



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS
Salvador - BA - Brasil

ATHIS: ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E APLICAÇÃO DAS LEIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO MUNICÍPIO DE SANTOS-SP

Laís Granado Ferreira Coelho (SASP) - laisgranado@gmail.com

Arquiteta e urbanista, formada pela Universidade de Sorocaba. Representante pelo SASP do Conselho Municipal de Habitação de Santos

Jean Pierre de Moraes Crété (SASP) - jpmcrete@gmail.com

Servidor público concursado na Prefeitura Municipal de Santos. Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela UNICAMP (2010), pós-graduação em Planejamento de Cidades (2016) e mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos (2018).

Daniela Colin Lima (SASP) - abcdafior@gmail.com

Arquiteta e urbanista formada pela UNESP e mestre em Ecologia pela UNISANTA. Servidora pública municipal da Prefeitura de Santos SP, ocupou junto à Secretaria de Desenvolvimento Urbano a função de chefia do Escritório Técnico Alegria Centro.



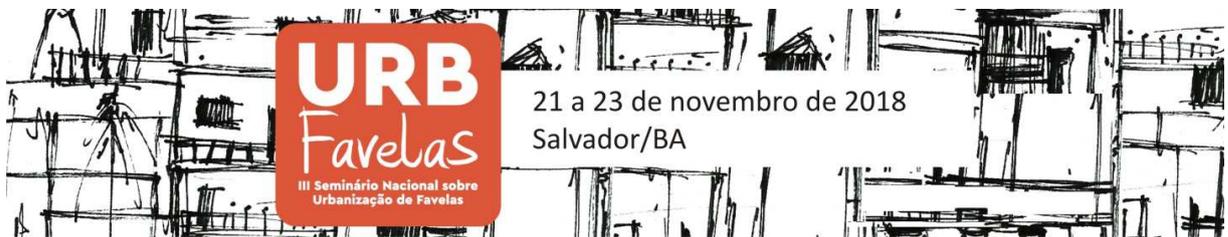
ATHIS: ANÁLISE CRÍTICA DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E APLICAÇÃO DAS LEIS DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA NO MUNICÍPIO DE SANTOS-SP

RESUMO:

Este artigo propõe um estudo sobre a aplicação da Assistência Técnica para Habitação de Interesse Social (ATHIS) - regulamentada pela Lei Federal nº 11.888/2008 - no município de Santos, no litoral do estado de São Paulo, que apesar de contar com excelentes indicadores econômicos, possui assentamentos irregulares e precários em morros, cortiços e palafitas, que abrigam milhares de famílias em situação de vulnerabilidade, que evidenciam uma notória desigualdade, expressa através da segregação socioespacial. Desde 2004, antes mesmo da Lei Federal nº 11.888, a Lei Municipal nº 2.211/2004 definiu as diretrizes para aplicação da ATHIS no município, porém, nunca foi implantada. A lei da assistência técnica é um importante instrumento para garantir o direito à moradia digna, através de projeto, acompanhamento de obras e regularização, por profissionais capacitados, a fim de melhorar a condição de habitabilidade da população brasileira.

Palavras-chave: Lei 11888. Autogestão. HIS.

ST – 1: Projeto, Processo, Superação de Limitações.



1. INTRODUÇÃO

Dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apresentam a cidade de Santos como a 17ª melhor economia e a 9ª maior renda per capita do país. Porém, entre os municípios que formam a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Santos apresenta o menor percentual de crescimento, em relação ao número de habitantes residentes (IBGE, 2010). A especulação imobiliária eleva o custo da terra e o valor de mercado dos empreendimentos habitacionais impede que novos moradores de média e baixa renda se instalem no município. Muitas famílias acabam migrando para cidades vizinhas, com custo de vida inferior ao de Santos, mas por ser o maior polo regional e detentor de grande parte dos empregos no setor de comércio e serviços, diversos trabalhadores acabam sujeitos a um intenso movimento pendular. Aqueles que permanecem na cidade, ficam sujeitos aos altos valores de aluguéis ou aos assentamentos precários, onde o direito à cidade é negligenciado pelo poder público, assim como ocorre na maior favela sobre palafitas do Brasil (RIBEIRO, 2018).

Além disso, por conta de uma produção habitacional de interesse social insuficiente para as demandas existentes, muitos moradores passam a ocupar áreas vazias ou subutilizadas e, mesmo aqueles que adquirem terrenos para construir suas casas, na maioria das vezes não contam com o auxílio de um profissional. De acordo com pesquisas, a autogestão está presente em 77% das residências brasileiras, resultando em uma baixa qualidade das construções e diversos problemas relacionados (SILVESTRE et al, 2013). A autoconstrução faz parte do processo de urbanização das cidades brasileiras e, através dela, a população de baixa renda vem viabilizando sua moradia, com pouco ou nenhum auxílio do governo e baixa participação de profissionais habilitados ou capacitados:

“Sabemos, por exemplo, que a cidade autoproduzida de maneira precária apresenta muitos problemas, como habitações de péssima qualidade, má iluminação e pouca ventilação. Mas por que esses processos não podem contar com assistência técnica de arquitetos? Já temos no Brasil não apenas todo o marco regulatório para implantar a assessoria técnica, como também a experiência concreta, de mais de 25 anos, de entidades que se organizaram para essa finalidade e que já demonstraram que processos de autogestão dos próprios moradores —tanto nos assentamentos populares



como na construção de casas— são capazes de produzir um habitat de muito mais qualidade e com menor custo para moradores e governos.” (ROLNIK, 2015).

A Professora Dra. Raquel Rolnik, traz à tona a importância de colocar a ATHIS em prática, por se tratar de um importante instrumento legal para tornar possível que as mais de onze milhões de moradias precárias existentes no Brasil, quase o dobro do déficit habitacional(CAU/MT, 2017), possam usufruir de espaços de qualidade, dotados de infraestrutura, respeitando um direito básico dos cidadãos brasileiros, o direito à moradia digna.

