

ANDRÉ

Rosângela da Silva Lima

Resumo

Este estudo apresenta a política fundiária da cidade de Santo André, a partir da gestão do prefeito Celso Daniel (1988- 2002). Para tanto, serão analisados (i) a reforma urbana na cidade como um projeto político; (II) a forte crença no papel positivo do prefeito como agente de mudanças e garantidor de direitos e expectativas ancoradas no processo de produção de inclusão social; (III) o reconhecimento da existência das favelas. A estruturação da nova ordem jurídica é vista como forma de garantir a regularização fundiária e promover o acesso à habitação. Ressaltando a expressão “espaço é política”, do sociólogo e urbanista Henri Lefebvre, o texto apresenta a análise do processo de produção social da cidade de Santo André com enfoque na questão da regularização fundiária. Conforme o jurista Edésio Fernandes (2005), a lei cria e modifica as regras do jogo da cidade; sua produção é em si mesma dimensão crucial nesse jogo urbanístico, que, ao garantir alguma medida de reivindicação de seus cidadãos, renova as condições da produção capitalista. A pergunta que norteia a discussão é: como mecanismos políticos, jurídicos e administrativos atuam nos processos de regularização fundiária nas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.

Palavras-chave: Prefeito Celso Daniel; reforma urbana; regularização fundiária.

Introdução

Este artigo apresenta o entrelaçamento entre as questões políticas, administrativas e jurídicas na gestão municipal. Tendo em mente Lefebvre (1979, p.41) “espaço é política” e Fernandes (apud Bassul, 2005, p.15) “a cidade é um jogo de cartas”, demonstra-se-à que desde o surgimento da cidade de Santo André o desenvolvimento industrial excluiu parte da população do direito à cidade, com a forte presença do capitalismo, a entrada do neoliberalismo e os reflexos sociais, o jogo injusto em que a produção do espaço urbano aconteceu.

Foi nesse contexto que o engenheiro Celso Daniel foi eleito prefeito em 1988, trazendo para a pauta do Poder Legislativo a regularização fundiária e a discussão da propriedade da terra. Afirma Rolnik (1997), que a legalidade urbana é um conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas que regulam a produção do espaço na cidade. Acrescenta ainda que a produção da cidade é a verdadeira fonte de sucesso político, financeiro e cultural, o que sublinha a importância de se estabelecer uma análise sobre os desdobramentos desse tema.

No Município de Santo André, a nova legislação urbanística previu uma série de mecanismos relativos à paisagem urbana, tornando a cidade mais agradável para viver; contudo, a dinâmica pretendida não teve êxito na velocidade desejada.

Santo André está localizada na região do Grande ABC, a sudeste da Região Metropolitana

de São Paulo (RMSP), com área de unidade territorial de 175km². A estimativa de população, em 2009, foi de 673.396 habitantes (IBGE,2009). O município é servido por excelente infraestrutura viária, com fácil acesso às principais rodovias.

Em 2000, o IBGE apontava uma população de 649.331, parte dela vivendo em 16.869 domicílios em aglomerados subnormais.

A cidade foi reconhecida internacionalmente pelo trabalho de urbanização de favelas, no âmbito do Programa “Santo André Mais Igual”. Esse trabalho foi eleito, em 2001, como uma das melhores práticas do mundo, na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Istambul. No mesmo ano, recebeu o Prêmio “Caixa Econômica Federal de Melhores Práticas em Gestão Local”. Em 2002, foi escolhida como uma das melhores iniciativas do mundo, recebendo o Prêmio Internacional de Dubai de Melhores Práticas, premiação promovida pelo Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Recebeu o prêmio “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, pelo Governo Federal, pelo programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD, como uma das melhores experiências brasileiras; e o Prêmio Gestão Pública e Cidadania da Função Getúlio Vargas e Fundação Ford, entre as 20 melhores iniciativas em 2005 (PMSA)

A ordem social é um direito sagrado, e serve de base a todos os outros direitos, está vinculada à figura do Estado, da sociedade e do poder, no entanto, fundamenta-se em convenções. Neste artigo, serão evidenciadas as convenções apresentadas pelo PT nas eleições de 1988, 1996, 2000, necessárias para unir os direitos aos deveres, e conduzir a justiça ao seu objetivo.

