, o Sistema de Informações Metropolitanas – SIM e, a partir dele, se estabelecerem políticas de habitação e intervenções mais integradas e eficazes³⁶. O módulo está sendo regularmente alimentado pelos municípios da RMBS, a partir dos dados mais recentes que tenham e será apresentado e utilizado no Diagnóstico Final deste PMH.

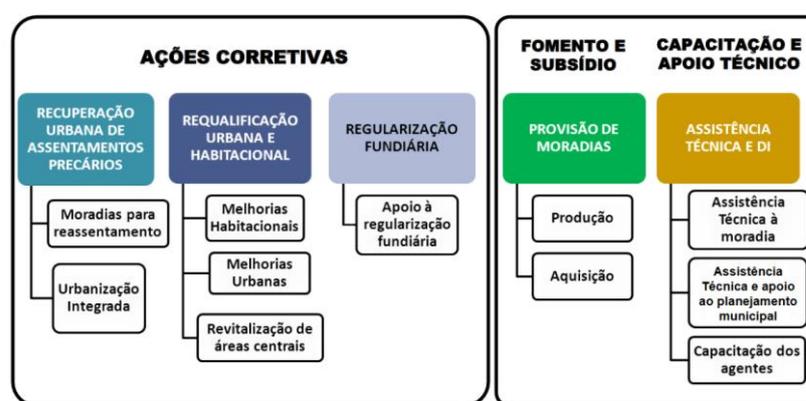
A análise e aprovação de projetos habitacionais, se dá por meio do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais – GRAPROHAB, atualizado por meio do Decreto nº 66.960, de 8 de julho de 2022 e a regularização dos núcleos habitacionais se dá por meio do Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais – Cidade Legal, instituído pelo Decreto nº 52.052, de 13 de agosto de 2007.

Linhas programáticas previstas no PEH-SP - 2011-2023

³⁶ Com uma plataforma geocolaborativa, o Sistema possibilita mapear e caracterizar os assentamentos nas regiões metropolitanas, por meio do preenchimento dos dados pelos respectivos municípios. A partir dos dados cadastrados é possível a classificação dessas áreas em diferentes tipos (desocupação total, urbanização complexa, urbanização simples, e regularização fundiária, associada às condições anteriores ou como única ação necessária). Atualmente o SIM está vinculado ao Instituto Geográfico e Cartográfico – IGC.

As linhas programáticas atuais do PEH focam em 2 diretrizes principais: Ações Corretivas, que englobam a recuperação urbana e ambiental nos municípios, abrangendo reassentamento habitacional, ação em favelas, melhorias habitacionais e urbanas e apoio à regularização fundiária e ao desenvolvimento local e o Fomento e Provisão Habitacional. Estão delineadas no Plano Estadual de Habitação de SP – PEH-SP 2011-2023, conforme Figura 10. Ambas são voltadas ao atendimento da população com renda de um a dez salários mínimos, sendo o atendimento prioritário até cinco salários.

Figura 9 - Linhas programáticas previstas no PEH-SP - 2011-2023



Fonte: Nota Técnica - Necessidades Habitacionais - Indicadores de Favela e Risco no Estado de São Paulo. CDHU, 2020.

Linhas Programáticas das Ações Corretivas

1. Programa de Requalificação Urbana e Habitacional

O Programa de Requalificação visa atuar em assentamentos precários, tais como: favelas e cortiços, para melhoria das condições de moradia, qualificação urbana e socioambiental; integrar atendimentos por habitação, revitalização de áreas urbanas, saneamento, desenvolvimento social e regularização urbanística, com ações de urbanização, adequação de infraestrutura, serviços e reassentamento de famílias. Inclui quatro ações principais:

1.1. Ação de Reassentamento Habitacional

São voltadas ao atendimento habitacional às famílias removidas das áreas de risco e nos casos de remoção por desadensamento de favelas, áreas de recuperação e proteção ambiental e áreas de influência de obras públicas. Pode contemplar a produção de unidades habitacionais isoladas ou em conjuntos habitacionais, com infraestrutura e

equipamentos urbanos, oferta de crédito para aquisição de unidades no mercado e o fomento à produção por meio de parceria com outros agentes promotores. Para esta Ação, utilizam-se recursos do Auxílio Moradia Emergencial (AME), instituído pelos Decretos nº 55.334, de 11 de janeiro de 2010, Decreto nº 55.370, de 27 de janeiro de 2010 e Decreto nº 56.664, de 11 de janeiro de 2011. Está inserido na política de subsídios às soluções provisórias de moradia da Secretaria de Habitação, tem como objetivo assistir famílias indicadas pelo município e como expressamente descritas no Decreto nº 55.334, de 11 de janeiro de 2010 “que se encontram em situação de vulnerabilidade temporária, cuja moradia tenha sido afetada por calamidade pública (enchentes) e que se encontre em situação de vulnerabilidade temporária oficializada pelo município”. O Auxílio se dá mediante o repasse temporário de valor mensal de recursos e destina-se à população com renda familiar de até 10 salários-mínimos.

1.2. Ação de Urbanização de Assentamentos Precários

As ações promovidas contemplam serviços de recuperação e desenvolvimento social e urbano em favelas e assentamentos precários, podendo incluir: urbanização e implantação ou adequação de infraestrutura; recuperação ambiental e eliminação de riscos; implantação de equipamentos públicos e sociais; melhorias habitacionais; ações de desenvolvimento e integração social e econômica; regularização urbanística e fundiária.

1.3. Ação de Habitação para Litoral Sustentável

Voltada à região costeira e áreas de influência da Serra do Mar, sendo parte integrante das ações de desenvolvimento sustentável do Litoral Paulista. As ações consistem em urbanização de favelas e reassentamento habitacional; erradicação de áreas de risco; renovação urbana de áreas centrais e revitalização de cortiços; provisão de moradias; financiamento para reforma de moradias. Neste Programa, está inserido o Programa Vida Digna, no qual Santos foi atendido.

- Programa Vila Digna

O Programa Vida Digna consiste na remoção e reassentamento de cerca de 3.000 famílias que vivem em palafitas e áreas inundáveis em Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente. As famílias serão transferidas para novos conjuntos habitacionais a serem construídos nestas cinco cidades da Baixada Santista.

“Com investimento na ordem de R\$ 600 milhões do governo paulista, o Vida Digna também promoverá a recuperação socioambiental e requalificação das áreas ocupadas por palafitas na orla do estuário de Santos. O programa contará ainda com apoio dos municípios na disponibilização de terrenos para construção das unidades e contrapartidas nas remoções, trabalho social e recuperação das áreas degradadas desocupadas. Caberá aos municípios a gestão do uso e ocupação do solo, licenciamento e regularização urbanística e fundiária, articulação de investimentos em drenagem, saneamento, educação, saúde, cultura e das políticas sociais em cada território abrangido. Outra ação articulada com as prefeituras será a implantação de áreas de lazer e outros usos compatíveis naqueles locais que serão desocupados, permitindo a prevenção de novas ocupações habitacionais irregulares. Além de promover o atendimento habitacional definitivo, o programa irá retirar uma população em situação de vulnerabilidade do contato direto com os vetores que causam inúmeros doenças transmitidas pela poluição da água, como gastroenterite, amebíase, giardíase, febres tifoides e paratifoide e hepatite A.”

O município de Santos firmou convênio com a CDHU para implantação de 3 empreendimentos dentro deste Programa: Prainha do Ilhéu (Santos “AB”), Bananal (Santos “Y”) e Jabaquara (Santos “Z”), conforme Quadro 1. Vale destacar que numa das áreas onde já houve de remoção das palafitas, serão implantadas novas unidades, dentro de um programa municipal, com aporte estadual denominado Projeto Piloto Parque Palafitas, conforme descrito no capítulo 4.

Quadro 1 - Convênios do Programa Vida Digna

Entes	Área que serão desocupadas	Área do Empreendimento	Nº de UHs a serem construídas	Propriedade/Modelo
CDHU, Município de Santos e COHAB	Áreas de Palafitas ou risco de inundação	Santos Z - Jabaquara	300	Área da União com Contrato de Doação com Encargos com força de Escritura Pública

CDHU, Município de Santos e COHAB	Áreas de Palafitas ou risco de inundação	Santos Y - Bananal	140	Área da União com Contrato de Cessão, sobre regime de CDRU Gratuito em terreno acrescido de marinha
CDHU, Município de Santos e COHAB	Áreas de Palafitas ou risco de inundação	Santos AB - Prainha II	574	Área da União com Contrato de Cessão de Uso Gratuito
TOTAL			1.014	

Em todos os contratos está previsto além das UHs, concessão de auxílio moradia provisório e soluções complementares que poderão ser estabelecidas entre os entes, a fim de antecipar o reassentamento.

1.4. Ação de Melhorias Habitacionais e Urbanas

São ações voltadas às melhorias habitacionais e urbanas e de serviços em moradias e/ou conjuntos habitacionais ou assentamentos e núcleos habitacionais urbanos. Estas ações poderão ser associadas a trabalhos de desenvolvimento e integração social e econômica das comunidades ações de assistência técnica. Compreende 2 Programas:

- Programa Especial de Melhorias (PEM)

O Programa Especial de Melhorias – PEM foi instituído pelo Decreto nº 54.199/2009, e alterações (Decretos Estaduais nº 59.215, de 21 de maio de 2013, nº 64.065, de 2 de janeiro de 2019 e Decreto nº 64.757, de 24 de janeiro de 2020). Visa realizar intervenções físicas que resultem em melhorias urbanas em empreendimentos habitacionais de interesse social, desenvolvidos pela administração pública, direta ou indireta, dos poderes públicos municipal, estadual ou federal. Os recursos direcionados à implementação do PEM destinam-se à execução de projetos na área de infraestrutura e/ou equipamentos sociais. Na área de infraestrutura, podem ser atendidas as obras de rede de águas pluviais; drenagem; rede de iluminação pública; construção de calçadas, guias e sarjetas; central de tratamento de esgoto; estação elevatória de esgoto; reservatório de água e tratamento; pavimentação asfáltica ou com bloquetes em ruas, acessos, escadarias; muros de arrimo; e recapeamento asfáltico. Na área de equipamentos sociais, são contempladas obras de construção, reforma ou ampliação de

centro comunitário; creche; parque infantil; centro de convivência do idoso; espaço cultural; praças públicas e área para prática de esportes e de lazer³⁷.

- Programa São Paulo de Cara Nova

Um outro Programa existente, instituído pelo Decreto n.º 53.846, de 19 de dezembro de 2008, tem por objetivo realizar intervenções físicas que resultem em melhorias urbanas e serviços nos conjuntos habitacionais ou nos assentamentos em processo de urbanização, sob a responsabilidade da CDHU, a fim de proporcionar à população residente melhores condições de acessibilidade, segurança, salubridade e habitabilidade. As intervenções compreendem obras de infraestrutura, obras de equipamentos sociais, ações de recuperação de áreas condominiais ou de áreas comuns de núcleos habitacionais e ações de capacitação de moradores.

- Programa Viver Melhor

As ações se dão por meio do PDU - Programa de Desenvolvimento Urbano – estabelecido pelo Decreto Nº Decreto Estadual nº 58.183, de 29 de junho de 2012 e Deliberação Normativa do CGFPHIS nº 013, de 11 de setembro de 2013, tendo por fundamento a Lei Estadual Nº 12.801, de 15/01/2008. São custeadas pelo *FPHIS - Fundo Paulista de Habitação de Interesse Social*. Visa a promoção de melhorias e adequações em unidades habitacionais já construídas em assentamentos e núcleos urbanos do Estado de São Paulo, acompanhadas de serviços de assistência técnica e de conservação viária. Incluem serviços típicos de reparos e melhorias, executados por moradia que contemplam complementos ou refazimentos de revestimentos de paredes e pisos, revisão e reforço em coberturas, pintura, complemento ou reforço em alvenarias, instalação de esquadrias, execução de tubulação de água e/ou esgoto e ligação na rede pública existente, instalação de sanitários, revisão de instalações elétricas, complementos de drenagem e melhorias de acesso, contenções e melhorias urbanas pontuais, necessárias à requalificação do domicílio. São definidas as seguintes áreas para tal Programa:

³⁷ O Manual do Programa Especial de Melhorias - PEM pode ser acessado através do seguinte endereço eletrônico: <<https://www.habitacao.sp.gov.br/programas/cph.aspx>>. Acessado em 12/01/2022.

- Áreas regularizadas ou passíveis de regularização, a serem enquadradas como Reurb-S pelos municípios;
- Áreas com predominância de domicílios com precariedade habitacional;
- Áreas sem predominância de fatores de risco e passíveis de consolidação das moradias;
- Setores de núcleos/assentamentos que atendam as condições acima.

- Programa de Regularização Fundiária de Interesse Habitacional

O Programa promove as ações que propiciam regularização fundiária de núcleos e conjuntos habitacionais promovidos pela CDHU. Engloba as etapas necessárias para regularização de conjuntos e núcleos habitacionais executados, compreendendo levantamentos cadastrais, projetos para a regularização, finalização do processo de aquisição de terrenos, remoção e reassentamento de famílias ocupantes de áreas de uso público e habitacional dos conjuntos, obras de infraestrutura e paisagismo, obtenção de licenças e aprovações do Corpo de Bombeiros, prefeituras e órgãos estaduais, elaboração da documentação para registro, visando à abertura das matrículas individualizadas das unidades habitacionais e instituição dos condomínios, quando houver.

Linhas Programáticas de Fomento e Provisão Habitacional

Os programas de provisão habitacional se dão via execução direta ou parcerias para a produção de empreendimentos habitacionais, fomento a aquisição de unidades prontas ou em construção e fomento à produção de empreendimentos habitacionais ou lotes urbanizados associados à produção e financiamento da moradia. Se dividem em 2 ações:

1. Ação de provisão de Moradias para demanda Geral

Esta ação é voltada para a provisão de moradias isoladas ou em empreendimentos habitacionais com infraestrutura e equipamentos urbanos, realizados em parceria com os municípios e/ou outros agentes, podendo ser promovidos

diretamente pela Secretaria da Habitação/CDHU, ou por meio de outros agentes parceiros. É composta por 5 programas básicos:

- Parceria com municípios

O programa prevê o atendimento da demanda municipal constituída por famílias com ônus excessivo de aluguel ou situação de coabitação. Voltado à demanda aberta de interesse Social, com renda entre 1 a 10 salários mínimos, priorizando o atendimento a famílias com até 5 salários mínimos. Inclui, também, as demandas especiais definidas em legislação específica, tais como idosos, pessoas com deficiência e policiais. Nessa parceria, geralmente o município aporta como contrapartida, o terreno, por meio de doação, além de responsabilizar-se pela realização do trabalho social, com apoio da CDHU.