Inicialmente, o presente trabalho expõe a Lei Federal nº 11.888/2008, que criou o programa de assistência técnica, pública e gratuita, em âmbito nacional. O próximo item traz a Lei Municipal 2.211/2004, que regulamentou o programa de assistência técnica no município de Santos, aprovada quatro anos antes da lei federal. Na sequência, é feita uma análise dos dados censitários, que demonstram grande disparidade socioeconômica e uma expressiva segregação socioespacial. Após essa apresentação dos marcos legais e da análise do processo de expansão urbana da cidade, é discutido como se planejam e aplicam as políticas habitacionais no município e qual a atribuição de cada ente envolvido no processo, descrevendo algumas iniciativas locais. Por fim, é feita uma análise crítica da situação atual e a proposição de algumas diretrizes para a efetivação da ATHIS em Santos.

2. LEI FEDERAL Nº 11.888/2008

Apesar da lei de assistência técnica ter sido aprovada em 2008, o enfrentamento para a sua implementação é antigo. Em 1976, Clóvis Igelfritz idealizou a “Assistência Técnica a Moradia Econômica”, sendo que em 1999, a mesma foi implantada em Porto Alegre. Em 2002, Igelfritz propôs que essa legislação fosse instaurada em esfera nacional. Em 2006, Zezéu Ribeiro, que sucedeu o legado de Igelfritz, apresentou à Câmara, o projeto de lei que regulamentava o programa de ATHIS, sendo promulgada a lei nº 11.888 no dia 24 de dezembro de 2008, entrando em vigor em junho de 2009 (PROJETAR, p. 5-7, 2009).

Amparada pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, a lei federal nº 11.888/2008 garante o direito à assistência técnica pública e gratuita, para famílias com renda de até três salários mínimos, o que equivale em 2018 a R\$2.862,00. Deste modo, aqueles que se enquadram neste critério, deveriam ter seus direitos assegurados, com apoio financeiro da



União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para a execução de serviços permanentes e gratuitos de assistência técnica nas áreas de arquitetura, urbanismo e engenharia; conforme determina o artigo 2º:

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

I - otimizar e qualificar o uso e o aproveitamento racional do espaço edificado e de seu entorno, bem como dos recursos humanos, técnicos e econômicos empregados no projeto e na construção da habitação;

II - formalizar o processo de edificação, reforma ou ampliação da habitação perante o poder público municipal e outros órgãos públicos;

III - evitar a ocupação de áreas de risco e de interesse ambiental;

IV - propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental.

A lei preconiza que a assistência técnica seja prestada por profissionais de arquitetura e urbanismo e engenharia civil, classificando em categorias, os potenciais executores desses serviços. Assiste à implantação de escritórios modelo dentro de Universidades de modo que esses venham a desenvolver meios para a atuação na área e busquem parcerias no âmbito do poder público para o fortalecimento dessas ações. A responsabilidade pela seleção dos profissionais é atribuída às entidades técnicas, em convênio com as entidades públicas competentes. Podem ser firmados convênios entre órgãos públicos, universidades e entidades que promovam a capacitação tanto do profissional quanto da comunidade envolvida, atuando em conjunto na criação de metodologias que busquem dinamizar o processo de prestação de assistência técnica e democratizem o conhecimento nessa área (BRASIL, 2008).

A lei de ATIS é um importante instrumento para democratizar o direito à moradia e à cidade, contudo, decorrido 10 anos de sua promulgação, poucos são os municípios que conseguiram implementá-la, não sendo aplicada em grande parte das cidades brasileiras por desconhecimento ou falta de interesse dos gestores públicos.

3. LEI MUNICIPAL 2.211/2004

Santos dispõe de legislação municipal anterior a lei federal e está baseada nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da cidade:

Entende-se por habitação de interesse social, a moradia no seu sentido mais amplo, considerando a unidade habitacional e o acesso à infraestrutura, aos equipamentos e



serviços sociais, ao espaço público, com um meio ambiente saudável, garantindo deste modo o direito a cidade (SANTOS, 2004).

Há algumas exigências na lei e, de acordo com o artigo 3º, deve-se possuir CNPJ de empresa sem fins lucrativos e assinar um termo de parceria para poder prestar os serviços da ATHIS na cidade, devendo primeiramente, ter aprovação junto à prefeitura:

O Programa de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social será prestado por pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cadastradas pelo Executivo visando a formação de vínculo de cooperação entre o Poder Público e as entidades definidas no âmbito desta lei, por meio de convênio ou termo de parceria, para o fomento e execução das atividades previstas nesta lei (SANTOS, 2004).

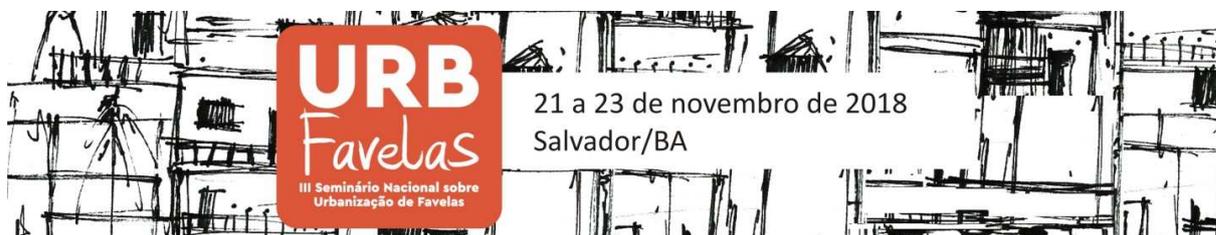
Conforme a lei 2.211/04, deve haver participação da população envolvida em todas as etapas do projeto além de priorizar o atendimento coletivo na prestação do programa de assessoria técnica. Para isso a ATHIS é contemplada com uma série de diretrizes a serem seguidas pelos profissionais devidamente capacitados:

São considerados serviços a serem prestados pelas entidades cadastradas nos termos do artigo 4º desta lei: I – Elaborar diagnóstico da situação social da população, assim como da situação física, fundiária e ambiental das áreas de intervenções; II – Elaborar estudos de viabilidade, planos e projetos de intervenção jurídica, física, social e ambiental; III – Preparar e acompanhar a tramitação da documentação técnica, jurídica, administrativa e contábil necessária à aprovação das intervenções junto aos órgãos técnicos e de financiamento competentes; IV – Assessorar a comunidade durante o desenvolvimento das etapas de obras eventualmente necessárias, incluindo as atividades preparatórias e de acompanhamento nas atividades de ocupação e utilização dos espaços existentes; V – Promover ações relacionadas à formação, à educação popular, à cultura, à educação ambiental, à garantia da cidadania e dos direitos humanos no âmbito do desenvolvimento urbano, objetivando a inclusão social das comunidades envolvidas. VI – Preparar e encaminhar toda a documentação necessária para a regularização fundiária de áreas; VII – Desenvolver outras atividades compatíveis com as finalidades desta lei (SANTOS, 2004).