Programas de governo do prefeito Celso Daniel

Ao disputar as eleições no ano de 1988, em seu programa de governo Celso Daniel registrou a importância da criação de condições adequadas na Câmara para garantir a governabilidade, deixando claro nos registros os limites da bancada de sustentação. Em suas palavras, “a constituição de uma bancada de sustentação exige algum grau de negociação, porém isso não significa negociar a qualquer preço, colocando em risco as próprias diretrizes do programa de governo” (DANIEL, 1988, p.14).

A proposta expressa no seu programa de governo era discutir com a Câmara, de modo transparente e paciente, os projetos que provocassem grandes mudanças na cidade. Ao abordar a relação com a bancada e partido, colocava-a como uma relação aberta ao conflito, por causa do grau de autonomia das três instâncias, observando a necessidade de se estabelecer e deixar claro o papel de cada uma.

Considerava o partido como responsável pela definição da concepção e dos temas políticos gerais; as questões do dia-a-dia eram tratadas pelo governo e pela bancada, fortalecendo o partido.

Em 1988, Celso Daniel apresentou quatro marcas e desafios em seu programa de governo, defendido pelo PT, apresentadas a seguir:

– **Desenvolvimento econômico sustentado e gerador de renda e emprego, em nível municipal e regional** - A diretriz visava inserir a ação do governo democrático e popular no âmbito da população e não apenas no da distribuição de renda; ao invés de partir da noção custo ABC (falar sobre idéias neoliberais de redução custo), era guiada pela competitividade sistêmica regional;

– **Inversão de prioridades** na captação do uso dos recursos, com ênfase na prestação de serviços públicos, de modo a traduzir simultaneamente o compromisso com a prestação de serviços voltada à cidadania e a busca da transformação da cultura política da população e assim substituir, na avaliação do bom governo, a noção tradicional das grandes obras:

"(...) Em lugar de uma noção de identidade municipal vinculada ao elitismo excludente, ao ponto de vista estatal, à anticultura de homogeneização social, à valorização das grandes obras, ao populismo, ao clientelismo e, mais recentemente, à ideologia privatista, trata-se de atuar para a constituição de uma nova noção de identidade municipal articulada aos valores democráticos da inversão de prioridades, da transformação da relação entre o poder político e a comunidade e da reforma do Estado" (DANIEL, 1994, p. 02).

- **Modernização administrativa**, voltada à prestação de serviços públicos com qualidade e eficiência, desenvolvimento econômico com emprego, vista como um desafio fundamental, no sentido de comprovar na prática a viabilidade de um Estado democrático e eficiente, por oposição ao Estado mínimo, autoritário e ineficiente;

– **Participação popular**, por meio de canais democráticos de relação entre a prefeitura e a comunidade, ao lado do combate ao fisiologismo, com diretrizes para valorização dos direitos e da cidadania, da busca por uma sociedade democrática, capaz de intervir na disputa de hegemonia que se travava na região, constituindo a chave para ir além da democracia participativa. Configura a negação do clientelismo e a participação popular como estímulo à organização e à mobilização das entidades da sociedade civil, com o Estado sendo o bem de todos, o provedor da condição de convívio, de união e prosperidade. Com a proposta apresentada sobre o poder político como fruto do povo, o poder soberano não poderia nem deveria defender interesses privados.

Ao tratar, no programa de governo, da relação com a sociedade organizada e a sociedade

civil, apontava a necessidade de se construir um governo popular e participativo com uma coalizão de forças, com necessidade de buscar ao longo do governo a aproximação do movimento sindical, dos movimentos populares, dos fóruns de desenvolvimento econômico e dos setores das elites (classes médias e empresariais) interessados no desenvolvimento da qualidade de vida e geração de empregos. Ao abordar a necessidade de um processo direto de distribuição de renda para os setores de menores rendimentos, apresentava como proposta a mudança tributária, mas atentava para a dificuldade ou até a inviabilidade de se obter êxito no processo de aproximação desse último grupo.

O programa de governo do PT em Santo André deixa claro qual seria o direcionamento do governo de Celso Daniel, a partir da ideia de ampliação dos direitos sociais, com propostas concretas na implementação de políticas públicas, atingindo de maneira igualitária o conjunto dos moradores e trabalhadores no município.