- Parcerias com Associações e Cooperativas.

O Programa prevê a produção de moradias em parceria com entidades organizadoras, em atuação direta da CDHU na promoção de empreendimentos habitacionais resultantes de editais de seleção já realizados, ou em atuação da Cia. em apoio à Secretaria da Habitação/Casa Paulista na parceria com a União. As parcerias podem contar com terrenos desapropriados pela Cia, sendo que, nos empreendimentos desenvolvidos diretamente pela CDHU, a parceria com as entidades abrange, entre outros, orientação social ao grupo alvo, participação socio comunitária, inserção social, apoio à cidadania e orientação para gestão e manutenção da unidade e do condomínio.

- Programa Vida Longa

O programa Vida Longa foi instituído pelo Decreto nº 64.509, de 01 de outubro de 2019 e alteração (Resolução Conjunta SH – SEDS 61, de 9-10-2019) e é uma ação conjunta entre a Secretaria de Estado da Habitação, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, articulada com os municípios paulistas interessados.

Tem por objetivo implantar equipamento comunitário de moradia gratuita visando a oferta de serviço socioassistencial voltado a pessoas idosas (60 anos ou mais) independentes para a realização das atividades da vida diária, em situação de

vulnerabilidade e risco social, com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, sem acesso à moradia, inseridas no CadÚnico, com renda de até 2 (dois) salários mínimos.

O Vida Longa foi um aperfeiçoamento do antigo Vila Dignidade, revogado pelo Decreto Nº 64.509, de 01 de outubro de 2019. O Vida Longa pretende promover maior socialização dos moradores, resgatando o modelo de comunidade, mas mantendo-se a tipologia habitacional de unidades autônomas e com base no Desenho Universal, o que inclui unidades com mobiliário básico, barras de apoio, pias e louças sanitárias em altura adequada, portas e corredores mais largos, interruptores em quantidade e altura ideais, rampas e pisos antiderrapantes, áreas comuns acessíveis, áreas de convívio, projeto paisagístico e áreas para horta. Para tanto, o equipamento comunitário de moradia gratuita é especialmente projetado em condomínios horizontais de no máximo 28 unidades habitacionais. Os idosos não pagam pela moradia.

O município de Santos tinha convênio com o antigo Vila Dignidade. Atualmente o município oferece um apoio de moradia social, com aporte do município, com as chamadas Repúblicas de Idosos, coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Social. São 2 repúblicas, que atendem 11 idosos e estão localizadas na Vila Mathias (Vitória e Renascer) e na Macuco (Bem Viver). Eles ingressam às unidades por decisão própria, mas sob encaminhamento dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ou Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), da Secretaria de Desenvolvimento Social. Também existe a República de Jovens que abriga 2 pessoas atualmente.

- Programas de Moradia Indígena e Moradia Quilombola

O Programa atende a população indígena assistida pela FUNAI (Fundação Nacional do Índio), que reside em Aldeias localizadas em Terras Indígenas, de propriedade da União, promovendo soluções e construções habitacionais adequadas à origem, cultura e costumes, de acordo com diretrizes estabelecidas pela Lei Estadual nº 11.025 de 28 de dezembro de 2001³⁸.

³⁸ O Manual do Programa de Moradia Indígena pode ser acessado através do seguinte endereço eletrônico:

2. Ação de Provisão de Lotes Urbanizados

Execução direta pela SH/CDHU ou repasse aos municípios para implantação de loteamentos populares, incluindo obras de infraestrutura, terraplenagem, pavimentação e tratamento das áreas livres e institucionais. Essa modalidade pode ser combinada com a implantação das moradias nos lotes viabilizados, por meio da ação de provisão de moradias para demanda geral.

- Programa Nossa Casa

O Programa prevê a concessão de subsídios, por meio da SEHAB e por meio do agente executor Casa Paulista, para famílias com renda prevista pelo programa, que adquirirem unidades habitacionais nos empreendimentos privados participantes do Programa. É regulamentado pelo Decreto Estadual nº 64.419, de 28 de agosto de 2019, Decreto nº 57.370, de 27 de setembro de 2011, pela Resolução Estadual SH Nº 54/2019 e pela Resolução Estadual SH Nº 03/2020, que estabelece o regulamento do Programa Nossa Casa, na modalidade Fomento Habitacional por Subsídio.

A execução do Programa se dá com articulação aos demais programas habitacionais instituídos nas esferas federal, estadual e municipal, inclusive com aqueles executados pela CDHU.

O Programa foi implementado em Santos, em diversos empreendimentos. Atualmente os empreendimentos que estão em fase inicial, ainda de convênio, viabilizados com aporte deste Programa é o Santos "X" (Faixa da União 1), Santos "LIX" (Faixa da União 2), Santos "LX" (Faixa da União 3), totalizando 604 unidades, conforme Tabela 15.

<<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/ProgramaMoradiaIndigena.pdf/7dae6126-b4b4-2b1d-f4db-ad7d3ae7c051#:~:text=Formalizado%20pela%20Lei%20Estadual%20n%C2%BA,recur%2D%20sos%20a%20fundo%20perdido.&text=Promover%20o%20atendimento%20habitacional%20%C3%A0s,detentoras%20de%20T%C3%ADtulo%20de%20Dom%C3%ADnio>>. Acessado em 12/01/2022.

- Programa de Atuação em Cortiços – PAC³⁹

O PAC se iniciou em 2001 e extinto em 2010 e foi especificamente formulado para os municípios de Santos e São Paulo.

A metodologia se baseou em 2 eixos: a prospecção da demanda e a organização da demanda pós ocupação. Previa que os atendimentos utilizassem os recursos por meio de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, que estabeleceu 3 modalidades: unidade construída ou reformada pela CDHU, Carta de Crédito para aquisição de imóvel no mercado ou Ajuda de Custo, para as famílias que não possuíam renda suficiente ou interesse em assumir financiamento habitacional. O Projeto teve como componente indispensável a intervenção nos imóveis encortiçados de origem, o que determina a elegibilidade das famílias para acesso às soluções habitacionais a serem financiadas pelo Programa.

No caso de Santos, na área da chamada ZEIS 3, onde estão concentrados os cortiços, foram executados 2 empreendimentos por meio deste Programa, porém foram entregues em 2008, antes da publicação do PMH de 2009⁴⁰. Atualmente o empreendimento denominado Santos I, localizado na Avenida São Francisco, nº 413, na chamada ZEIS 3 está em início de obras e contará com 50 UHs, mas já não faz parte deste Programa.

Para concluir, ao todo, se considerarmos desde unidades entregues até unidades que ainda estão somente com convênio firmados, a produção habitacional estatal pós PMH de 2009, foi de 3.433 unidades habitacionais, conforme Tabela 3.

Tabela 3 - Empreendimentos residenciais viabilizados pelo município (COHAB-ST) e estado (CDHU) pós PMH de 2009

Status dos empreendimentos	Nº de unidades
Entregues	1563
Em construção	190

³⁹ O Programa do PAC está detalhadamente descrito, até as ações de 2012, no Relatório Geral, no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/RelatorioGeralProgramaCorticos.pdf/cef12342-5419-23a0-bf8c-95360484fe86>>. Consultado em 11/01/2022.

⁴⁰ Os empreendimentos realizados por meio do PAC em Santos foram o Santos F, com 60 UHs e o Santos H, com 53 UHs.

Licitados e contratados, com convênio aguardando licitação e somente com convênio	1680
TOTAL	3433

Fonte: COHAB-ST. Elaboração: COPOLUR, 2022.

4.3. Contexto institucional e produção pela esfera municipal

A política de habitação hoje está expressa no Plano Diretor do Município, aprovado pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022, na lei das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, aprovada pela Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 e no PMH, elaborado em 2009, sendo todos elaborados em conjunto e coordenados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB, por meio da Coordenadoria de Políticas Urbanas - COPOLUR. A implementação da política, por sua vez, é feita tanto pela COHAB-ST, conforme Lei nº. 810 de 12 de dezembro de 1991, no que se refere a novos empreendimentos como também pela SEDURB, por meio da Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística – COREFUR, conforme o Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional, de 2013.

PLANO MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE 2009

Em 2009, o município de Santos aprovou, junto aos Conselhos CMH e CMDU, o Plano Municipal de Habitação – PMH, estruturando a política habitacional priorizando a HIS⁴¹ e estabelecendo metas, diretrizes, custos e programas.

⁴¹ A expressa definição, bem como os parâmetros de renda para Habitação de Interesse Social – HIS, foram normatizados em consonância com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS no Plano Diretor de 2013 e permanece nesta norma, revisada em 2018 e conforme incisos III e IV do §3º do artigo 142 da Lei Complementar nº 1005, de 16 de julho de 2018. A Habitação de Interesse Social – HIS ficou destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 60 m² (sessenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias, classificando-se em 2 (dois) tipos: HIS 1, destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais e HIS 2 destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários mínimos nacionais; a Habitação de Mercado Popular – HMP ficou destinada à famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até 2 (dois) sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70 m² (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos.

O PMH de 2009 se deu em 3 etapas.

Na Etapa 1, houve uma 1ª reunião, chamada de “Reunião de Reconhecimento, Estruturação e Opções Metodológicas”, cujo objetivo foi discutir as questões metodológicas para a execução do Plano e equalizar informações e expectativas do trabalho tanto para o chamado Núcleo Consultivo, quanto para o Núcleo Executivo (formado por Secretarias Municipais e coordenado pela SEDURB). Na 2ª reunião, aconteceu uma reunião de fechamento do Relatório de Metodologia e na sequência, uma audiência pública.

Na Etapa 2, aconteceram as reuniões periódicas do diagnóstico técnico, com coleta de informação, razão de cada pesquisa e debate das questões práticas vivenciadas na implementação da Política Habitacional, nos seguintes temas: Inserção na Região Metropolitana, Características do Município, e Atores Sociais, Necessidades Habitacionais, Programas e Ações, Questões Legais, Institucionais e Administrativas. Na sequência, uma última reunião com fechamento do Relatório de Diagnóstico Habitacional, na qual se revisou toda a sistematização dos trabalhos de Diagnóstico elaborado, foram indicadas questões a serem tratadas pela etapa seguinte e se avaliou o Planejamento estabelecido e a realização de uma audiência pública.

Na Etapa 3, aconteceram as reuniões periódicas sobre os Princípios, Objetivos, Diretrizes e Metas, com a discussão e aprofundamento através dos conceitos, as orientações e definições a serem alcançadas pelo Plano, incluindo estabelecer os instrumentos urbanísticos e programas para implementação da política habitacional, apresentação de estudos de casos de outros municípios, definição de metas e recursos necessários para execução de cada programa e ação. Nas reuniões também foram discutidos os Instrumentos Urbanísticos, Programas, Ações e Monitoramento, em consonância com o orçamentário-financeiro (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual – PPA / LDO / LOA) do governo local e com as definições do Plano Nacional de Habitação – PLANHAB. Também foi discutida a classificação dos instrumentos urbanísticos, programas e ações que comparam o Plano em ordem de importância, em discussão com a sociedade civil, bem como as ações prioritárias a serem feitas considerando o porte e a complexidade das questões urbanas locais, os prazos para implementação das ações previstas no PMH e sua consolidação (curto, médio e longo prazo) em conformidade com a capacidade de investimentos do setor (ex: produção habitacional e de loteamentos adequados, urbanização e

regularização fundiária de assentamentos precários e informais, destinação de áreas urbanas à Habitação de Interesse Social, assistência técnica e outros).

Também foram estabelecidos indicadores para o Plano, como o número de famílias atendidas, de áreas ofertadas, de parceiros, de unidades produzidas, de unidades melhoradas, de áreas regularizadas, de áreas monitoradas, entre outros, além dos Indicadores para o Monitoramento, Avaliação e Revisão do Plano para que fosse um norteador da Política Habitacional no município. A obrigatoriedade do sistema de monitoramento do PMH foi garantida recentemente, por meio do novo Plano Diretor do município, aprovado pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022.

Depois do término destas discussões, houve uma reunião final na qual se fechou uma primeira versão do PMH a ser debatida com a Equipe de Acompanhamento. E, sequencialmente, aconteceu uma Seminário e Audiência Pública. Após todas estas etapas, se elaborou o produto final, resultando no PMH de 2009.

Os quadros sínteses do Plano, conforme Quadro 2 e Quadro 3 estabeleceram os números quanto a provisão e a inadequação habitacional no município.

Quadro 2 - Quadro síntese da necessidade de novas moradias em Santos identificada em 2009 - Déficit Quantitativo

Tipo de Demanda	Situação	Famílias	Fonte de dados
Demanda Nucleada	(A) Domicílios a serem removidos	5.547	Levantamento PMS, CDHU e estimativas realizadas para este diagnóstico
Demanda Dispersa	(B) Famílias Conviventes fora dos setores subnormais	8.513	FJP (IBGE 2000)
	(C) Famílias moradoras em cômodos fora dos setores subnormais	2.590	
	(D) Famílias moradoras em Domicílios Improvisados	226	
Total		16.876	

Fonte: PMH, 2009.

Quadro 3 - Quadro da inadequação dos domicílios urbanos no município de Santos – Déficit Qualitativo, segundo a Fundação João Pinheiro – FJP 2000

Tipo de Demanda	Situação	Famílias	Fonte de Dados
Demanda Nucleada	Urbanização Simples	4.492	Levantamento PMS, CDHU e estimativas realizadas para este diagnóstico
	Urbanização Complexa	3.338	
	Regularização Fundiária	11.715	
Demanda Dispersa	Domicílios Sem Banheiro	1.274	FJP/Censo Demográfico IBGE 2000
	Adensamento Excessivo	4.900	FJP/Censo Demográfico IBGE 2000

Fonte: PMH, 2009.

Destaca-se ainda a inexistência de cadastro municipal geral único, inviabilizando a identificação das faixas de renda das demandas existentes⁴². Assim, não foi possível prever definição adequada das metas físico-financeiras, optando-se pela previsão de um subsídio integral a todas as famílias. Como consequência, surgiram dificuldades para o estabelecimento de tipologia de empreendimento economicamente viável até para os núcleos com demandas específicas.

O PMH sintetizou os Programas Habitacionais a época, nas 3 esferas, conforme Quadro 4.

⁴² Uma das Metas Normativas do PMH (2009) foi a criação de uma lei para instituir o Cadastro Universal e Unificado da demanda habitacional do município a qual definisse os parâmetros e critérios de inserção e uma das metas institucionais a estruturação do Cadastro Universal e Unificado da Demanda Habitacional do Município, de forma vinculada ao Sistema de Informações Geográficas – SIG Santos. O Plano Diretor, LC 1181, e 8 de novembro de 2022, definiu em seu artigo 142:

(...)