4. DIAGNÓSTICO DO MUNICÍPIO DE SANTOS-SP

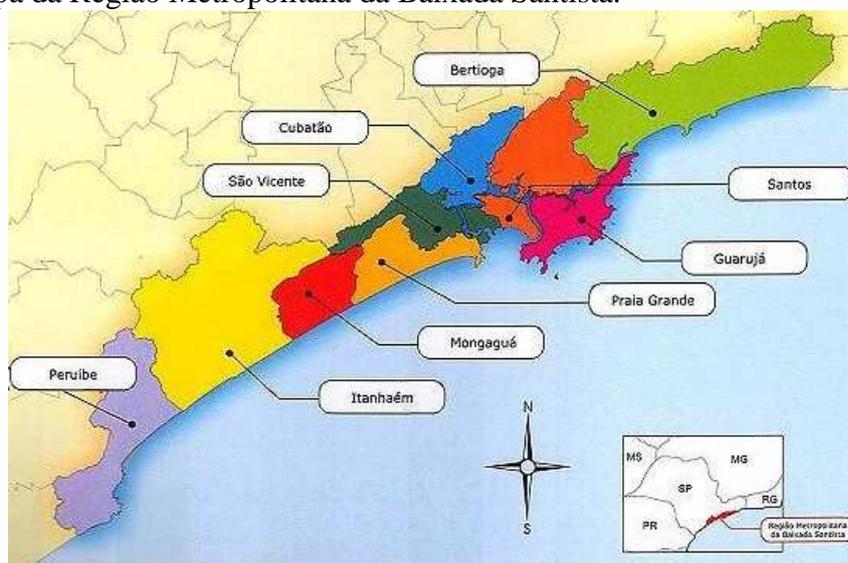
A Região Metropolitana da Baixada Santista é composta por 9 cidades do litoral sul paulista: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga (Figura 1).

O IBGE vem desenvolvendo, ao longo dos anos, um material bastante abrangente no que diz respeito ao estudo dos dados demográficos e socioeconômicos da sociedade brasileira, porém ainda há lacunas e locais onde não há acesso aos dados, mascarando de certa forma a



realidade local. Com isso os dados reais acabam sendo camuflados e convivemos com a impressão de uma cidade justa, dotada de infraestrutura, bens e serviços para todos, sendo importante ressaltar que os dados censitários utilizados neste trabalho, datam do último censo realizado pelo IBGE, no ano de 2010.

Figura 1: Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista.



Fonte: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS>.

4.1. Caracterização do território

O município de Santos é sede da região metropolitana da Baixada Santista e produz a maior participação econômica, sendo também a cidade mais populosa da baixada. É um município portuário, dispondo do maior porto da América Latina. Ocupa uma área de 281,35 km² e conta com 434.742 habitantes, segundo a estimativa populacional de 2017 do IBGE. O setor de serviço e turismo alavancam a economia local, mas o porto é o responsável pela maior receita da cidade.

Quadro 1: Caracterização do território do município de Santos.

Área 281,35 km ²	IDHM 2010 0,840	Faixa do IDHM Muito Alto (IDHM entre 0,800 e 1)	População (Censo 2010) 419.400 hab.
Densidade demográfica 1491,94 hab/km ²	Ano de instalação 1545	Microrregião Santos	Mesorregião Metropolitana de São Paulo



Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santos_sp

4.2. IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

Até o ano 2000, o Índice de Desenvolvimento Humano de Santos era considerado alto, no entanto segundo o último censo, Santos foi considerada na faixa de desenvolvimento muito alto, estando acima de 0,8. Santos ocupa a 6ª colocação no ranking que engloba 5.565 cidades brasileiras.

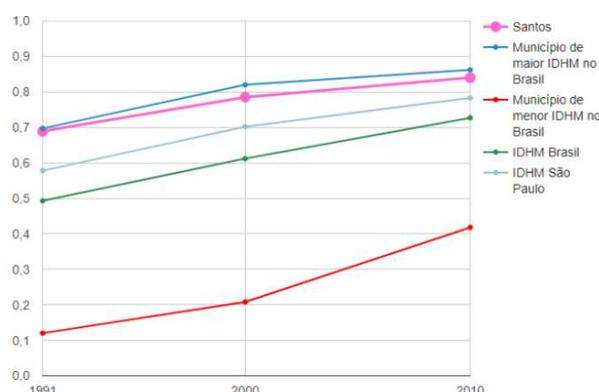
Tabela 1: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) em Santos.

Localidades ▾	Períodos ▾	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM - Ranking dos Municípios	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM Longevidade	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM Educação	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM Renda
Santos	1991	0,689	2	0,775	0,536	0,788
Santos	2000	0,785	3	0,81	0,714	0,835
Santos	2010	0,84	3	0,852	0,807	0,861

Fonte: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>

No Gráfico 1, é possível verificar a evolução do IDHM no Brasil, no qual o município de Santos encontra-se muito próximo do melhor IDHM do Brasil, que é atribuído a São Caetano do Sul, no ABC paulista. São Paulo encontra-se um pouco abaixo e mais abaixo há a média para o Brasil, está próxima de 0,5. Todos os municípios cotados têm demonstrado uma evolução gradual quanto ao desenvolvimento humano, porém, não é isso que se constata nas periferias das cidades brasileiras. Enquanto alguns dispõem de todos os bens e serviços, outros vivem à mercê de políticas públicas ineficientes, sendo estas cada vez mais escassas.

Gráfico 1: Evolução do IDHM em Santos.