Durante a primeira gestão do prefeito Celso Daniel, houve ampliação das linhas de ônibus e cumprimento dos horários de itinerário. O centro da cidade foi revitalizado, com a recuperação do Cine Teatro Carlos Gomes, acompanhada de uma intensa programação cultural e a criação de novos espaços públicos que deram nova vida à cidade (PTSA,1996).

Foram executadas pequenas obras pelos bairros, em parceria com a comunidade, obras que ajudaram a tornar o dia-a-dia da população mais humano; a modernização e a informatização da máquina administrativa melhoraram o atendimento aos munícipes; a gestão dinamizou o desenvolvimento de diferentes políticas públicas simultâneas (PMSA, 2005).

No lugar das grandes obras, a gestão Celso Daniel construiu um governo democrático popular; apostou na melhoria dos serviços públicos de saúde, educação, cultura, habitação, abastecimento, manutenção urbana, transporte.

Após a primeira gestão de Celso Daniel, o candidato do PT não foi eleito. Em 1996, Celso Daniel candidatou-se novamente à Prefeitura da cidade. Na elaboração do programa de governo para disputa eleitoral da gestão 1997/2000, aprofundou as ações desenvolvidas na primeira gestão de 1988/1992; reafirmou o compromisso de campanha como um compromisso de governo; trouxe a proposta de transformar Santo André numa cidade agradável, ou seja, uma cidade solidária e mais igualitária, construída pela ação conjunta do governo municipal e da sociedade civil organizada, em que o Estado não fosse nem mínimo nem máximo, mas tivesse capacidade adequada para desenvolver ações administrativas que se traduzissem em serviços eficientes e de boa qualidade, pagos pelos impostos e taxas; em políticas que incentivassem a geração de emprego e renda.

No programa de governo, o candidato do PT Celso Daniel propôs centrar sua atuação em cinco eixos: desenvolvimento econômico municipal e regional capaz de gerar renda e emprego; participação popular; melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços públicos, através da modernização administrativa; construção de uma cidade agradável para todos os moradores; prioridade à educação como direito fundamental.

Ao pensar na Câmara, o programa reafirmou a necessidade de diálogo permanente entre os Poderes Executivo e Legislativo, balizado pela ética política, pelo respeito mútuo e pela capacidade de estabelecer convergências políticas no encaminhamento de projetos de interesse coletivo.

O conceito de “cidade agradável” procurava expressar o fato de que, no imaginário da população, o município precisava oferecer aos seus moradores, de modo democrático, uma boa qualidade de vida. Numa cidade bastante urbanizada, a qualidade de vida depende de pequenas obras e da prestação de um conjunto de serviços públicos voltados para a vida cotidiana, segundo Celso Daniel.

Nessa perspectiva, morar bem é sentir-se bem na cidade onde se reside, é orgulhar-se dela em razão de uma identidade local positiva. A percepção de cada indivíduo acerca da qualidade de vida é muito diferenciada e traduz uma série de valores, alguns subjetivos, que interferem na forma como o cidadão se relaciona com o espaço urbano. Há que se ter em mente que a instância local ganhou relevo na Constituição de 1988, passando o poder local, particularmente o do município, a ter autonomia para decidir sobre assuntos que até então lhe eram vetados. Celso Daniel buscou, na discussão do fenômeno urbano, subsídios nas propostas teóricas de Lefebvre (1991, 2002) e Castells (1980), que, embasados no materialismo histórico dialético (privilegiando ou criticando o método) e no debate sobre a eficiência desse método, buscam explicar as formas de produção do espaço urbano. Os autores utilizam para isso a categoria cotidiana, a materialização no espaço das relações, e não apenas as relações de produção e/ou reprodução do capital.

Na discussão sobre “cidade agradável”, quatro categorias simbólicas foram apontadas, para expressar tal prerrogativa: cidade mais bonita; cidade com mais cultura, esporte e lazer; cidade com trânsito bom; cidade mais segura; enfim, Cidade com ‘C’ maiúsculo.