Art. 142. Na implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, deverá ser garantida a integração dos cadastros das famílias atendidas pelos projetos de provisão habitacional e de regularização fundiária por meio da criação de cadastro único municipal integrado aos dados do Cadastro Único Nacional, incluindo os dados do CDHU, COHAB, CMH e Município, objetivando impedir a duplicidade e garantir o atendimento das famílias.

Quadro 4 - Síntese dos Programas Habitacionais e Linhas de Atuação no Município de Santos
(Tabela 3.10 do PMH de 2009)

Ente Federativo	Programa	Linha de Atuação
Governo Federal	Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS	Infra-estrutura urbana e social
		Saneamento (esgotamento sanitário em assentamentos)
		Habitação (urbanização de assentamentos, produção e melhoria de UHs, Plano Municipal de Habitação)
	Emenda Parlamentar - Orçamento Geral da União - OGU	Ex HBB - urbanização integrada da Vila Pelé e favela do Dique da Vila Gilda
		Infra-estrutura urbana
Programa de Arrendamento Residencial (PAR/CEF)	Melhorias de UHs	
Governo Estadual (SH/CDHU)	Programa de Arrendamento Residencial (PAR/CEF)	Urbanização integrada
	Programa Crédito Solidário	Produção de UHs
	Programa Habitacional de Integração (CDHU)	Crédito para produção de UHs
	Aquisição de Moradias	Carta de crédito/subsídios para aquisição de UHs
	Programa de Reassentamento Habitacional (CDHU)	Compra de UHs
	Parceria Municípios (CDHU)	Produção de UHs e Consolidação de UHs existentes
	Programa de Atuação em Cortiços (CDHU/BID)	Produção de UHs
	Parceria Associações e Cooperativas (CDHU)	Requalificação e produção de UHs
	Atuação em Favelas e Áreas de Risco (CDHU)	Complemento de crédito para produção de UHs
Governo Municipal/ COHAB-ST	Núcleo Habitacional por Empreitada (CDHU)	Produção de UHs
	SH4 (CDHU)	Produção de UHs
	SSPSP (CDHU)	Produção de UHs
	Programa Cidade Legal (SH)	Concessão de carta de crédito
	Ação Municipal em Habitação	Apoio técnico para regularização fundiária
		Produção de lote urbanizado
		Produção de UHs
Programa de Regularização Fundiária (COHAB-ST e SEPLAN)	Melhoria de UHs (consolidação)	
	Urbanização de assentamentos	
Programa Alegria Centro_Habitação (PL)	Locação social	
	Alojamento	
	Regularização fundiária	
Programa Santos Novos Tempos	Revitalização e adequação de infra-estrutura das UHs	
	Substituição de moradias subnormais com provisão habitacional	
	Urbanização	
	Intervenção em áreas de risco e degradadas (melhorias e implantação de infra-estrutura de macro drenagem, contenção e adequação das ocupações em situação de risco)	

Fonte: PMH, 2009.

Ao final, as propostas definidas no PMH de 2009 foram indicadas por meio de 9 Programas Específicos, classificados como transversais e centrais, conforme Quadro 5.

Quadro 5 - Programas Habitacionais definidos no PMH - 2009

	Programa de Regularização Fundiária	Programa de Locação Social	Programa de Provisão Habitacional	Programa de Atuação em Cortiços	Programa de Urbanização e Requalificação Urbana	Programa Santos Novos Tempos	Programa Alegria Centro-Habitação (PL)
Programa de Assistência Técnica							
Programa de Desenvolvimento Institucional							

Fonte: Plano Municipal de Habitação. Prefeitura Municipal de Santos, 2009.

Os Programas Centrais foram aqueles com as linhas norteadoras de atuação do poder público municipal e englobaram diferentes tipos de intervenção (que algumas vezes se repetem em diferentes programas), de acordo com a diversidade da demanda e os Programas Transversais constituíram os que tinham as linhas de ação concebidas como fundamentais para implementação dos programas centrais, dando condições e apoio à implementação dos mesmos. A maior parte deles foi implementada, sendo alguns de forma mais efetiva.

Segue abaixo diagnóstico preliminar de cada programa do PMH.

- **Programa de regularização fundiária**

Com base no Programa de Regularização Fundiária previsto no PMH e amparado nos conceitos estabelecidos pela Lei Federal nº 11977 de 2009, que dispôs sobre a regularização fundiária de assentamentos em áreas urbanas, em 2013, a COREFUR, elaborou seu Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional (Figura 10), onde passaram a ser identificados os núcleos informais com as respectivas demandas nucleadas e déficits existentes a partir de ocupações irregulares.

No mapeamento das demandas nucleadas foram identificadas sete tipologias a serem regularizadas⁴³, com hierarquização para atendimento, estabelecida a partir dos

⁴³ A delimitação das áreas sofreu alterações após 2013 (elaborada em parceria com a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, por meio do Sistema de Informações Metropolitanas - SIM).

seguintes critérios: meio ambiente, projetos incidentes, aspectos urbanísticos, jurídicos, sociais e os recursos financeiros disponíveis.

A COREFUR mapeou todos os núcleos ainda não regularizados no município e mapeou os núcleos de interesse social, identificando sete tipologias a serem regularizadas, com hierarquização para definir priorização quanto ao atendimento, estabelecida a partir de uma pontuação que levou em conta os seguintes critérios: meio ambiente, projetos incidentes, aspectos urbanísticos, jurídicos, sociais e os recursos financeiros disponíveis. Um Grupo Técnico, composto por advogados, arquitetos, engenheiros e geólogos avaliaram e pontuaram cada um destes aspectos em cada núcleo. Desta forma, o Plano permite estabelecer para cada núcleo ações bastante assertivas, tanto do aspecto jurídico como urbanístico, com priorização de atendimento aos núcleos mais “pontuados”. Além disso, as ações voltadas aos núcleos classificados como Tipologias 2, 3 e 4 (Figura 10) estão diretamente relacionadas ao Programa de Urbanização e Requalificação Urbana, previsto também como um outro Programa do PMH.

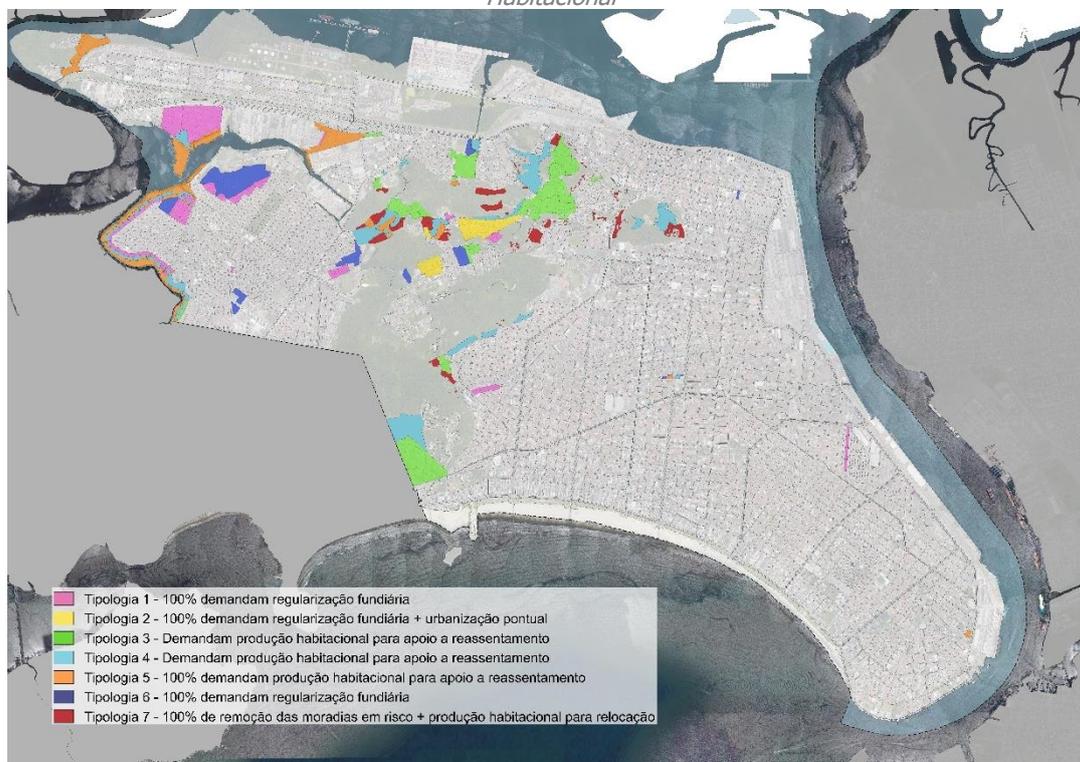
Importante apontar que, embora estabelecidos com critérios diferenciados, os déficits quantitativos e qualitativos identificados no PMH (2009) e no Plano de Regularização e Provisão Habitacional (2013) apresentaram aproximações significativas.

Os números do Plano de Regularização e Provisão Habitacional que serão tratados com mais foco neste diagnóstico serão referentes somente às remoções, por serem referentes exclusivamente à produção habitacional e não estarem vinculados diretamente ao Censo do IBGE, pois as remoções destas tipologias são definidas a partir da presença de risco geológico ou ambiental, dependendo, portanto, de análise técnica. Equivalem no Plano às tipologias 5 e 7. As demais tipologias constituem demandas importantes de direito à moradia adequada⁴⁴, mas por não serem núcleos de remoção, e sim de regularização fundiária, parcelamento e urbanização - com eventuais remoções seja por estarem em risco geológico ou ambiental ou para conformidade das obras

⁴⁴ O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, define o que considera uma moradia adequada: Segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade (a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes), condições de habitabilidade, localização e adequação cultural (a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural).

urbanísticas – serão tratadas com maior detalhamento após a conclusão do Censo Demográfico.

Figura 10 - Demanda nucleada identificada no Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional



Fonte: Plano de Regularização e Provisão Habitacional, 2018.

- Tipologia 1: Assentamentos consolidados, com infraestrutura completa, sem a regularidade urbanística ou da propriedade. 100% demandam regularização fundiária.
- Tipologia 2: Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente regularizados. 100% demandam obras pontuais + urbanização pontual.
- Tipologia 3: Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente urbanizados. Demandam remoções e obras de infraestrutura pontuais. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/realocação.
- Tipologia 4: Assentamentos irregulares e precários consolidáveis. Carência total ou pontual de infraestrutura. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/realocação.
- Tipologia 5: Assentamentos irregulares não consolidáveis por restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental. 100% demandam produção habitacional para apoio a reassentamento.
- Tipologia 6: Conjuntos Habitacionais. 100% demandam regularização fundiária.
- Tipologia 7: Moradias ou assentamentos localizados em áreas de risco a serem removidas de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR e/ou restrições ambientais e/ou Carta Geotécnica. 100% demandam remoção das moradias em risco + produção habitacional para reassentamento.

Importante destacar que entre as tipologias 1 a 4, existem alguns núcleos que se enquadram como áreas de “aluguel de chão”. Esta modalidade, caracterizada como uma das que se enquadram nas Zonas Especial de Interesse Social 1 – ZEIS 1, de exploração fundiária consiste na celebração de contratos de locação, entre proprietários de glebas e famílias de baixa renda, ocupantes destas áreas, que no caso, não são regularizadas ainda. As moradias e demais benfeitorias são construídas pelo ocupante, que pode ser despejado, em caso de inadimplência, deixando ao proprietário do “chão” os investimentos feitos por ele. O proprietário se beneficia então dos investimentos destas famílias e do Poder Público, que nestas áreas implanta infraestrutura e equipamentos.

A exploração fundiária, neste caso, consiste na celebração de contratos de locação, entre proprietários de glebas e famílias de baixa renda, ocupantes destas áreas, que no caso, ainda não são regularizadas. As moradias e demais benfeitorias são construídas pelo ocupante, que pode ser despejado, em caso de inadimplência, deixando ao proprietário do “chão” os investimentos feitos por ele. O proprietário se beneficia então dos investimentos destas famílias e do Poder Público, que implanta infraestrutura e equipamentos. O aluguel de chão é aplicado nas seguintes áreas, conforme Figura 11

Figura 11 e Tabela 4:

Figura 11 - Demandas nucleadas na modalidade do "Aluguel de Chão"



Fonte: Plano de Regularização e Provisão Habitacional, 2018.

. Elaboração: COPOLUR, 2022.

Tabela 4 - Núcleos que se enquadra na modalidade do "Aluguel de Chão"

Área	Nº UH	Tipologia conforme Plano de Regularização
Pacheco	362	3
Vila Progresso	413	2
José Menino	66	4
Torquato Dias	114	2
Clóvis Galvão de M. Lacerda	48	1
TOTAL		1003

Fonte: Plano de Regularização e Provisão Habitacional, 2018.

Quanto as demandas nucleadas de remoção total, o Plano de Regularização classificou, por meio das Tipologias, os núcleos com risco ambiental como Tipologia 5 e os núcleos com risco geológico como Tipologia 7. Nos casos em que se previu de remoção parcial, os núcleos foram enquadrados como Tipologias 3 ou Tipologias 4.

- **Remoções por risco geológico**

As remoções por risco geológico incidem na Macrozona Morros e na Macrozona Continental, devido a declividade da área onde se encontram. São definidas a partir de avaliação da Defesa Civil, com base na classificação dos riscos que apresentam, de acordo com critério utilizado pelo IPT e incorporado na elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR:

R1 – Risco Baixo: não há indícios de processos de instabilização, não se esperam ocorrências no prazo de um ano;

R2 – Risco Médio corresponde a um processo de instabilização em fase inicial, reduzida a possibilidade de ocorrência de eventos destrutivos num prazo de um ano;

R3 – Risco Alto são às áreas com processo de instabilização em pleno desenvolvimento, possível ocorrência de eventos destrutíveis no prazo de um ano;

R4 - Risco Muito Alto, corresponde às áreas com processo de instabilização em fase avançada, com provável ocorrência de eventos destrutivos no prazo de um ano.

Na Macrozona Morros, de acordo com o PMRR, estão localizadas em áreas classificadas como Risco 3 e 4 e eventualmente como Risco 2 – R2. As moradias identificadas estão inseridas nos chamados Setores, conforme indicado na Figura 12, porém nem todas as moradias localizadas nestes setores são objeto de remoção. Também é importante considerar que as moradias indicadas tanto como risco quanto como remoção podem ser reavaliadas quanto a sua classificação, à medida que as áreas do entorno são urbanizadas e recebem infraestrutura, sobretudo drenagem e obras de contenção, visto que este fator afeta diretamente a situação das moradias quanto ao risco geológico.