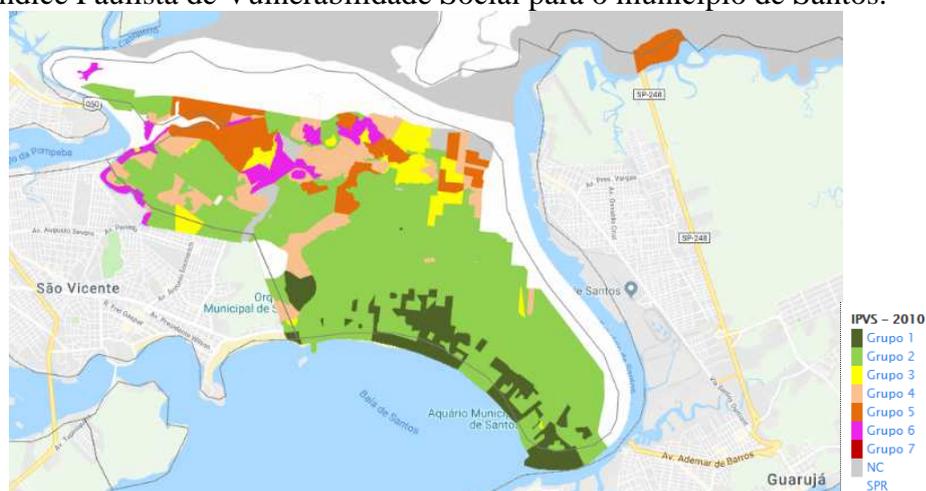


Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santos_sp

4.3. IPVS - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

O mais recente mapa de vulnerabilidade social de Santos, de acordo com o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social, evidencia uma clara segregação socioespacial (Figura 2). Na zona da orla da praia, há uma baixíssima vulnerabilidade e é claramente a região que mais recebe investimentos públicos e obras de planejamento urbano da cidade. O centro da cidade, morros, zona noroeste e área continental, evidenciam uma outra realidade, com famílias em condições de extrema precariedade, com aplicação insuficiente de recursos públicos para os projetos de reinserção dessas famílias à malha urbana, havendo uma clara barreira socioeconômica que demonstra uma situação conflituosa na cidade. Nessas áreas são encontrados os maiores índices de vulnerabilidade da região, salvo no morro Santa Terezinha, que abriga residências de alto padrão e no morro da Nova Cintra, onde moram muitas famílias de classe média.

Figura 2: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social para o município de Santos.





Fonte: <http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selLoc=3548500&selTpLoc=2#>

De acordo com a estimativa populacional de 2017 do IBGE, Santos possui atualmente por volta de 435 mil habitantes, sendo que ao menos 80% dessas pessoas possuem baixíssima ou muito baixa vulnerabilidade social, sendo atendidas por toda a infraestrutura necessária. Porém, aproximadamente 10% da população santista possui uma alta vulnerabilidade social, ficando às margens da sociedade, onde o direito à cidade não é respeitado. Conforme aumenta a vulnerabilidade social, cresce o número de habitantes por domicílio e diminui drasticamente a renda per capita.

4.4 Renda per capita

Na Tabela 2, verifica-se que a renda per capita em Santos cresceu 57,53% do ano de 1991 para 2010, passando de R\$1.075,13 para R\$1.693,65. Porém aumentou a desigualdade econômica, como pode ser demonstrado através do índice Gini, que mede o grau de concentração de renda, sendo quanto mais perto do 1, mais desigual. Santos passou de 0,52 em 1991 para 0,55 em 2010, apontando um crescimento no nível de desigualdade social. A porcentagem de pobres, equivale a famílias com renda até $\frac{1}{4}$ do salário mínimo, que em 2018 corresponde a R\$238,50. Ao mesmo tempo que aumentou a desigualdade, diminuiu o número de pobres segundo o censo demográfico.

Tabela 2: Renda pobreza e desigualdade em Santos.

	1991	2000	2010
Renda per capita	1.075,13	1.441,86	1.693,65
% de extremamente pobres	0,74	0,96	0,60
% de pobres	4,17	3,49	2,39
Índice de Gini	0,52	0,53	0,55

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santos_sp

4.5. Infraestrutura



Na Tabela 3, verificamos que, em relação à infraestrutura urbana, quando relacionado à habitação, os índices demonstram altos níveis de atendimento de abastecimento de água, esgoto e coleta de lixo, aumentado ano a ano as redes de atendimento.

Tabela3: Indicadores de habitação relacionados à infraestrutura em Santos.

Localidades ▾	Períodos ▾	Abastecimento de Água - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)	Coleta de Lixo - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)	Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)
Santos	1991	98,82	99,01	87,02
Santos	2000	99,66	99,62	94,42
Santos	2010	99,56	99,8	95,29

Fonte: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>

4.6. Síntese do diagnóstico do município de Santos

Com base nos dados do mapa de vulnerabilidade social é possível perceber a exclusão socioespacial existente e conclui-se que é necessário estimular as políticas públicas para produção de HIS e assistência técnica, de forma a atender as famílias das áreas que apresentam maior necessidade, que é o caso da zona noroeste, morros, centro e da área continental da cidade, onde vivem milhares de famílias em locais extremamente insalubres, propensos a doenças e risco eminente. Santos é uma cidade com muito recurso econômico, advindo da importação e exportação, das atividades ligadas ao porto, do comércio, serviço e turismo. Há verba pública, entretanto, é revertida para áreas de maior impacto visual e de forma a atingir a maior classe social.

A falta de ação do poder público na implementação de políticas públicas voltadas à habitação de interesse social propiciou a deflagração de uma situação de déficit habitacional e também uma situação de déficit qualitativo, onde muitos moradores, sem opção e necessitando de um lar, partem para a autoconstrução, sem o saber técnico e, além de construir em locais inseguros, com risco ambiental, adensamento populacional e insalubridade, acabam partindo para locais afastados da malha urbana, onde a terra é mais barata, ou se apropriando de espaços ociosos e/ou subutilizados.