Era fundamental, para a construção de uma cidade agradável, a implementação de uma política de desenvolvimento urbano. Para isso, a Secretaria de Habitação foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Edificações, com o objetivo de garantir a política de desenvolvimento urbano, articulando as ações econômicas com geração de emprego e renda e a democratização do acesso à terra, à moradia e aos serviços

públicos. Considerou-se o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, de acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, e conforme a Lei Orgânica do Município.

O objetivo era evitar ao máximo a geração ou perpetuação de clandestinidades e conflitos sociais, assim como combater a segregação da cidade, buscando sua integração territorial, com o objetivo de garantir uma política habitacional pautada pela participação popular em todas as etapas – desde a definição e distribuição dos recursos até a sua execução.

Pode-se comprovar, assim, que a visão inovadora de gestão pública esteve presente em todos os programas de governo do Prefeito Celso Daniel. Verifica-se a presença de um olhar intenso para a questão urbana, que mostra o vínculo com a história da cidade, o compromisso com sua população e a busca de condições para uma cidade sustentável por meio da participação popular e aperfeiçoamento do entendimento da cidade com base em estudos e pesquisas, o que sempre foi sua característica marcante. Celso Daniel trouxe para a pauta da cidade de Santo André as políticas sociais, estabelecendo a inclusão social como ação prioritária do Governo Municipal e introduzindo uma nova forma de gestão das políticas sociais. Definiu a atuação conjunta e articulada das diferentes Secretarias, todos os técnicos envolvidos vivenciaram oficinas com a perspectiva de inserir a concepção da inclusão social nos atendimentos oferecidos. Conforme Rolnik (2002, p.02), “por trás do novo revestimento das fachadas do saguão municipal, existe [existia] uma nova lógica de atendimento eficiente e respeitoso ao cidadão”.

O objetivo era a construção de uma estratégia sustentável de inclusão social no território urbano, ampliando as possibilidades para a autonomização das famílias e para participação popular, como desafio de potencializar recursos orçamentários e recurso técnicos. Celso Daniel criou canais de interlocução permanente com universidades, agências internacionais e organizações não governamentais. Os recursos humanos foram potencializados através da articulação das equipes da Prefeitura na construção da metodologia de trabalho que subsidiava as decisões do primeiro escalão, refletindo na operacionalização e envolvendo ONGs, movimentos sociais e entidades filantrópicas. A participação da comunidade dava-se nos fóruns de decisão, e o desafio era o enfrentamento da cultura organizacional, que sempre atuou de forma compartimentada. Utilizou-se a estratégia da construção coletiva das propostas, por meio do planejamento estratégico, com avaliações e sistematização das ações. “Do ponto de vista da relação Estado-sociedade, no espaço municipal também se afirmou um modelo de gestão pública em que se partilha o poder com a sociedade civil” (ROLNIK, 2002, p. 01).

Pode-se incluir a cidade de Santo André bem próxima das concepções apresentadas por Lefebvre como uma sociedade em que a riqueza se configura como uma imensa acumulação de mercadorias. E nos marcos das relações sociais, o espaço torna-se instrumental, lugar e meio onde se desenvolvem estratégias para diversos fins, entre eles subordinar o espaço ao poder, conservando as relações de produção do capitalismo.

A análise que o prefeito Celso Daniel fazia da legislação vigente na cidade de Santo André, anterior à sua eleição, era de que normas urbanísticas eram concebidas com parâmetros de vida urbana altamente elitista. Sua proposta, em contrapartida, defendia uma cidade real, diferente da cidade pensada pelas elites burguesas, na se concebia excluir da legalidade os setores sociais desfavorecidos, os moradores dos loteamentos clandestinos, irregulares e favelas.

“Para as relações entre as leis e a política, é preciso aprofundar a relação Estado - Cidade” (ROLNIK, 1998, p. 146). Assim, reconhecer a cidade ilegal como parte da cidade legal foi o primeiro passo para mudar a relação Estado - Cidade. Foi com vistas à necessidade de se substituir a noção de cidade ideal, baseada em normas excludentes, que se criou a nova legislação urbanística, que garantiu a criação de Áreas de Especial Interesse Social - ZEIS, para viabilizar a democratização do solo urbano com a possibilidade de regularização fundiária, desregulamentação das normas de edificação e do tipo de uso do solo, garantindo o direito de vizinhança, permitindo-se a construção de área adicional (o solo criado) mediante o pagamento, pelo proprietário do imóvel, de uma quantia correspondente à valorização imobiliária assim gerada.