Figura 12 - Setores com moradias indicadas para remoção na Macrozona Morros, de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR 2020.



Fonte: Departamento de Proteção e Defesa Civil de Santos, 2020. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

LEGENDA:

- Setores com moradias indicadas para remoção - Risco 2
- Setores com moradias indicadas para remoção - Risco 3
- Setores com moradias indicadas para remoção - Risco 4
- Área de remoção - Tipologia 5: Assentamentos irregulares não consolidáveis por restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental. 100% demandam produção habitacional para apoio a reassentamento.
- Área de remoção - Tipologia 7: : Moradias ou assentamentos localizados em áreas de risco a serem removidas de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR e/ou restrições ambientais e/ou Carta Geotécnica. 100% demandam remoção das moradias em risco + produção habitacional para reassentamento.

O último levantamento das áreas de risco, indicou as remoções por bairro, conforme Tabela 5.

Tabela 5 - Quadro de remoções previstas no PMRR 2021 para a Macrozona Morros por bairro

Causa	ID	Área	Nº de moradias
Risco geológico	1	MORRO SANTA TEREZINHA	7
	2	MORRO SABOÓ	12
	3	MORRO JABAQUARA	20
	4	MORRO FONTANA	23
	5	MORRO JOSÉ MENINO	42
	6	MORRO MARAPÉ	44
	7	CANELEIRA e MORRO DA CANELEIRA	45
	8	MORRO PACHECO	53
	9	MORRO MONTE SERRAT	57
	10	MORRO SÃO BENTO	86
	11	VILA PROGRESSO	94
	12	MORRO PENHA	110
	13	MORRO SANTA MARIA	166
	14	MORRO NOVA CINTRA	301
TOTAL DE REMOÇÕES			1.060

Fonte: Departamento de Proteção e Defesa Civil, SESEG, 2021.

Na Macrozona Continental, a ocupação que está instalada em área com risco geológico é o Monte Cabrão, que tem parte instalado em encosta de morro e parte em área plana.

Tabela 6 - Remoções previstas por risco geológico

Área	Nº de moradias
MACROZONA MORROS	1.060
MACROZONA CONTINENTAL – MONTE CABRÃO	70
TOTAL DE REMOÇÕES	2.030

Fonte: Departamento de Proteção e Defesa Civil, SESEG, 2022.

É importante apontar que a questão urbanística e a questão ambiental também são de suma importância quanto à classificação do risco geológico, visto que também interferem diretamente na classificação do seu risco. Neste sentido, o Plano Municipal da Mata Atlântica - PMMA trata de apontar as áreas mais sensíveis e as áreas mais estratégicas para recuperação da sua flora e, conseqüentemente, nas quais o risco

deverá ser reavaliado *a posteriori*. Portanto, o PMMA será avaliado sob este aspecto na próxima fase deste diagnóstico.

De acordo com o Plano de Regularização, as moradias atualmente indicadas para remoção por risco geológico, são classificadas como Tipologia 7 e eventualmente como Tipologia 3 ou 4.

Abaixo segue delimitação dos bairros onde há previsão de remoção por risco geológico, e, portanto, com necessidade de provisão habitacional, indicados na Figura 28. Também são indicados os núcleos classificados no plano de Regularização Fundiária como tipologia 7, além dos núcleos em processo de regularização fundiária das tipologias 3 e 4 que tem previsão de remoção:

Figura 13 - Localização das áreas com risco geológico



Fonte: Imagem google Earth 2022. Áreas: Departamento de Defesa Civil de Santos, 2021.

LEGENDA



Limite do Bairro



Tipologia 3 - Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente urbanizados. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/relocação.

Tipologia 4 - Assentamentos irregulares e precários consolidáveis. Carência total ou pontual de infraestrutura. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/relocação.

Tipologia 5: Assentamentos irregulares não consolidáveis por restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental. 100% demandam produção habitacional para apoio a reassentamento.

Tipologia 7: Moradias ou assentamentos localizados em áreas de risco a serem removidas de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR e/ou restrições ambientais e/ou Carta Geotécnica. 100% demandam remoção das moradias em risco + produção habitacional para reassentamento.

- **Remoções por risco ambiental:**

As remoções por risco ambiental incidem nas chamadas Áreas de Preservação Permanente – APP, nos termos do Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012 e estão concentradas na Macrozona Noroeste, Macrozona Morros e na Macrozona Continental.

Foram definidas por estarem localizadas em margem de córregos, mangues e próximos a nascentes e topo de morros.

Importante salientar que todas as áreas delimitadas também possuem risco geológico ou risco urbanístico/tecnológico/ambiental e tratam-se, portanto, de áreas extremamente sensíveis. Entretanto, não serão contabilizadas como tais, a fim de não haver dupla contagem no déficit. E ainda, que no caso do Caruara, somente parte do bairro possua previsão de remoção por risco ambiental. O restante da ocupação da área não apresenta risco e será consolidada.

Tabela 7 - Núcleos com moradias indicadas como risco ambiental

ID	Área	Nº de moradias
1	CAMINHO DAS PEDRAS (CANELEIRA III)	30
2	MONTANTE CANELEIRA III	39
3	SABÓO II (ÁREA CONTÍGUA À ZEIS)	12
4	CAMINHO PARTICULAR SÃO JORGE – NASCENTE (CANELEIRA III)	34
5	VILA CÉSAR	64
6	CAMINHO DA UNIÃO (JARDIM SÃO MANOEL)	1.201
7	VILA DOS CRIADORES (ANTIGO LIXÃO DA ALEMOA)	904
8	PALAFITAS - DIQUE VILA GILDA	5.640

9	PALAFITAS – DIQUE SÃO MANOEL	600
10	VILA ALEMOA	1.718
11	CARUARA	70
12	FAVELA MANTIQUEIRA	49
TOTAL DE REMOÇÕES		10.361

Fonte: Plano de Regularização e Provisão Habitacional, 2018.

Entretanto, parte destes núcleos também apresentam risco geológico. Se desconsiderarmos estas áreas, temos um total de 7569 moradias.

Tabela 8 - Núcleos com moradias indicadas exclusivamente como risco ambiental

Área com risco ambiental	Nº de moradias
SABOÓ II (ÁREA CONTÍGUA À ZEIS)	12
CAMINHO DA UNIÃO (JARDIM SÃO MANOEL)	1.201
PALAFITAS - DIQUE VILA GILDA	5.640
PALAFITAS – DIQUE SÃO MANOEL	600
CARUARA	70
FAVELA MANTIQUEIRA	49
TOTAL	7.572

Fonte: Plano de Regularização e Provisão Habitacional, 2018.

Figura 14 - Localização das áreas de risco ambiental



Fonte: Imagem google Earth 2022. Áreas: Departamento de Defesa Civil de Santos, 2021.

LEGENDA

 Bairro

 Tipologia 5 - Áreas de risco com previsão de remoção total

- **Remoções por risco urbanístico/tecnológico/ambiental**

De acordo com o diagnóstico da revisão do Plano Diretor do município⁴⁵, algumas áreas residenciais foram identificadas por estarem mal localizadas do ponto de vista ambiental e urbanístico, por estarem muito próximas ao porto e isoladas dos demais

⁴⁵ O diagnóstico do Plano Diretor do município está disponível em <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/diagnostico-renovasantos>>. O diagnóstico específico sobre a relação Porto Cidade, no qual são tratados dos núcleos com risco urbanístico/tecnológico estão disponíveis em <https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/relacao_porto_e_cidade-r01.pdf>. Consultado em 12 de janeiro de 2023.

bairros residenciais. Desta forma, o presente Plano irá considerar também como áreas passíveis de risco, estes casos, classificando estes núcleos como sendo de risco urbanístico/tecnológico/ambiental. Estão localizados na área insular e próximos tanto de instalações portuárias ou industriais como de Áreas de Preservação Permanente -APP de rios e nascentes e ainda, do ponto de vista urbanístico, constituam núcleos isolados, por estarem separados do restante da Macrozona Noroeste pelo sistema viário, por meio de grandes avenidas, conforme Figura 15. Esta demanda carece de maiores análises e estudos, para só então, ser incorporada no Plano de Regularização Fundiária e então se indicar o déficit e as soluções que serão adotadas, podendo se tratar de remoção total, parcial ou da implementação de obras e outras ações, que neutralizem ou eliminem tais riscos.

Figura 15 – Núcleos de risco urbanístico/tecnológico/ambiental na Macroárea Insular



Fonte: Google Earth, 2021.

Tabela 9 - Núcleos com moradias indicadas como risco urbanístico/tecnológico/ambiental

Área	Nº estimado de moradias
Piratininga	238
Vila Haddad	77
Total	315
Alemoa*	1970
TOTAL GERAL	2285

Fonte: Sistema de Informações Geográficas – SIGSantos, 2021 e Diagnóstico de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos.

* O número de remoções previstos na Alemoa por risco ambiental compreende 1718 unidades, conforme Tabela 7. Portanto, somente 252 unidades seriam exclusivamente de risco urbanístico/tecnológico/ambiental.

Portanto, o déficit habitacional proveniente de riscos, pode ser assim estimado:

Tabela 10 - Estimativa Déficit habitacional

ÁREA	TIPO DE RISCO			NÚMERO DE MORADIAS
	GEOLÓGICO	AMBINETAL	URBANÍSTICO/ TECNOLÓGICO/ AMBIENTAL	
MORRO SANTA TEREZINHA	7			7
MORRO SABOÓ	12			12
MORRO JABAQUARA	20			20
MORRO FONTANA	23			23
MORRO JOSÉ MENINO	42			42
MORRO MARAPÉ	44			44
CANELEIRA e MORRO DA CANELEIRA	45			45
MORRO PACHECO	53			53
MORRO MONTE SERRAT	57			57
MORRO SÃO BENTO	86			86
VILA PROGRESSO	94			94
MORRO PENHA	110			110
MORRO SANTA MARIA	166			166
MORRO NOVA CINTRA	301			301
SABOÓ II (ÁREA CONTÍGUA À ZEIS)		12		12
CAMINHO DA UNIÃO (JARDIM SÃO MANOEL)		1201		1201

PALAFITAS - DIQUE VILA GILDA		5.640		5.640
PALAFITAS – DIQUE SÃO MANOEL		600		600
CARUARA		70		70
MONTE CABRÃO	70			70
FAVELA MANTIQUEIRA		49		49
Piratininga			238	238
Alemoa		1.718	252	1.970
Vila Haddad			77	77
TOTAL	1.130	9.290	567	10.987

O elevado número de remoções proveniente da ocupação em áreas de riscos, revelam, portanto, a necessidade de ações de monitoramento e fiscalização em consonância com a política de provisão habitacional, dentre outras de habitação. No ano de 2022, por exemplo, cerca de 97,5 milhões foram gastos pelo poder público⁴⁶, em obras de contenção de encostas, drenagem e zeladoria e acessibilidade, o equivalente a construção de 783 unidades⁴⁷ ou ser utilizado em outros programas previstos no PMH de 2009.

⁴⁶ Sobre obras nos Morros, 2022, ver: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/retrospectiva-investimento-de-r-975-milhoes-garante-mais-seguranca-em-morros-de-santos>. Consultado em 16/1/2023.

⁴⁷ Considerando uma moradia de 50m² com o valor do m² do CUB/jan de 2023, de R\$ 1.913,72, adicionado o valor de 30%, relativos aos custos de fundação no município, totalizando R\$ 124.391,80 por unidade.

- **Programa de atendimento aos cortiços – PAC**

O PMH previu que o Programa de Atuação em Cortiços – PAC⁴⁸, articularia ações de diferentes Programas, a fim de atender a demanda dos cortiços: o próprio PAC Estadual, da CDHU, o Programa de Locação Social, o Programa Alegria Centro Habitação e o Programa de Provisão Habitacional.

Por meio do PAC estadual 2 empreendimentos foram executados e entregues em 2008: o Santos F, com 60 UHs e o Santos H, com 53 UHs, localizados na chamada ZEIS 3, dos cortiços. Entretanto, o PAC se encerrou em 2010, ano seguinte da entrega do PMH. Mas, ainda assim, atualmente, o Santos I, está em construção e é fruto deste Programa, pois foi idealizado ainda durante a vigência do mesmo. Os demais Programas serão descritos a seguir.

O empreendimento Santos I, atualmente em construção (ver Tabela 14), é oriundo do PAC da CDHU e prevê a construção de 50 unidades. Um outro empreendimento, de iniciativa popular, organizado por Associação de Moradores e que atenderá especificamente a demanda dos moradores de cortiços, está sendo construído pela Associação dos Cortiços do Centro. Com dois blocos, o Conjunto Vanguarda possuirá cerca de 177 unidades e está em processo de construção.

- **Programa de locação social**

Na locação social, o poder público é quem oferta a moradia, por meio da locação das unidades a valores acessíveis à população de menor renda, garantindo assim o direito à moradia, sem, contudo, vincular-se a questão da propriedade.

Se constitui, portanto, uma alternativa menos onerosa e mais viável à parcela da população mais vulnerável do ponto de vista social e também com menor poder aquisitivo.

Apesar de ainda não implementada de fato no município, a lei nº 1447, de 12 de dezembro de 1995, aprovou o Programa de Locação Social, destinado às famílias com

⁴⁸ O Programa do PAC está detalhadamente descrito, até as ações de 2012, no Relatório Geral, no seguinte endereço eletrônico: <<https://www.cdhu.sp.gov.br/documents/20143/37069/RelatorioGeralProgramaCorticos.pdf/cef12342-5419-23a0-bf8c-95360484fe86>>. Consultado em 11/01/2022.

renda total de até 5 salários mínimos, com preferência para moradores de cortiços, podendo ser aplicado em imóveis particulares ou públicos, com permissão de uso remunerada e valor a ser determinado em decreto⁴⁹.

A fim de retomar o Programa e aplicar efetivamente a norma municipal, a Locação Social, foi introduzida no Plano Diretor, aprovado recentemente, pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022, estabelecendo como um dos objetivos no inciso X do art. 137:

[...]

X- ampliar o programa municipal de locação social, visando atender alternativamente o déficit habitacional para grupos com demandas específicas que não se enquadrem nos programas de financiamento habitacional, com a possibilidade de aquisição após período mínimo a ser estipulado em **Política Municipal de Habitação**.

[...]

E nas suas duas primeiras diretrizes, o Plano Diretor estabelece ainda:

I – implantar programa de incentivos para a produção de Habitação de Interesse Social e mercado popular (HIS e HMP) no setor privado;

II – estabelecer programas de financiamento para a construção de imóveis públicos e privados destinados a programas de locação social.

[...]

Além de estabelecer ainda outras 2 diretrizes:

[....]