O fato de Santos já possuir a lei municipal 2.211/2004, que deveria garantir o atendimento em relação ao programa de assistência técnica, favorece a aplicação deste na



cidade, porém, ainda é necessário que haja um decreto que regulamente a lei municipal, conforme exigência do parágrafo 1º do artigo 2º, da lei em questão.

5. ATHIS EM SANTOS

Santos é uma cidade bastante desigual. Apesar dos seus diversos imóveis de alto padrão construtivo, há uma extensa área de palafitas localizada no Dique da Vila Gilda, com mais de 15 mil famílias. Há também inúmeros cortiços, em sua maioria na região central, além dos assentamentos precários, ocupações e favelas. São mulheres, idosos, crianças, vivendo em meio à miséria, em contato com a água contaminada que causa doenças, além de problemas respiratórios e de pele por conta do extremo mofo e umidade, em locais sem a mínima infraestrutura urbana.

A cidade de Santos não possui secretaria de habitação, sendo imputado a Companhia de Habitação (COHABSantos) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), as atribuições relacionadas às políticas habitacionais do município. O Conselho Municipal de Habitação (CMH) foi definido através da lei municipal nº 817/1991 e cabe a ele debater, analisar e decidir sobre o destino dos recursos do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP), através de reuniões mensais com conselheiros que representam o poder público, entidades civis e a população, organizada em movimentos, associações e cooperativas de luta por moradia.

Também é atribuído ao CMH, avaliar e consentir a respeito dos programas habitacionais e realizar a cada dois anos, uma Conferência Municipal de Habitação, aberta à toda população, para discutir e apresentar propostas e moções relacionadas ao tema, que serão votadas pelos conselheiros, considerados como delegados natos, e também por aqueles eleitos nas pré conferências. Na 8ª Conferência municipal de habitação de Santos, realizada no dia 1º outubro de 2011, entre as propostas aprovadas, algumas estão diretamente relacionadas à autogestão e à assistência técnica:

- 5) Promoção por parte do CMH, com apoio da Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHABST, de cursos de formação para lideranças comunitárias, que incluam também o tema autogestão;
- 7) Criação de um programa de apoio ao desenvolvimento de projetos de autogestão pelas associações, cooperativas ou mutirões organizados;



- 8) Que 5% (cinco por cento) dos recursos do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular – FINCOHAP sejam reservados para contratação de pesquisas de projetos de autogestão;
- 9) Que as famílias e/ou Entidades de baixa renda tenham direito ao auxílio técnico gratuito de profissional, engenheiro ou arquiteto, e que seja criada comissão técnica municipal para, em conjunto com as COMULs, fiscalizar e acompanhar a lei de assistência técnica;
- 13) Restabelecimento de parcerias entre a COHAB-ST e segmentos por Moradia visando assistência técnica na formulação e execução de projetos e aquisição de terrenos.

Na 9ª conferência municipal de habitação, realizada no dia 21 de setembro de 2013, apenas uma das propostas foi direcionada à ATHIS, para que fosse de fato regulamentada e implementada a lei vigente, algo ainda não concretizado:

- 6) Regulamentação e implementação da Lei de Assistência Técnica gratuita para as famílias de baixa renda legalizarem suas moradias, a fim de terem efetivamente acompanhamento técnico com relação à habitação de interesse social; que esse benefício seja dado também às entidades de baixa renda.

Na 10ª Conferência municipal de Santos, realizada no dia 07 de setembro de 2015, não houve nenhuma proposta específica para ATHIS. Uma das propostas apresentadas durante a conferência trata de uma reivindicação para que os imóveis da união sejam utilizados para Habitação de Interesse Social (HIS), priorizando os indivíduos que ali ocupam.

- 9) Que os imóveis deteriorados, abandonados, ou com dívidas junto aos entes federativos (União, Estado e Município) e os imóveis da União, inclusive os que possam ser repassados pela Medida Provisória nº 691/2015 da Presidência da República, sejam voltados para Habitação de Interesse Social, priorizando os integrantes dos Segmentos de Moradia que residam nos locais dos empreendimentos.

Após a realização da 10ª conferência, ocorreu uma articulação dos movimentos por moradia e entre as propostas apresentadas na 11ª conferência, realizada no dia 25 de novembro de 2017, foi aprovada uma reivindicação pela aplicação da ATHIS, ratificando as deliberações não atendidas das conferências anteriores e a destinação de mais recursos para a construção de novas moradias:

- 05- Que seja fornecida Assessoria Técnica para projetos habitacionais de interesse social através da aplicação da Lei Federal 11.888 de 24/12/2008, bem como da Lei Municipal nº 2211 de 28/04/2004, publicada no Diário Oficial de 30/04/2004, visando obtenção de recursos.
- 09- Que a prefeitura, de forma voluntária, destine ano a ano mais recursos para a produção de habitação de interesse social.

Segundo o artigo 4º da lei 2.211/2004, o poder público fica obrigado a cadastrar entidades devidamente capacitadas, sendo emitido um certificado de ATHIS, que se torna



indispensável para execução do programa no município. Este certificado seria válido por 2 anos, podendo ser renovado pelas entidades, que seriam responsáveis pela capacitação dos profissionais para atuar na assistência técnica, através de treinamento com parceiros atuantes em programas de melhorias habitacionais, entretanto, tal cadastro nunca foi realizado.

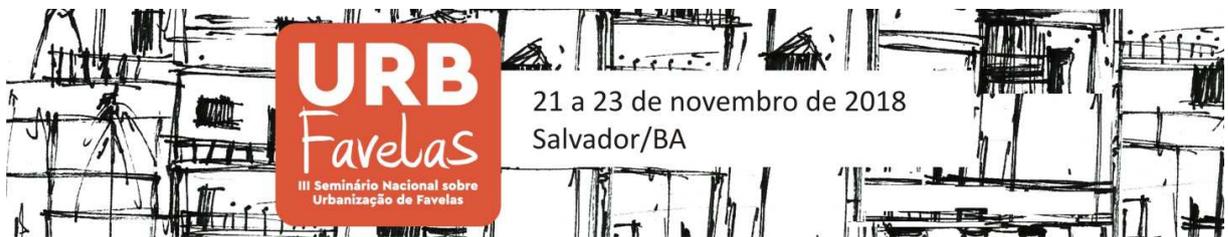
É inconcebível o descato à legislação brasileira, verificado pela falta de aplicação das políticas públicas, além dos retrocessos e do descaso com as famílias de baixa renda. No intento de transmutar essa situação alarmante, a sociedade civil organizada está estabelecendo parcerias, de modo que seja garantida a assistência técnica e sua efetiva aplicação em Santos e nos outros municípios da RMBS.

5.1. Atribuições nos programas de ATHIS

Através da lei municipal nº 1519/1996 e alterações posteriores, ficou estabelecido que a COHAB Santos é responsável por desenvolver e executar a política municipal de habitação, a partir das diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), instituído através da lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991 e suas alterações. A COHAB Santos e o CMH são responsáveis pelo orçamento endereçado ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP), que também recebe toda a verba de outras fontes, destinada à HIS e à ATHIS. Conforme a descrição em lei, este fundo tem por finalidade incentivar a criação de habitação de interesse social às famílias com renda até 10 salários mínimos, desde que não ultrapasse 02 salários mínimos por habitante e de acordo com o artigo 2, inciso V, o fundo também deveria “Assistir e acompanhar as iniciativas populares de autoconstrução e mutirão através de financiamento de cestas básicas de materiais de construção e ou assistência técnica” (SANTOS, 1996).

O Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo (SASP) possui uma cadeira no Conselho Municipal de Habitação de Santos e seu enfrentamento é para que seja implementada a lei de ATHIS no município, utilizando os recursos municipais disponíveis no FINCOHAP e também aqueles provenientes do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e de verbas estaduais oriundas do programa Casa Paulista.

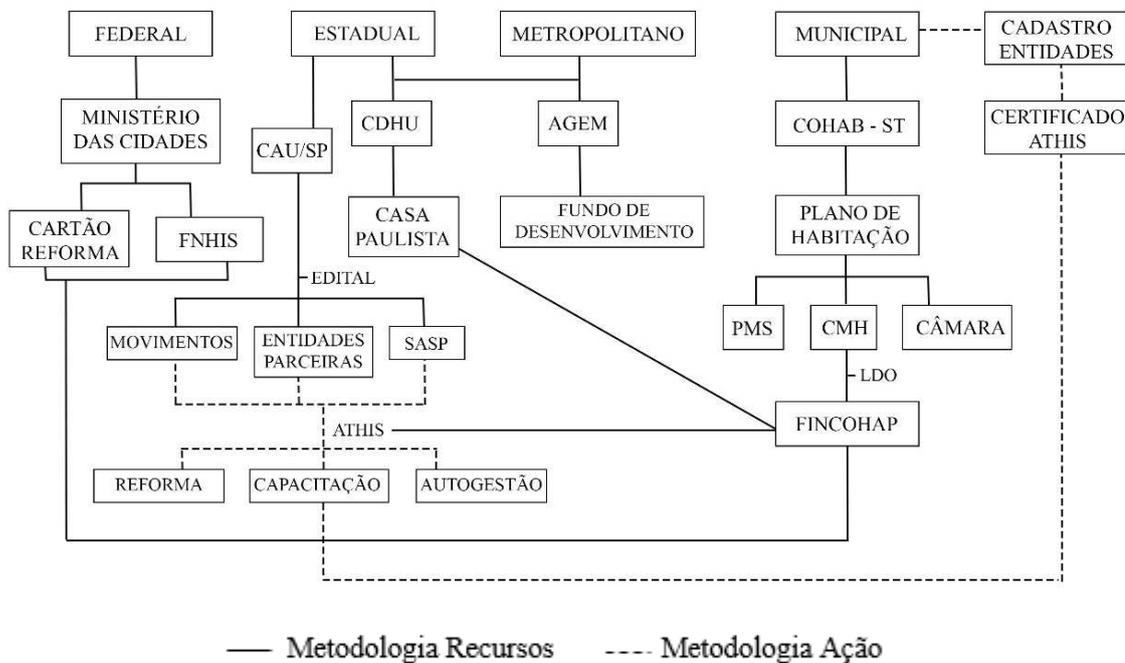
No início do mês de junho de 2018, o Conselho de Arquitetura de Urbanismo de São Paulo (CAU-SP), iniciou um chamamento público através de editais públicos, com o objetivo



de fomentar ações para o desenvolvimento da ATHIS no estado com recursos oriundos da arrecadação do conselho e através do programa federal do Cartão Reforma, também estão disponibilizados para os municípios, recursos para remuneração de profissionais que realizem atividades relacionadas à ATHIS.

A Figura 3 apresenta o esquema de um fluxograma que foi elaborado com o objetivo de elencar as diversas instâncias do poder público, em nível federal, estadual, regional e municipal; com as principais atribuições de cada uma dessas esferas:

Figura 8: Fluxograma de metodologia



Fonte: Elaborado pelo autor

6. INICIATIVAS LOCAIS

6.1 Programa Alegria Centro Habitação

Em julho de 2010 foi aprovada a lei complementar nº 688, que diz respeito à requalificação dos imóveis de uso residencial precários da região central histórica de Santos, incentivando a geração de trabalho e renda, pela priorização do recrutamento de mão de obra local. De certo modo, seria a implementação de ATHIS nos cortiços existentes, em grande número, no centro da cidade, mas que não funcionou porque os incentivos fiscais não eram



compatíveis com o custo das adequações. Os imóveis que foram gravados pela lei, acabaram sendo congelados com o uso para habitação social, criando uma espécie de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) cuja abrangência se restringia apenas a esses determinados imóveis. Esta ação gerou alguns problemas, pois com a necessidade de renovação, alguns proprietários acabaram despejando os moradores desses cortiços.

Mesmo assim, a iniciativa foi destacada no segundo volume do Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo, do Ministério das Cidades, organizado pela Profa. Rosana Denaldi da UFABC:

O PEUC pode ser articulado a programas de valorização do patrimônio cultural, contribuindo para potencializar os resultados de ambos. É o que prevê o Plano Diretor do Município de Santos (Lei nº 821, de 27 de dezembro de 2013), ao determinar a aplicação do PEUC à área de abrangência do Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos – “Alegra Centro – Habitação”, com a finalidade, entre outras, de estimular a recuperação do centro histórico, que abriga muitos imóveis vazios e abandonados. (Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo, p.67, 2015).