VII – implementar programas habitacionais de interesse social que incluam a locação social na Macrozona Centro, visando a fixação da população de baixa renda residente no local;

E por fim:

[...]

⁴⁹ Atualmente esta lei está sendo revisada pelo Poder Legislativo, conforme PL nº. 048/2018. Também existe o PL nº 1613/2015, atualmente sem andamento.

X – ampliar o programa municipal de locação social, visando atender alternativamente o déficit habitacional para grupos com demandas específicas que não se enquadrem nos programas de financiamento habitacional, com a possibilidade de aquisição após período mínimo a ser estipulado em Política Municipal de Habitação;

A demanda já definida na lei vigente e identificada também no diagnóstico do Plano Diretor de 2022⁵⁰ é a demanda de moradores de imóveis plurihabitacionais precários - cortiços.

Os cortiços estão concentrados na chamada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 3, que de acordo com artigo 2º da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992:

[...]

III – Zonas Especiais de Interesse Social 3 – ZEIS-3 – áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS, conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação da Prefeitura, podendo ocorrer os seguintes casos:

a) melhoria de condições de habitabilidade em edificações de uso residencial plurihabitacional precário;

b) remanejamento de moradores cadastrados para novas unidades habitacionais, preferencialmente na mesma ZEIS-3. (inciso alterado pela LC 775/2012)

[...]

Desta forma, este déficit se constitui tanto como quantitativo (cômodos) como qualitativo (adensamento excessivo e domicílios sem banheiro).

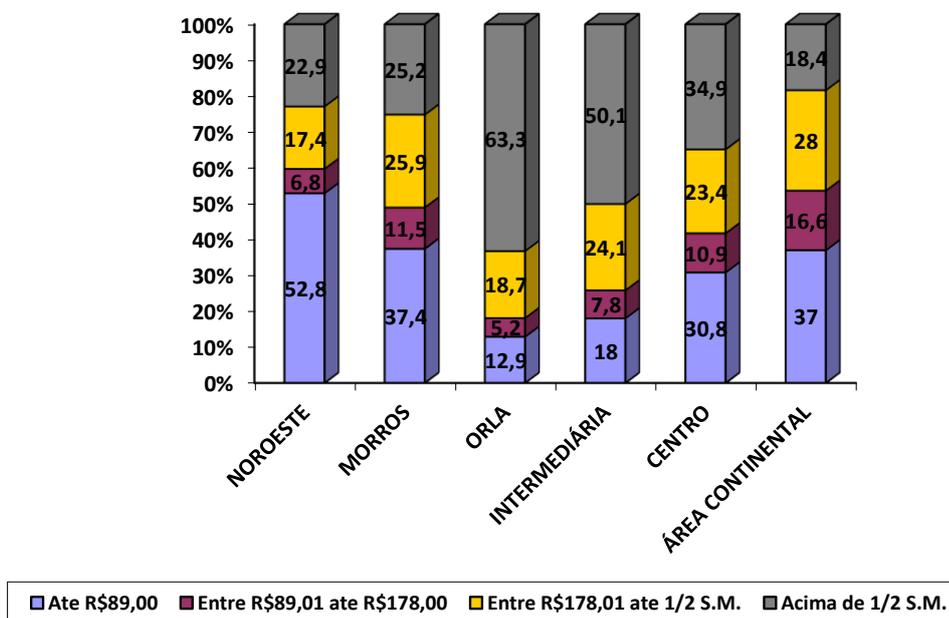
⁵⁰ Os dados sobre locação social e cortiços do diagnóstico do Plano Diretor do município estão disponíveis em < https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/7-_habitacao_formatado_-_r1_1.pdf>. Consultado em 12 de janeiro de 2023.

De acordo com dados do Diagnóstico Socio territorial da Política de Assistência Social do Município de Santos, de 2021, elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - SEDS, estavam cadastradas no CadÚnico de Santos, 21.599 famílias, distribuídas conforme Figura 16. Na Macrozona Centro⁵¹, aproximadamente 41,7% das famílias cadastradas vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza⁵². Portanto, das cerca de 1.891 famílias cadastradas, 789 famílias moram possivelmente nas ruas ou em cortiços. As demais famílias, pelo baixo poder aquisitivo, possivelmente moram também em cortiços, pela alta concentração desta tipologia no local. Este número já aponta uma provável demanda inicial para o Programa de Locação Social.

⁵¹ Conforme inciso II do artigo 24 do Plano Diretor do município, Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022, a Macrozona Centro se constitui como “área urbanizada, que agrega grande número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, bem como o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana, onde se pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural integrado à renovação urbana, a transferência dos usos não conformes, o incentivo à implantação e fixação do uso residencial e da **população de baixa e média rendas residentes no local, com prioridade a HIS e a HMP** e, nas áreas limítrofes ao porto e nas retroportuárias, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana”.

⁵² Vale apontar que atualmente a situação de extrema pobreza é caracterizada por famílias que possuem renda familiar mensal per capita de até R\$ 105,00 e situação de pobreza com renda familiar mensal per capita entre R\$ 105,01 e R\$ 210,00.

Figura 16 - Famílias cadastradas no Cadastro Único de Santos, por faixa de renda familiar per capita, segundo a região de moradia.



Fonte: CECAD/MDS - dados referentes a janeiro de 2020. Elaboração SEDS.

Desta forma, pela vulnerabilidade social, a política habitacional do município deverá levar em conta que a aquisição de um imóvel sem subsídio é inviável para este grupo e a alternativa da locação social é a opção mais viável, pois viabiliza o acesso à moradia, desvinculada da questão da propriedade.

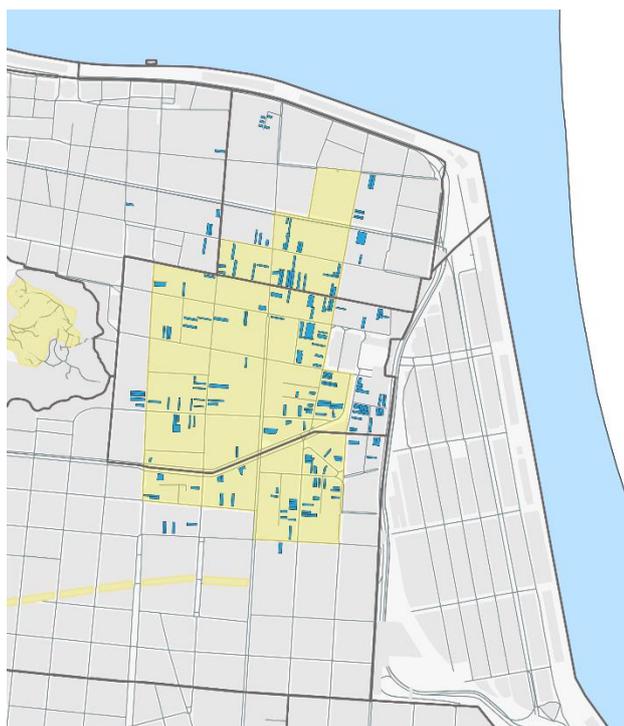
Vale apontar que este Programa deve estar integrado com as demais políticas públicas, especialmente de acolhimento e inclusão social, para que seja eficiente e eficaz junto à comunidade e para seu êxito, é importante considerar que a gestão deve ser eficaz tanto em relação a um correto encaminhamento da demanda dirigida como da administração dos condomínios.

O regulamento do programa de locação social será elaborado, com base nos dados do Diagnóstico deste PMH. Conforme os dados da Figura 16, serão previstos também os casos em que o subsídio deverá ser integral, caracterizando-se como um Programa Complementar ao de Locação Social, no qual a moradia se enquadra como um Serviço de Moradia Social.

Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos: Alegria Centro Habitação;

O Programa Alegria Centro Habitação já estava em discussão durante a elaboração do PMH e foi incorporado ao Plano. Foi aprovado por meio da Lei Complementar nº 688, de 10 de julho de 2010. Estabeleceu por meio de legislação, parâmetros mínimos de segurança, salubridade e conforto da habitação para reabilitação de 221 lotes (255 lançamentos tributários) identificados em levantamento realizado na área e publicados no Decreto nº 5.642, de 29 de julho de 2010 (alterado pelo Decreto nº 9.872, de 23 de novembro de 2022), conforme Figura 17. A lei estabeleceu o uso exclusivamente residencial para estes imóveis, por no mínimo 5 anos, visando sobretudo a reabilitação dos cortiços aos parâmetros mínimos de habitabilidade e a permanência da população⁵³.

Figura 17 - Localização dos Imóveis Plurihabitacionais Precários – Cortiços, conforme Decreto nº 9782, de 23 de novembro de 2022.



Fonte: COPOLUR, 2022.

⁵³ Para o bairro do Valongo, que também teve alguns imóveis incluídos na Lei do Alegria Habitação, é permitido a relocação das famílias para imóveis localizados dentro da área de abrangência do Programa.

LEGENDA

-  Zona Especial de Interesse Social 3 – ZEIS 3
-  Imóveis plurihabitacionais precários conforme decreto nº 9782, de 23 de novembro de 2022

O programa contava com isenções fiscais para os imóveis reabilitados. Entretanto, não houve adesão dos proprietários ao Programa.

Conforme identificado acima, no Programa de Locação Social, na Macrozona Centro, de acordo com dados do CadÚnico aproximadamente das 1.891 famílias cadastradas, 789 famílias moram possivelmente nas ruas ou em cortiços e as demais, pelo baixo poder aquisitivo, possivelmente moram também em cortiços, pela alta concentração desta tipologia especialmente na região da própria ZEIS 3, onde estão concentrados os cortiços. É importante considerar na formulação de políticas para esta região, que ao mesmo tempo que a diretriz para esta ZEIS prevê a fixação e melhoria das condições de vida da sua população, nesta Macrozona já existem diversos estímulos construtivos a novos empreendimentos, a exemplo da Área de Adensamento Sustentável Norte – AAS N e as Zonas Especiais de Renovação Urbana – ZERUs Valongo e Paquetá, que permitem maiores índices construtivos. Assim, tendo em vista objetivos ambíguos de adensamento e fixação da população existente nesta Macrozona, o fenômeno de gentrificação⁵⁴ deve ser levado em conta em qualquer política que venha a ser estabelecida. Os números de levantamentos existentes realizados são os seguintes:

Tabela 11 - Imóveis identificados como cortiços

Ano do levantamento	Número de lotes
1985	51
2010	221
2014	183
2019	268

Fonte: SEDURB, 2021

⁵⁴ Gentrificação é o processo que ocorre quando uma área é alterada do ponto de vista do uso e ocupação do solo, e se torna mais valorizada no mercado imobiliário. É estimulada tanto pelo setor público, com alteração de legislação, sobretudo urbanística, obras de reurbanização e incentivo ao turismo, como pelo setor privado, por meio da especulação imobiliária. De qualquer forma, é o setor público o principal indutor deste processo, por ser o ente de regulação de uso e ocupação do solo. Este processo afeta diretamente a população de baixa renda que passa, muitas vezes, a não conseguir permanecer em seus locais de moradia, sendo substituída por outra população com maior poder aquisitivo.

O Programa do Alegria Centro Habitação trouxe importantes avanços, como responsabilizar os proprietários pelas péssimas condições sanitárias dos imóveis e gravá-los de modo a fomentar o uso habitacional de interesse social. Entretanto, o fato de não haver adesão revela que o Programa não levou em conta aspectos operacionais de fiscalização, negociação e intimação dos proprietários.

Portanto, deverá ser revisado, levando em conta análise já elaborada por equipe da SEDURB, conforme Diagnostico de 2016:

“No entanto, a estratégia utilizada pelo programa, qual seja, em suma, gravar os imóveis precários via decreto e “obrigar” seus proprietários a reabilitá-los, subestimou a quantidade de cortiços, superestimou a capacidade de resposta dos proprietários e a intenção política de resolver o problema e acabou por não estimular nenhum uso residencial”

(...)

“Acredita-se que a revisão do programa deva envolver não apenas uma visão mais abrangente, ou seja, a relação da área com o resto da cidade, como também considerar a locação social como alternativa viável e intermediária entre a compra do imóvel e ocupação de áreas ambientalmente sensíveis. Mas para viabilizar o processo de revitalização a partir da abertura de novas atividades econômicas de apoio ao uso residencial na região é também fundamental que seja também incentivada a produção de habitação de mercado popular, pois além de povoar, acrescentaria poder aquisitivo à demanda”.

- **Programa de provisão habitacional**

Se dividiu em 3 Subprogramas:

- Subprograma de produção privada:

Este Programa consiste na produção direta de unidades pelo poder público que sejam acessíveis à população de baixa renda. Previa ainda o financiamento à aquisição de moradia voltado ao atendimento da demanda não atendida pelo mercado e o estímulo à produção de novas moradias pelo setor privado ou associações e/ou cooperativas habitacionais ou movimentos de moradia, também para população de baixa renda. Os Programas deveriam se articular com as iniciativas e ações realizadas no âmbito estadual e federal e serem voltados à produção de HIS e HMP. Destacava a articulação ao Programa de Assistência Técnica no apoio às ações deste Programa.

Neste Subprograma, o Programa MCMV, lançado na mesma época, em 2009 (Lei nº 11977, de 7 de julho de 2009), foi o que mais alavancou alguns empreendimentos, conforme Figura 18 e Tabela 12.

Figura 18 - Localização dos empreendimentos residenciais de iniciativa privada e associações de moradores executado com aportes federais destinados para HIS



Fonte: COPOLUR, 2022.

LEGENDA:

- Empreendimentos de promoção privada entregues ou em fase final de obras
- Empreendimentos de promoção privada lançados em fase inicial de obras

Tabela 12 - Empreendimentos residenciais de produção privada executados com aportes federais destinados para HIS

ID	Empreendimento	Programa	Nº de Uhs	Faixa	Endereço	Empreendedor	Estagio
1	Varandas da Lagoa	MCMV	340	2	R. Maria dos Reis, 4511 (Zona dos Morros)	TechCasa	Em construção
2	Rossi Mais Santos	MCMV	384	3	Av. Haroldo de Camargo, 60 (Zona Noroeste III)	Rossi	Entregue
3	VivaMar Sabiá	MCMV	314	1,5 a 2	Rua Jorn.Paulo Matos, 239 (Zona Noroeste III)	Trisul	Entregue

4	Vivamar Canário	MCMV	236	1,5 a 2	Av. Haroldo de Camargo, 80 (Zona Noroeste III)	Trisul	Entregue
5	Vivamar Bem te Vi	MCMV	236	1,5 a 2	Av. Haroldo de Camargo, 80 (Zona Noroeste III)	Trisul	Entregue
6	Marlim	MCMV	260	3	Rua Fco Domenico, 1201 (Zona Noroeste III)	Tenda	Entregue
7	Kz Santos	MCMV/PCVA	830		Avenida Rangel Pestana, 380 (Zona Intermediária)	Kazzas Incorporações	Em construção
8	Residencial Nova Cintra I	MCMV/PCVA	192		Avenida Brasil, 162 (Zona dos Morros III)	Marcasa	Em construção
	TOTAL empreendedores privados		2792				

Fonte : CARRIÇO, J. M.; SOUZA, C. D. ; SANTOS, R. S. F. **Produção imobiliária na capital do Pré-sal: euforia, vacância e demanda reprimida.** ARQUITEXTOS (SÃO PAULO), v. 06/21, p. 253.05, 2021. COPOLUR, 2022.