A lei do Alegra Centro Habitação, através do Decreto nº 5642, de 2010, gravou os imóveis abrangidos pelo programa para garantir que fossem destinados à habitação social, criando uma espécie de Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), cuja abrangência se restringia pontualmente a esses imóveis. Contudo, a aplicação destes instrumentos legais não atingiu o resultado esperado e, ainda, produziu efeitos negativos. Com a necessidade de investimento na adequação dos imóveis para melhoria das condições ao uso habitacional, gerou-se uma tensão entre proprietários dos imóveis, o que culminou no despejo de algumas famílias de moradores dos cortiços.

6.2 Instituto Habitação Social Brasil

O Instituto Habitação Social Brasil é uma organização sem fins lucrativos, formado por integrantes da sociedade civil, que juntaram forças, para, através da habitação, transformar a vida das pessoas. Através do instituto deu-se início ao programa “Ação em massa” com o projeto “Transformando casas para transformar vidas” que traz a ideia de capacitar e agregar para posteriormente, agir. Capacitar as pessoas potencializando o conhecimento e agregar, através de mutirões, técnicos e moradores devidamente capacitados, com o intuito de aplicar projetos de melhorias habitacionais trazendo salubridade e conforto para os moradores.



Através do edital de chamamento do CAU-SP, foi elaborado um projeto em parceria com a Associação dos Engenheiros e Arquitetos de São Vicente (AEASV) e o apoio do SASP, que foi contemplado e terá a finalidade de formar um núcleo de assistência técnica na baixada santista, nobairro Catarina de Moraes, em São Vicente, de modo a sensibilizar o poder público quanto a obrigatoriedade da aplicação da lei de ATHIS, capacitando profissionais da área de arquitetura e engenharia, além de oferecer para a comunidade, com o auxílio do Instituto Áudio Pluricultural Fiat Lux, oficinas para crianças, jovens e adultos. A maior parte dos recursos obtidos serão destinados para melhorias habitacionais, com o intuito de aplicar melhorias habitacionais.

6.3 Instituto Elos

Para a ampliação da abrangência das ações de ATHIS na baixada santista, conta-se com a atuação do Instituto Elos, que aplica diferentes metodologias para capacitar, de modo a incluir e utilizar da mão de obra local, para baratear custos e trazer maior apropriação do espaço no qual atuam, unindo os diversos saberes técnicos e intrínsecos a cada morador.

O Instituto Elos busca fazer com que as pessoas façam parte do processo, o que é fundamental para que uma ação em uma comunidade funcione. As pessoas precisam se sentir parte integrante, precisam se apropriar do espaço em que vivem. De forma sucinta, Ricardo Oliveros explica um pouco da metodologia utilizada pelo Elos.

Uma das diretrizes do Instituto Elos tem como finalidade incentivar moradoras e moradores a tornarem-se cidadãos e cidadãs ativos na aceleração e transformação do território, tornando-os responsáveis pela melhoria das condições urbanas, ambientais, econômicas, sociais, políticas e institucionais.

Nosso método para unir pessoas é através da ação e do reconhecimento e valorização do que elas querem, gostam e fazem bem! A estratégia de atuação permite unir diferentes perfis, pois:

- Apresentamos convites a partir das vontades de pessoas e instituições, que passam a atuar juntas com sua melhor versão – MOBILIZAÇÃO;
- Desenvolvemos cursos com conteúdos teóricos que estimulam a troca de conhecimento entre os participantes, provocando o desenvolvimento de suas capacidades – FORMAÇÃO;
- Desenvolvemos atividades em que as ações materializam os aprendizados e os sonhos coletivos – REALIZAÇÃO.

A partir dessas ações, chegamos a resultados que vão além das mensurações que fazem parte do nosso relatório final, e ficamos felizes por:

Realizar uma experiência viva de transformação com um aprendizado multiplicador para questões sociais do mundo; Aumentar a autoconfiança e a autoestima das



peçoas, gerando um ciclo positivo, pelo aprendizado prático sobre si mesmo, sobre o outro, e transformar sua realidade com abundância; Impulsionar a transformação real no ambiente, reduzindo a tensão e o desconforto social; Melhorar o convívio e o bem-estar nas comunidades; Criar uma abertura para diálogo e criação de relações de afeto e confiança que são a base para os projetos de desenvolvimento local.

6.4 Programa Cartão Reforma

É um programa do governo federal, por meio do Ministério das Cidades, para financiamento de pequenas reformas, em imóveis localizados nas áreas indicadas pelos municípios inscritos no programa, denominados como “entes apoiadores”. Após contemplados, devem apresentar plano de trabalho referente à ATHIS, cadastro das famílias nas áreas de abrangência (polígonos) e visitas técnicas aos locais. Mediante termo de compromisso com o Ministério das Cidades, 15% do valor da verba é repassada aos gestores públicos municipais para ATHIS, com destinação ao órgão responsável pela implantação e execução do programa no município (ente executor). O repasse do restante é feito na forma de crédito para os proprietários de imóveis ou detentores de imóveis regulares, que não tiverem recebido nenhuma subvenção habitacional da união. O valor é variável em função da região do Brasil, para ser utilizado na compra de materiais de construção, em lojas credenciadas no programa, sendo que o beneficiário é responsável pela mão de obra, equipamentos e ferramentas.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que há regulamentação para aplicar a ATHIS no município, porém a falta de uma secretaria de habitação capaz de sistematizar a política habitacional na cidade, faz com que programas como o Alegria Centro Habitação a lei de assistência técnica não tenham obtido êxito até os dias de hoje. Como não há secretaria de habitação, cabe a SEDURB e a COHABSantos, através de reuniões mensais do CMH e de sua Comissão Executiva, planejar, decidir e atuar nas questões relacionadas à habitação social na cidade.