Portanto, após o PMH foram construídas 2.792 unidades que se enquadram no Subprograma de produção privada.

- Subprograma de reabilitação de imóveis vazios:

A época do PMH, os dados utilizados de 2000, da Fundação João Pinheiro – FJP contabilizou o número de 16.896 domicílios vagos na área urbana do município. No Censo de 2010, foram contabilizados cerca de 16.430 domicílios vagos. De acordo com o próprio PMH de 2009, o número indicado para novas moradias em Santos foi de 16.876, (ver Quadro 2). Portanto, a reocupação destes domicílios vagos praticamente atenderia ao déficit identificado no PMH.

Propôs-se então com este Subprograma, incentivar e apoiar a iniciativa de agentes privados para aquisição, reforma ou reciclagem de imóveis/prédios vazios, para que ofertem novas unidades habitacionais de interesse social, bem como promover a reabilitação de imóveis vazios pelo poder público e tenha como um dos objetivos específicos a ampliação da oferta habitacional na região central da cidade para baixa

renda. Neste sentido, duas ações foram desenvolvidas que vão ao encontro deste objetivo:

Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios – PEUC e Arrecadação dos Imóveis Abandonados.

O instrumento urbanístico do PEUC é um dos instrumentos urbanísticos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, conforme Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001⁵⁵ e sua finalidade é o cumprimento da chamada função social da propriedade, ou seja, fazer com que seja dado um uso para o imóvel, condizente com os usos permitidos pelo respectivo município para a área onde se encontra.

O PEUC foi regulamentado no município inicialmente por meio da lei nº 551, de 27 de dezembro de 2005, ainda antes do PMH e, posteriormente, junto com o instrumento de arrecadação dos imóveis abandonados, incorporados aos Planos Diretores do município de 2013 e 2018, ambos revogados⁵⁶. Atualmente está regulamentado por meio do Plano Diretor do município vigente, aprovado pela Lei Complementar nº 1181⁵⁷, de 8 de novembro de 2022 e regulamentado pelo Decreto nº 8455, de 20 de maio de 2019.

Os proprietários sujeitos ao PEUC receberão notificação nos casos em que os imóveis se enquadrem, nos termos do Plano Diretor vigente, como:

- Imóveis Não Utilizados Não edificados – NUNE: lotes e glebas com coeficiente de aproveitamento efetivamente utilizado igual a 0 (zero). Ou seja, imóveis sem área construída;
- Imóveis Subutilizados: lotes e glebas com aproveitamento inferior a 0,4 vezes a área do lote;
- Imóveis Não Utilizados Edificados – NUE: aqueles com coeficiente de aproveitamento igual ou superior a 0,3 vezes a área do lote e que estejam desocupados por mais de 1 (um) ano ininterrupto, conforme constatado pela fiscalização municipal competente (ressalvados os casos em que o proprietário esteja impedido, judicialmente de utilizar o imóvel). Ou seja, imóveis com área construída, porém desocupados.

O PEUC visa que os imóveis não estejam ociosos, porém não visa aumentar necessariamente sua densidade construtiva. Por isso, o instrumento é aplicado apenas em regiões estratégicas, onde o município entenda que deva se otimizar as redes de

⁵⁵ Artigos 5º a 7º da Lei Federal nº 10257, de 10 de julho de 2001.

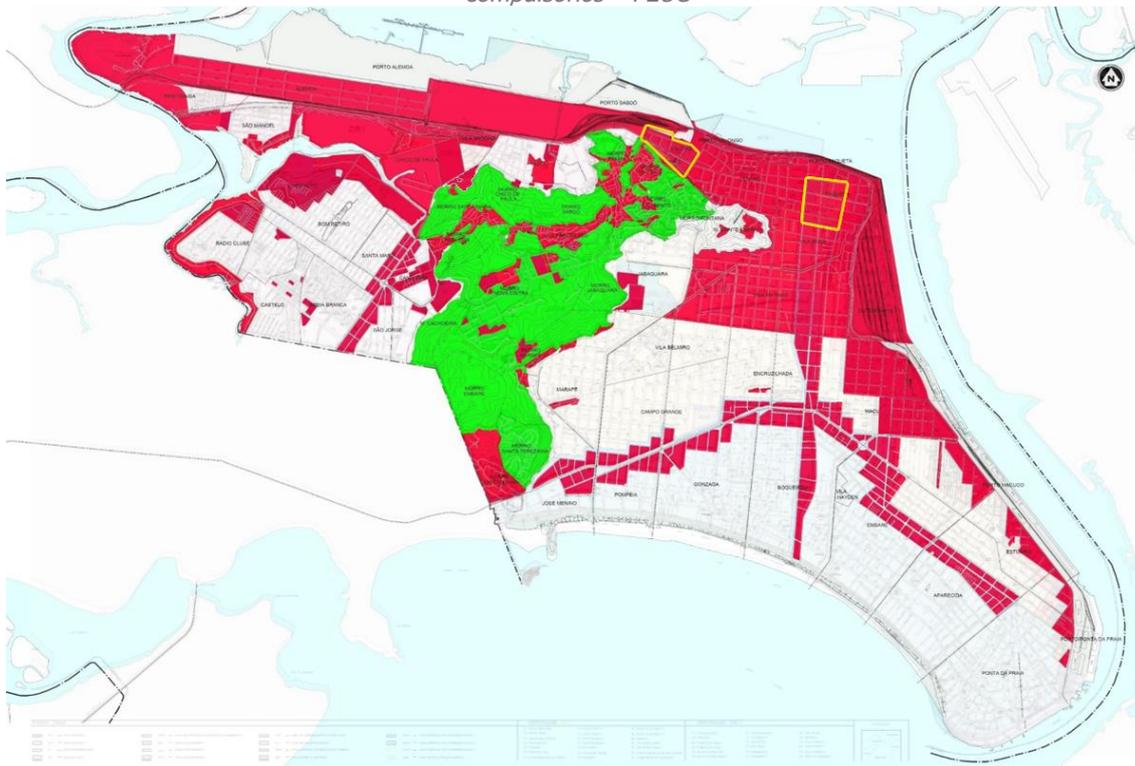
⁵⁶ Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013 e Lei Complementar nº 1006, de 18 de julho de 2018.

⁵⁷ Artigos 46 a 56 da Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022.

infraestrutura já existentes: abastecimento de água, coleta de esgoto, sistema de drenagem e coleta de resíduos, além da oferta de transporte coletivo. Tratam-se de áreas onde já houve um investimento público na instalação destas redes e, desta forma, incentivar a (re)ocupação de áreas estratégicas do ponto de vista urbano, econômico e social do território.

O município de Santos definiu as seguintes áreas de aplicação e na seguinte prioridade: Macrozona Centro, em consonância com o estabelecido no PMH de 2009 e com as demais políticas de repovoamento da região central e na sequência as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS 1, 2 e 3, nas Zonas Industriais e Retroportuárias – ZIR I e II e as Áreas de Adensamento Sustentável – AAS N, AAS S, AAS L, AAS O e AAS NO.

Figura 19 - Áreas de aplicação do instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios – PEUC



Fonte: COPOLUR, 2022.

Legenda:

- Áreas de aplicação do instrumento urbanístico do PEUC
- Macrozona Morros
- Zonas Especiais de Renovação Urbana – ZERU Valongo e ZERU Paquetá

Quando o proprietário é notificado, se inicia a contagem de um prazo para que

este dê uso ao imóvel no caso de imóvel desocupado (NUE), apresente projeto arquitetônico para construir no caso de imóveis sem área construída (NUNE) ou construa até atingir a área construída mínima exigido por lei (Subutilizado). Se o prazo estabelecido é expirado sem que o proprietário tome as providências necessárias, o município passa a cobrar o chamado Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU Progressivo no Tempo, um aumento anual no IPTU até o limite máximo de 15% no quinto ano de cobrança, período após o qual é mantida a cobrança da alíquota máxima até que seja cumprida a obrigação de edificar ou parcelar o imóvel. Em última instância, o Município pode adotar as providências necessárias para a desapropriação do imóvel, na forma prevista na Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.

Já o instrumento de arrecadação de imóveis abandonados, oriundo do Código Civil⁵⁸, foi regulamentado inicialmente no Plano Diretor de 2013 e depois no de 2018⁵⁹ e atualmente pelo vigente, aprovado pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022⁶⁰.

O levantamento de imóveis sujeitos a aplicação de ambos os instrumentos, foi iniciado nas Zonas Especiais de Renovação Urbana - ZERUs Valongo e Paquetá, já que, conforme observado, são as zonas onde se pretende promover o adensamento, sendo, portanto, áreas estratégicas para o cumprimento da função social da propriedade. Atualmente estão sendo realizadas vistorias em imóveis objeto de denúncias localizados em todas as áreas de aplicação do instrumento. A próxima etapa será o levantamento do restante da Macrozona Centro.

De acordo com os dados cadastrais de área construída e área de terreno levantados nos imóveis da ZERU Paquetá poderiam ser enquadrados como Não Utilizados Não Edificados (sem área construída), 5% dos imóveis, considerando que esta ZERU tem pouco mais de 400 imóveis e cerca de 900 lançamentos tributários.

A aplicação dos instrumentos está em fase inicial, mas já apresenta alguns resultados, conforme Quadro 6. Segue abaixo a síntese da aplicação dos instrumentos do PEUC e de arrecadação dos imóveis abandonados.

⁵⁸ Artigo 1276 do Código Civil brasileiro.

⁵⁹ Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013 e Lei Complementar nº 1006, de 18 de julho de 2018.

⁶⁰ Artigos 84 a 86 da Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022.

Quadro 6 - Imóveis objeto de aplicação do instrumento do PEUC e de arrecadação dos imóveis abandonados.

NOTIFICADOS	ZONEAMENTO - LUOS (LEI COMPLEMENTAR nº 1187/2022)	RECEBIMENTO OU PUBLICAÇÃO	IMPUGNAÇÃO ADMINISTRATIVA	DEFERIDA
ABANDONADOS	MACROZONA CENTRO (ZERU 1)	02/03/2020	X	X
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	03/03/2021		
	MACROZONA CENTRO (FAIXA DE AMORTECIMENTO)	01/12/2021 e 05/11/2021	X	
	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	02/03/2021		
	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	11/03/2021 e 03/03/2021	X	X
NÃO UTILIZADOS EDIFICADOS - NUE	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	05/11/2021		
	ÁREA DE ADENSAMENTO SUSTENTÁVEL OESTE	18/12/2020	X	
	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	25/07/2022 e 08/08/2022	X	
	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	17/11/2021		
	MACROZONA CENTRO E ZEIS 3	16/11/2021	X	
	ZEIS 1 - Pantanal	09/03/2015		
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	22/11/2022	X	
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	22/11/2022	X	
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	07/11/2022		
	MACROZONA CENTRO E ÁREA DE ADENSAMENTO SUSTENTÁVEL NORTE	18/11/2022		
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	01/02/2022 e 11/02/2022		
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	14/12/2022		
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	02/09/2022	X	
NÃO UTILIZADOS NÃO EDIFICADOS - NUNE	ÁREA DE ADENSAMENTO SUSTENTÁVEL NOROESTE	07/03/2022		
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL II)	02/08/2022	X	X
	MACROZONA CENTRO (ZERU 1)	11/05/2022	X	
	MACROZONA CENTRO (ZERU 2)	08/07/2022		
SUBUTILIZADOS	MACROZONA CENTRO E ZEIS 3	22/11/2022	X	
	MACROZONA CENTRO (ZONA CENTRAL I)	09/09/2022		

Uma outra ação foi a aprovação da Lei Municipal das PPPs, Lei Complementar nº 1083, de 27 de dezembro de 2019, que visa incentivar e apoiar a iniciativa de agentes privados para aquisição, reforma ou reciclagem de imóveis/prédios vazios, para que ofertem novas unidades habitacionais de interesse social, bem como promover a reabilitação de imóveis vazios pelo poder público. Para tanto, uma das ações é um inventário de imóveis está sendo cadastrado pelo município, nos quais os proprietários da região central tenham interesse em vender ou alugar seus imóveis para que tenham uso, especialmente, residencial.

- Subprograma de produção pública de novas unidades habitacionais;

A produção pública de novas unidades se deu no município por meio, sobretudo, do convênio junto à CDHU. Já o programa federal MCMV, apesar da sua provisão estatal ter sido apenas em 1 empreendimento e no município vizinho de São Vicente, viabilizou, juntamente com aporte da CDHU a construção de 1120 unidades, conforme Tabela 18. Ao todo, se contabilizado o número de unidades que estão em fase de estudo até as que estão, de fato, entregues o número total é de 5.742 unidades habitacionais, conforme relacionado abaixo.

Figura 20 - Empreendimentos viabilizados pós PMH pela COHAB-ST, Prefeitura de Santos, CDHU e Associação de Moradores.



Fonte: COHAB-ST, 2022. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2022.

Legenda:

- Empreendimentos executados viabilizados por COHAB-ST e CDHU
- Em construção ou licitados e contratados por COHAB-ST e CDHU
- Empreendimentos em construção por Associações de Moradores
- Empreendimentos em estudo pela Prefeitura de Santos

Tabela 13 - Empreendimentos pós PMH-2009 entregues pela COHAB-ST e CDHU

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Ano de Entrega	Núcleos atendidos
Santos R – Cruzeiro do Sul	160	2009	Incêndio Alemoa
Vila Pelé II	480	2010/2011	Movimento de moradia
Dique da Vila Gilda	56	2012	
Favelas da Zona Noroeste	16	2012	
Caneleira IV – Quadra 2	200	2016	

Caneleira IV - Quadra 3	160	2014	
Caneleira IV - Quadra 5	120	2018	
Santos "T" - Vila Santa Casa	133	2018	Vila Santa Casa
Santos "O" (Lote 1 e 2) São Manoel	40	2018	Palafitas São Manoel
Santos R2 e R3	160 e 38	2019	Moradores de Áreas de Risco Geológico dos Morros
TOTAL ENTREGUES	1563		

Fonte: COHAB-ST. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2022.