É necessário criar uma base que sistematize os processos de recursos, dos entes parceiros, de remuneração e capacitação dos profissionais e dos beneficiários. Os representantes do SASP, no município de Santos, têm trabalhado para que os órgãos



competentes cumpram a determinação dessa lei, atuando por meio de espaços institucionais e conselhos participativos, além de agir diretamente nas comunidades através de parcerias com movimentos sociais, organizações locais e universidades. As parcerias estão sendo firmadas e está em curso a fase de captação de recursos e capacitação dos profissionais.

Destacamos algumas diretrizes principais para viabilizar a implantação de ATHIS em Santos e em outros municípios da RMBS: as entidades devem trabalhar em cooperação com poder público para elaboração e manutenção de um cadastro profissional em ATHIS, firmando parcerias com organizações da sociedade civil para capacitação desses profissionais; devem ser estabelecidos parâmetros de remuneração para os profissionais de ATHIS e o poder público deve contemplar em suas diretrizes orçamentárias, recursos para ações de assistência técnica; o município deve atualizar as áreas, as unidades habitacionais e as famílias elegíveis para receberem benefícios do Cartão Reforma e outros programas assistenciais.

Deste modo, com a destinação dos recursos e a disponibilidade de profissionais aptos em realizar serviços de ATHIS, finalmente se darão as ações para assegurar que famílias de baixa renda tenham garantido o direito à moradia digna na baixada santista.

REFERÊNCIAS

AGEM Agência Metropolitana da Baixada Santista. **Estudo do IBGE mostra que a Baixada Santista já tem mais de 1,8 milhão de habitantes.** Disponível em:

<<http://www.agem.sp.gov.br/estudo-do-ibge-mostra-que-a-baixada-santista-ja-tem-mais-de-18-milhao-de-habitantes/>>. Acesso em: 10/06/2018.

ATLAS BRASIL. **Caracterização do território.** Disponível em:

<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/santos_sp>. Acesso em: 10/06/2018.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.** Disponível em: <[http://indices-](http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selLoc=3548500&selTpLoc=2#)

[ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selLoc=3548500&selTpLoc=2#](http://indices-ilp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2&selLoc=3548500&selTpLoc=2#)>. Acesso em: 10/06/2018.

BRASIL. Decreto nº11.888, de 24 de dezembro de 2008. **Assistência técnica pública e gratuita.** Brasília, DF, 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111888.htm>. Acesso em: 05/06/2018.



CAU/MT. Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Mato Grosso. **Brasil possui mais de 11 milhões de moradias inadequadas**. Mato Grosso, 2017. Disponível em: <<http://www.caumt.gov.br/?p=41027>>. Acesso em: 10/06/2018.

CARDOSO, Aduino Lucio e ABYKO, Alex Kenya. **Procedimentos de gestão habitacional para população de baixa renda: Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação**. Coleção Habitare, v. 5. Porto Alegre, 2006.

DENALDI, Rosana; SOUZA, Claudia Virginia Cabral de; BRAJATO, Dânia; FROTA, Henrique Botelho e CORREA, LidiaForghieri Mendes. **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo**. 2º Volume Coleção Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

EMPLASA. **Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS>>. Acesso em: 10/06/2018.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo demográfico, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama>>. Acesso em: 08/06/2018.

PROJETAR. **Revista da assistência técnica na habitação social**. CUT -Central Única dos Trabalhadores, Brasil, 2009.

RIBEIRO, Djamila. Carta Capital. **Vidas em vigas: A história do dique da Vila Gilda, em Santos**. Santos, 2018. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/revista/990/vidas-em-vigas-a-historia-do-dique-da-vila-gilda-em-santos>>. Acesso em: 01/06/2018.

ROLNIK, Raquel, 2015 Arquitetura: Direito de todos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 2015. Disponível em: <http://www9.fau.usp.br/noticias/06_10_raquel_rolnik_folha.pdf>. Acesso em: 08/06/2018.

SANTOS(MUNICÍPIO).Decreto nº 0817, de 12 de dezembro de 1991.**Criação do Conselho Municipal de Habitação de Santos**. Santos, 1991. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_817.pdf> Acesso em: 08/06/2018

_____. Decreto nº 1519, de 25 de outubro de 1996.**Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular**. Santos, 1996. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/lei_-_1519.pdf>. Acesso em: 08/06/2018.

_____.Decreto nº 2211, de 28 de abril de 2004.**Programa de assessoria técnica em habitação de interesse social**. Santos, 2004. Disponível em:



<<https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2004/222/2211/lei-ordinaria-n-2211-2004-dispoe-sobre-o-programa-de-assessoria-tecnica-em-habitacao-de-interesse-social-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 06/06/2018.

_____ - Decreto n.º 5.642, de 29 de julho 2010. **Alegra centro habitação**. Disponível em: <<https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3112&tid=66>> Acesso em: 06/06/2018.

_____. Lei Complementar nº688, de 29 de julho de 2010. **Alegra Centro Habitação**. Santos, 2010. Disponível em:

<http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/L.C.%20688%2C%20de%2029%20de%20julho%20de%202010%20e%20Decreto.pdf>. Acesso em: 12/06/2018.

_____. 8ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos, Santos 2011. Disponível em:

<http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/8_conferencia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf>. Acesso em: 07/06/2018.

_____. 9ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos, Santos, 2013. Disponível em:

<http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMH/9_conferencia_municipal_de_habitao_-_relatrio_final.pdf>. Acesso em: 07/06/2018.

_____. 10ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos, Santos 2015. Disponível

em: <https://www.cohabsantista.com.br/serv_cmh_conselho_10_conferencia.pdf>. Acesso em: 07/06/2018.

SANTOS. 11ª CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SANTOS. Prefeitura Municipal de Santos, Santos 2017. Disponível em:

<http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/11comh_relatorio_final_completo_pdf_1.pdf>. Acesso em: 07/06/2018.

SEADE. **Indicadores de habitação**. Disponível em

<<http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/tabelas>>. Acesso em: 10/06/2018.

SILVESTRE, Michelli Garrido, CARDOSO, Luiz Reynaldo de Azevedo. **Assistência técnica para melhoria habitacional**. 2013. Disponível em:

<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/14.157/4803?fb_comment_id=197718167059286_571567#f361879f5ffce68>. Acesso em: 10/02/2016.