Tabela 14 - Empreendimentos em construção pela COHAB e CDHU

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Núcleos atendidos
Santos Y - Bananal	140	Palafitas Dique Vila Gilda
Santos I - Paquetá	50	Cortiços
TOTAL	190	

Fonte: COHAB-ST. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2022.

** O Conjunto Tancredo Neves foi realizado na maior parte por meio do Programa federal MCMV, mas contou posteriormente com aporte da CDHU. Entretanto, não estará sendo contabilizado nesta tabela, a fim de não haver dupla contagem.

Tabela 15 - Empreendimentos licitados e contratados e empreendimentos com convênio aguardando licitação previstos pela COHAB e CDHU pós PMH 2009

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Estágio	Núcleos atendidos
Santos Z - Jabaquara	300	Licitados e contratados	Parte das Palafitas do Dique Vila Gilda, São Manoel ou Alemoa
Santos AB – Prainha II	574	Licitados e contratados	Palafitas Dique Vila Gilda
Santos AD – Gonçalves Dias	36	Com convênio e aguardando Licitação	A definir
Cubatão WZ - Mantiqueira	46	Com convênio	Favela Mantiqueira
Santos AA - Caruara	120	Com convênio	Área de risco ambiental da Área Continental
Santos X – Faixa da União 1	132	Com convênio	Movimentos de Moradia
Santos LIX – Faixa da União 2	252	Com convênio	Movimentos de Moradia

Santos LX – Faixa da União 3	220	Com convênio	Movimentos de Moradia
Total	1680		

Fonte: COHAB-ST. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2022.

** O empreendimento Cubatão WZ também inclui a entrega de 136 Unidades que serão destinadas ao reassentamento da demanda de Cubatão.

Uma outra modalidade de produção a ser contabilizada é a de provisão por Associação de Moradores. Ainda que as Associações tenham seus próprios regimentos e regras, estão cadastradas na relação dos movimentos de Moradias do município e recebem apoio administrativo e institucional da COHAB-ST, além de utilizar recursos públicos. Portanto, nesta fase do diagnóstico também serão enquadradas neste Programa do PMH.

Tabela 16 - Empreendimentos em construção por Associações pós PMH 2009

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Nome da Associação	Demanda Atendida
Conjunto Vanguarda ⁶¹	177	Associação de Cortiços do Centro - ACC	Moradores do Movimento da ACC
Conjunto Vila Sapo	136	Associação Habitacional Vila Sapo	Moradores da ZEIS Vila Sapo e cadastrados no Movimento da Vila Sapo
Total	313		

E, por fim, ainda que não esteja licitado ou conveniado, uma demanda a se identificar é a de Empreendimentos em Estudo, que são aqueles cujos entes e Programas a que serão conveniados e financiados ainda não estão definidos. Um deles, é o chamado Projeto Piloto Parque Palafitas, um projeto do município, que apesar de se constituir inicialmente como locação social, será contabilizado neste Diagnóstico Preliminar como provisão, visto atenderão as famílias de forma permanente. Além disso, a COHAB-ST estuda na Zona Noroeste um outro projeto, composto por torres residenciais, chamado de Estradão, também chamado de Santos "V", que possivelmente deve contar com aporte da CDHU.

⁶¹ O Conjunto Vanguarda possui 2 blocos e as obras encontram-se paralisadas devido a problemas decorrentes do cumprimento das cláusulas do contrato junto à Caixa Econômica Federal. O 1º bloco já foi construído, mas está sem acabamentos e esquadrias e o 2º está na fase de fundação. Foram construídos sob Contratos diferentes. Atualmente a Associação de Cortiços do Centro está em tratativas com as 3 esferas do governo a fim de buscar apoio e recursos na conclusão das obras.

Tabela 17 – Empreendimentos em estudo pela Municipalidade.

Nome do Empreendimento	Nº de Unidades	Demanda Atendida
Projeto Piloto Parque Palafitas	60	Moradores do Dique da Vila Gilda
Santos "V" - Estradão	816	A definir
Total	876	

Tabela 18 – Empreendimentos executados e previstos pelo município e Associações pós PMH 2009.

Status empreendimentos dos	Nº de unidades	Ente promotor
Entregues	1563	COHAB/ CDHU
Em construção	190	COHAB/ CDHU
	1120	COHAB/CDHU/MCMV
	313	Associações de Moradores/COHAB/MCMV/MCMV Entidades
Licitados e contratados, com convênio aguardando licitação e somente com convênio	1680	COHAB/CDHU
Em estudo	876	A definir
TOTAL	5.742	

Fonte: COHAB, 2022. SEDURB, 2022.

Portanto, se considerarmos desde unidades entregues até unidades que ainda estão somente com convênio firmados, a produção habitacional estatal pós PMH de 2009, foi de 3.433 unidades habitacionais, conforme Tabela 3.

Breve resumo do Projeto Piloto Parque Palafitas

O Projeto Piloto Parque Palafitas teve início em 2019, numa parceria entre a Prefeitura de Santos e a Comunitas juntamente com o escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados⁶².

⁶² Mais detalhe do Projeto no seguinte endereço eletrônico:
<https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/u4920/a_relatorio_moradiapopular.pdf>

A área de estudo e aplicação do Projeto é o território da Zona Especial de Interesse Social 1 – ZEIS 1 nº 1 Dique Vila Gilda, conforme Figura 21, às margens do Rio dos Bugres e é considerada a maior favela em palafitas do Brasil, com início da ocupação na década de 60, após obras de drenagem na região e consolidação do Dique, que tornou o terreno menos encharcado e possibilitou sua ocupação.

Figura 21 - Localização Dique da Vila Gilda



Fonte:

A leitura da realidade do referido relatório apresenta a situação da ocupação no que se refere ao perfil socioeconômico, acesso a saneamento básico e coleta de resíduos sólidos, demonstra a realidade ambiental e social do local (Figura 22), caracterizada pelo descarte irregular de resíduos sólidos e esgoto diretamente no Rio Bugres, resultando em condições insalubres e de risco a qual os moradores são expostos diariamente. O volume de esgoto descartado, e lançado diretamente no Rio Bugres é em média de 2.200L/dia⁶³.

⁶³ Considerando a contribuição de 5.891 domicílios com média de 3,9 moradores/UH, estimando 22.975 habitantes na área, conforme dados do Censo Aglomerados Subnormais IBGE-2010.

Figura 22 - descarte irregular de resíduos – Dique



Fonte: Imagem Escritório Jaime Lerner Arquitetos Associados, 2019

Em relação à ocupação da área do Dique Vila Gilda, entre 1970 a 2022, foi identificado um crescimento de 293,52% ao longo de 52 anos, e, ao mesmo tempo, a supressão das áreas de manguezais, conforme imagens:

Figura 23 - Evolução da ocupação Dique 1970, 1986, 1997, 2010, 2019 e 2022



Entre 1989 a 2018, diversas ações, projetos e iniciativas analisadas e implantadas na região do dique foram baseados essencialmente em remoções de palafitas, consolidação das bordas e recuperação do mangue. No entanto, de acordo com o último levantamento aerofotogramétrico na área, realizado em 2019, a pedido da COHAB-ST, foram estimadas 5.891 famílias residentes no perímetro do Dique da Vila Gilda.

Diversas ações foram tomadas e de 1989 até o presente momento, 1897 famílias já foram removidas e realocadas em empreendimentos habitacionais, e atualmente estima-se que 1.100 famílias sejam atendidas com auxílio aluguel. A população estimada

do Dique em 1991, segundo a COHAB era de 3.000 unidades e mesmo com o atendimento mencionado estima-se que o dique, desde então, tenha crescido 96%, havendo mais de 5.891 famílias residentes no local, de acordo com levantamento realizado em 2019, ou seja, antes da pandemia, momento em que provavelmente em decorrência do crescente desemprego e processo inflacionário esse número tenha aumentado.

De acordo o diagnóstico habitacional desenvolvido no âmbito da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Santos em 2021, disponível no site: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/diagnostico-renovasantos> onde demonstra a escassez de áreas para empreendimentos habitacionais na Macrozona Noroeste, e também evidencia as áreas em que são necessárias remoções. É possível inferir que para suprir a demanda do déficit habitacional do Dique da Vila Gilda, de 5.891 famílias, seriam necessários pelo menos 459.498,00m² de área (60m² uteis e 18m² de área comum por unidade), ou seja, é provável que apenas para a demanda do Dique seria necessária a utilização de todo estoque de ZEIS II disponível, e utilizar um coeficiente de 6 vezes de todos os terrenos em ZEIS II disponíveis na ZNO. No entanto para toda a Macrozona Noroeste há um déficit habitacional considerado de 10.315 famílias.

Com base neste quadro geral, o “Projeto Piloto Parque Palafitas” foi desenvolvido. A solução apresenta uma solução urbanística inovadora para a problemática “palafita”. As famílias seriam removidas e posteriormente reinseridas, para execução de obras de urbanização e construção de unidades habitacionais, comerciais e de equipamentos públicos, em palafitas estruturadas e aproveitamento da área aterrada para verticalização e o adensamento necessário para atendimento da demanda. Essa solução de projeto de ocupar o espaço “conquistado” pela população ribeirinha mantém as relações de vizinhança e de emprego existentes, organiza o território favorecendo o controle social, segurança, controle do descarte de resíduos, e conseqüentemente melhora a qualidade do saneamento e saúde da população residente. Sobretudo, com o território sendo ocupado, não há áreas “disponíveis” para ocupação irregular.

A proposta, resumidamente, se apresenta na forma de ocupação da área aterrada por prédios de quatro a cinco pavimentos que permitirão a distribuição e armazenamento de água, adensamento nas bordas, com ocupação comercial nas unidades térreas voltadas para as vias (Figura 24 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**),

revitalização dos caminhos São Sebastião, São José e Capela (Figura 24 **Erro! Fonte de referência não encontrada.**). A proposta também contempla unidades sobre palafitas, com fundações de concreto, e a tipologia arquitetônica de casas sobrepostas independentes, de material leve a exemplo de: *steel frame* revestido de placa cimentícia, ou placas pré-moldadas o material ainda será definido de acordo com as premissas estruturais), passarelas conectaram as unidades, e uma passarela de borda fará a delimitação da ocupação, além de permitir acesso de controle, de serviços e atracadouro de pequenas embarcações. Toda a implantação será intercalada por ocupação de residências e áreas verdes.

Sob o ponto de vista do atendimento habitacional às famílias, pretende-se elaborar várias soluções além da própria unidade de provisão de moradia, seja por aluguel social, serviço de moradia, carta de crédito, auxílio financeiro e também reforma de habitações existentes. Para as unidades do local, as soluções estão sendo analisadas para embasar 2 modelos: o de locação social e o de moradia social.

O Plano Diretor, aprovado recentemente, pela Lei Complementar nº 1.181 de 08 de novembro de 2022, avança neste modelo:

[...]

Art. 138. São diretrizes da política habitacional:

I – implantar programa de incentivos para a produção de habitação de interesse social e mercado popular (HIS e HMP) no setor privado;”

II – estabelecer programas de financiamento para a construção de imóveis públicos e privados destinados a programas de locação social;

Num primeiro momento está sendo elaborado um diagnóstico para embasar dois modelos: o de provisão por meio de locação social e o de assistência a moradia, onde nessas duas modalidades o beneficiário não receberá o título da propriedade, mas

sim se torna integrante de um Programa Habitacional, voltado prioritariamente às famílias que não se enquadram às modalidades de financiamento existentes.

O serviço social será voltado para a população em situação financeira mais vulnerável do município e estará atrelada a demais programas sociais de capacitação e inserção ao mercado de trabalho, a exemplo do Programa de Inclusão Cidadã – FÊNIX estabelecido no município pela Lei nº 2291 de 23 de dezembro de 2004. Nesta modalidade o subsídio será integral e o carácter do programa é transitório.

Já a locação social é voltada para um público com menor vulnerabilidade financeira, porém não tem acesso aos financiamentos tradicionais, sendo assim por meio de subsídio parcial tem acesso à moradia digna em imóveis locados, de início imóveis públicos, com valor máximo a ser estabelecido e regulamentado, no entanto com comprometimento da renda familiar individualizado de acordo com as condições

apresentadas pela família, nesta modalidade a provisão será feita a longo prazo, desde que a família se mantenha dentro de critérios a serem estabelecidos.

Figura 24 - Propostas de Tipologias e planta de distribuição de infraestrutura



Fonte: SEDURB, 2022

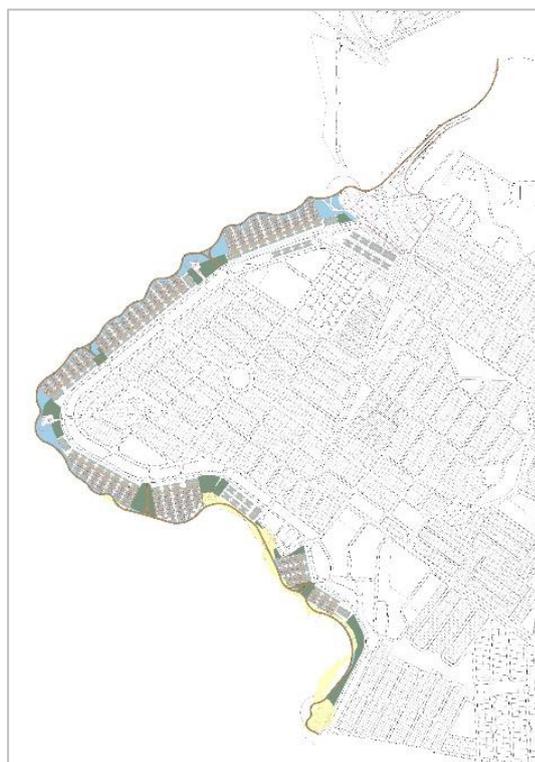
Figura 25 - Implantação proposta de casas sobre palafitas e áreas verdes



Figura 26 - Fachadas e revitalização dos caminhos propostos



Fonte: SEDURB, 2022

Figura 27 - Implantação proposta

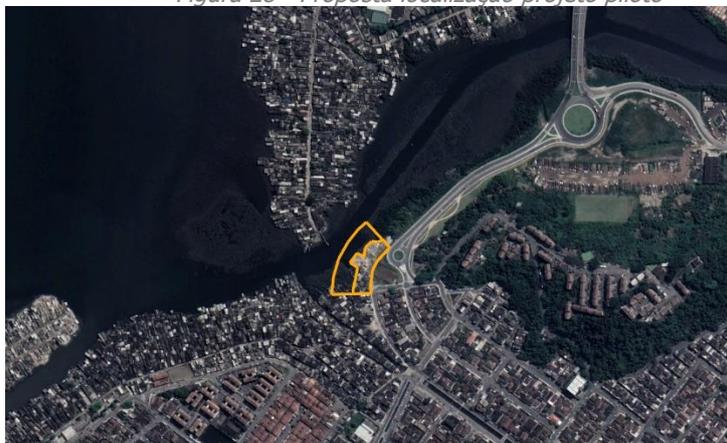
Fonte: SEDURB, 2022

Por fim, após o debate interno na Prefeitura de Santos, foi delimitado um recorte para desenvolvimento de um **PROJETO PILOTO**, a fim de, em seu caráter experimental e inovador, buscar na prática as soluções para os desafios ambientais, projetuais, jurídicos e sociais. Possibilitando o efeito demonstração e permitir à população a clareza do que se pretende para área, resultando na apropriação do projeto por parte da comunidade.

A proposta para desenvolvimento de um **PROJETO PILOTO**, fica na região do Butantã, onde a população foi removida e hoje é composto por aterro, ao todo são 8.500m² de área de intervenção sendo 3.500m² de área em aterro. A proposta inicial é compor o conjunto por um prédio de borda (Térreo + 4 pavimentos) com 32 unidades, sendo 8 comerciais e 8 acessíveis no térreo, mais 06 unidades de casas sobre o aterro e 21 unidades residenciais sobre palafitas, totalizando 59 unidades (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**). A escolha da área do projeto piloto foi estrategicamente pensada, uma vez que, a área está desocupada e localizada próxima a “praça da cidadania” projeto do estado em andamento, para além de estar próximo ao empreendimento Prainha do Ilhéu II que tem previsão de atendimento de algumas

famílias do Dique que serão removidas para a consolidação do projeto de drenagem do “Santos Novos Tempos”.

Figura 28 - Proposta localização projeto piloto



Fonte: SEDURB, 2022

O projeto está em andamento e será apresentado com maiores detalhes até a apresentação do Diagnóstico Final deste PMH.

- **Programa de urbanização e requalificação urbana**

Este Programa é composto por 2 Subprogramas:

- Subprograma de assentamentos precários e informais:

Este Subprograma visa promover melhoria das condições de vida e de habitabilidade da população de baixa renda residente nos assentamentos precários e informais, por meio da implantação ou melhorias das redes de infraestrutura e sempre associadas a melhoria do ambiente urbano, por meio do tratamento dos espaços livres remanescentes de áreas públicas, tratamento paisagístico, criação de praças e áreas verdes. Para tanto, previa articulação com programas já existentes no município, como o PEMAS, que já era um programa existente que previa a atuação nos assentamentos subnormais, o Programa Santos Novos Tempos, que era um Programa para implantar as redes de infraestrutura urbana e habitacional das Zonas Noroeste e Morros, o Programa federal de Aceleração do Crescimento – PAC e outros convênios voltados para obras de urbanização e qualificação urbana.

- Subprograma de conjuntos habitacionais públicos:

Prevê ações voltadas a promoção da melhoria da qualidade de vida dos moradores residentes nos conjuntos habitacionais públicos promovidos pela COHAB-ST

no Município, cujas áreas condominiais encontram-se degradadas em função da falta de conservação e da falta de organização dos moradores para executarem a manutenção e/ou que o entorno demande adequação de infraestrutura, melhoria dos serviços e qualificação urbana, por meio da qualificação dos espaços livres e equipamentos.

- **Programa Santos Novos Tempos**

O Programa Santos Novos Tempos - Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infraestrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros. Compreende a realização de obras de macrodrenagem que eliminem enchentes e com substituição de moradias subnormais e requalificação urbanística.

A implantação das redes prevista pelo programa Santos Novos Tempos foi iniciada, estando em execução até o momento a Estações Elevatórias nº 7.

Programas Transversais: “constituem as linhas de ação concebidas como fundamentais para implementação dos programas centrais, dando condições e apoio à implementação dos mesmos”

- **Programa de Assistência Técnica**

- 1.1. Subprograma de apoio à Auto-gestão, Cooperativas e Formação de Mão de Obra
- 1.2. Subprograma de Requalificação domiciliar;
- 1.3. Subprograma de Qualificação do Controle Condominial;

Estes subprogramas não foram até o presente momento implementados. Recentemente, o Plano Diretor do município, aprovado pela Lei Complementar nº 1181, de 8 de novembro de 2022, previu na sua política de habitação, por meio do artigo 141, a promoção da assistência técnica, urbanística e social gratuita à população, indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de Habitação de Interesse Social - HIS, buscando promover a inclusão social, ambiental e urbanística da população de baixa renda, particularmente nas ações visando à regularização fundiária, qualificação de assentamentos precários e cortiços e locação social, diretamente ou por meio de convênios ou parcerias com entidades e associações. Além disso, definiu em até 1 ano da sua publicação, a regulamentação da Lei Municipal nº 2.211 de 28 de abril de 2004, na qual serão analisados e discutidos com a população estes Subprogramas do PMH.

Com estes dispositivos aprovados, a implementação destes Subprogramas pode ser reavaliada e definida.

- **Programa de Desenvolvimento Institucional**

Este Programa previa o fortalecimento da política habitacional por meio da ampliação das capacidades de planejamento, elaboração, deliberação, implementação, monitoramento e avaliação e alcançar autonomia técnica, administrativa e de gestão da questão habitacional no município. A viabilização se daria por meio do fortalecimento da Secretaria de Planejamento, com a criação de um Departamento de Habitação. Houve a proposta da criação de uma Secretaria de Habitação, mas, ao final, se definiu que este Programa se viabilizaria pela própria SEPLAN, juntamente com outros agentes promotores: a COHAB-ST, a Secretaria de Governo e o Governo do Estado de São Paulo, por meio da CDHU e o Ministério das Cidades e como agente operador e financeiro a Caixa Econômica Federal e o acompanhamento de todas as fases do Conselho Gestor do FINCOHAP.

Atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (antiga SEPLAN) concentra no Departamento de Desenvolvimento Urbano, a Coordenadorias de Políticas Urbanas, que trata da política urbana, que por sua vez, engloba a política de habitação, a Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística, que regulariza os núcleos consolidados e a Coordenadoria de Informações Urbanas, que sistematiza as informações necessárias. Já a COHAB-ST, por sua vez, operacionaliza a política prevista. Juntos, estes 2 órgãos, concentram a política habitacional do município, com o apoio dos entes estadual e federal nos aportes e apoio técnico.

5. Conclusões iniciais

Somente após o processo de discussão com os diversos segmentos, sobretudo com a população por meio da Conferência de Habitação e demais reuniões e a conclusão do Censo do IBGE, o PMH poderá ser finalizado. Entretanto, algumas considerações iniciais já puderam ser identificadas neste Diagnóstico Preliminar.

Ao analisarmos as políticas urbanas e de habitação, é possível compreender a dimensão que o planejamento tem, ao se colocar como prerrogativa na implementação de um trabalho. Ainda que a cidade seja dinâmica, situações que alteram o rumo das ações políticas aconteçam, como a própria pandemia nos demonstrou, compreender e respeitar a importância do papel de um Plano, acolhendo suas definições e acatando com rigor as suas metas, é um caminho seguro e o mais assertivo na redução do déficit da moradia. Isto porque a própria natureza metodológica com que um Plano é construído, que envolve uma análise histórica, social e econômico-financeira, garante uma base segura e precisa.

Historicamente, se percebeu na história de Santos, assim como em diversas capitais e cidades litorâneas do país, que o mercado imobiliário se impôs na construção de um modelo que favoreceu uma produção com tipologias relacionadas a uma oferta de imóveis com padrão mais alto, não relacionada diretamente à demanda existente e identificada. A chamada de Habitação de Interesse Social - HIS, ficou, portanto, como uma tipologia refém da produção estatal e, do ponto de vista político, refém da força da participação popular, como historicamente demonstrado quando analisados os resultados da legislação urbanística e a produção oriunda desta. Exemplo destas forças pôde ser verificado, por exemplo, ao se analisar os impactos trazidos com a pressão popular na aprovação da lei de ZEIS e com a formação dos Conselho de Habitação no município. Também recente, a publicação no Plano Diretor, principal norma de política urbana, quanto a obrigatoriedade da atualização constante do PMH, definindo-se prazos para tanto.

E, esta revisão do PMH de 2009, trouxe neste breve diagnóstico preliminar, alguns dados que nos permitem traçar um pequeno balanço do Plano e lançar luz nos

pontos que precisam ser debatidos, reformulados e, ao final do processo, se converter em ampla compreensão e em ações voltadas ao direito fundamental de morar.

Ao se analisar cada Programa estabelecido em 2009, de forma breve, constata-se que em relação aos Programas de provisão habitacional voltada à HIS, que são o Subprograma de produção privada e o Subprograma de produção pública de novas unidades habitacionais, o quadro que tivemos, se considerarmos ambos programas e os empreendimentos, inclusive, que ainda estão em estudo, o número encontrado foi de 8.534 unidades (considerando 2.792 de produção privada e 5.742 de produção estatal). O déficit encontrado à época de 2009, foi de 16.876 unidades. Portanto, se considerada aquela demanda, cerca de 50% foi atendida. Ao mesmo tempo, constatou-se que o número de domicílios com previsão de remoção indicados em 2009, que era de 5.547 (conforme Quadro 2) foi estimado agora em cerca de 10mil, ou seja, quase o dobro daquele do PMH. Portanto, a partir destes números preliminares, diversos cenários devem ser dimensionados, inclusive, o de que a produção de novas unidades não necessariamente seja a solução mais rápida e indicada em larga escala para a oferta de moradia, mas outras alternativas, como o Programa de ocupação de imóveis vazios, estimulada pela aplicação do instrumento do PEUC e da arrecadação de imóveis abandonados, além da implementação do Programa de locação social, Programa de Assistência Técnica combinado com outros instrumentos como por exemplo a Concessão de Direito Real de Uso etc.

Em relação aos Programas para atendimento aos cortiços – PAC e Programa Alegria Centro Habitação, constatou-se que sua principal norma, a Lei Complementar nº 688, de 10 de julho de 2010, deverá ser revista, visto que existem fragilidades que devem ser consideradas, tais como: a não adesão dos proprietários ao Programa, área de abrangência desatualizada, visto que o levantamento está defasado e muitos dos imóveis identificados a época em lei, hoje já não são mais cortiços ou foram demolidos, sem terem atendido ao Programa, os incentivos fiscais não foram suficientes, porque não compensam em relação ao custeio das obras necessárias de adequação do imóvel e só podem ser recebidos pelo proprietário em caso de locação do imóvel reabilitado. Além disso, há que se pensar em áreas ou imóveis disponíveis para transferência das famílias moradoras dos imóveis onde forem necessárias à execução das obras de requalificação, no caso de o proprietário aderir ao Programa. É um Programa que demanda estreito acompanhamento da administração pública, sobretudo quanto a fiscalização dos imóveis. Todavia, o Programa conta com muitas potencialidades, como

o desenvolvimento e aplicação do Programa de Locação Social e parceria do poder público com proprietários e as Universidades, por exemplo, para elaboração dos projetos. O recente Plano Diretor já apontou na necessidade do Programa de Locação Social ser regulamentado e esta demanda reforça ainda mais a urgência. O Programa de Assistência Técnica, que agora, também por meio do Plano Diretor, tem prazo para ser instituído irá diretamente ao encontro desta demanda também.

Quanto ao Programa de Regularização Fundiária e Urbanística, foi criado em 2013, o Plano de Regularização e Provisão Habitacional, no qual se elencaram e sistematizaram todos os núcleos irregulares, a partir da definição de diferentes tipologias, necessidades e ações. Pelo prazo decorrido, deverá ser atualizado, a fim de se reverem os núcleos identificados, obras necessárias e definição de previsão orçamentária e prazos necessários.

Para concluir, foi constatado ainda nesta etapa preliminar que a partir dos diferentes dados encontrados, como por exemplo, as famílias indicadas que vivem na linha de pobreza, o processo de transformação do sentido de moradia por que passamos nos últimos tempos e a recente incorporação de novos programas e instrumentos trazidos pelo Plano Diretor do Município, que a revisão do PMH deverá se balizar pela construção de modelos que garantam o atendimento do direito à moradia, desvinculado, cada vez mais, do sentido de propriedade e esta transformação, somente é garantida por meio de intenso processo de participação social.

6. Referências

BARROS, Marina Ferrari. **Formação e transformação de um bairro e suas identidades: o Paquetá em Santos/SP**. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal Fluminense, UFF, Rio de Janeiro, 2007.

BERNARDINI, S. P. **Os planos da cidade: as políticas de intervenção urbana em Santos – de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910)**. São Carlos: RiMa, FAPESP, 2006.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRAGA, Rosana Aló Maluza. **A política municipal de habitação na cidade de Santos – SP na década de 1990**. Dissertação (mestrado em Engenharia Urbana do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

CARRIÇO, José Marques. **Legislação urbanística e segregação sócio espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2002.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. **O déficit habitacional: aperfeiçoamentos, desafios e políticas**. Disponível em <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/ensaios-e-discussoes-sobre-o-deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 03/01/2023.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Ensaio e discussões sobre o déficit habitacional no Brasil**/ organizado por Eleonora Cruz Santos. – Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 2022.

LIMA JUNIOR. Nelson Gonçalves de: CARRIÇO, José Marques. **O plano de regularização fundiária e urbanística do município de Santos/SP: priorizando a inclusão social e a cidadania**. In: URBFAVELAS I – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. ANAIS do I URBFAVELAS. São Bernardo do Campo, SP: Letra Capital, 2014.

MORETTI, Ricardo de Souza. **As informações sobre as carências de infraestrutura e suas aplicações na qualificação habitacional.** Disponível em <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/ensaios-e-discussoes-sobre-o-deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em 03/01/2023.

PRODESAN. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.** Santos: Prodesan: Grupo 5. 1978.

SANTOS (Município). **Diagnóstico Socioterritorial da Política de Assistência Social do Município de Santos.** Santos, 2021.

SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos; CARRIÇO, José Marques. **Quinze anos de Estatuto da Cidade e o ressignificado das funções sociais da propriedade e da cidade.** In: IV Congresso Internacional do Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos e do Encontro Internacional sobre Estratégia e Economia Azul, 2016, Santos. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL Anais do IV Congresso Internacional de Encontro Internacional sobre Estratégia e Economia Azul GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL [e-book]. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2016. v. único. p. 73-88. Disponível em <http://www.unisantos.br/portal/editora/e-books/>. Acesso em 19 de dezembro de 2022.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. IN: DEAK, C. & SCHIFFER, S.R. (Orgs). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora Edusp, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.