A história da irregularidade é marcada em grande parte pelo Estado, ao generalizar a questão urbana, elaborando leis que são aplicadas igualmente a realidades diferentes, não atendendo às demandas das comunidades. Ao assumir a prefeitura de Santo André, uma das primeiras ações para inverter as prioridades foi encaminhar à Câmara o projeto de lei alterando a Lei Orgânica do Município¹³. Após a aprovação da lei que permitia a instituição de AEIS na cidade, a primeira propositura para instituição de AEIS ocorreu no dia 18 de março de 1992, conforme a lei 6864/91, conhecida como ‘lei mãe’. Por ela, o Legislativo tem a prerrogativa de propor a instituição de AEIS na cidade e apresentar o projeto de lei indicando a área e a Câmara deve encaminhar o processo ao Executivo para que seja realizado o estudo de viabilidade técnica. No dia 8 de maio de 1992, foram instituídas as AEIS nas seguintes favelas do município: Araguari, Tamarutaca, Apucarana e Cecília Maria. A estrutura institucional e jurídica foi construída no decorrer dos anos, com diretrizes baseadas no eixo central dos programas de governo que sempre puseram em destaque a

inclusão social. Com a aprovação do Plano Diretor Participativo (lei 8.696), em dezembro de 2004, tornou-se possível a regulamentação do Estatuto da Cidade, garantindo a função social da terra na cidade de Santo André. O plano teve alterações realizadas pela lei 9.066, de 04 de julho de 2008. O mérito da política urbana do primeiro governo do Celso Daniel não está somente no reconhecimento da existência das favelas, mas principalmente na afirmação da urbanização como forma de se promover o acesso à habitação.

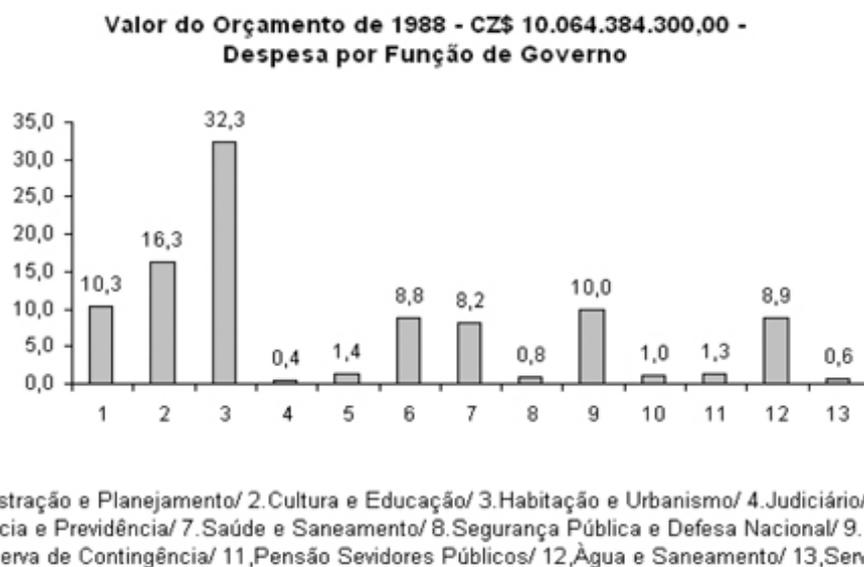
O setor público passou, nos últimos vinte anos, por processos de descentralização de serviços, pela redemocratização política, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988. A vitória do Partido dos Trabalhadores na Prefeitura de Santo André, em 1989, trouxe a expectativa de um modo diferente de governar, e seu prefeito Celso Daniel preocupava-se muito com o rebatimento da globalização, do cenário de reestruturação macroeconômica e ajuste microeconômico das principais cadeias, sobre o território do ABC paulista. (ARAUJO, 2004, p.158).

As regras relativas aos recursos municipais estão expressas na Constituição de 1988. A partir de 1990, os governos municipais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e educação fundamental, com subsídios de regras e recursos federais.

Os gráficos abaixo mostram o orçamento do município aprovado em 1988, antes da promulgação da Constituição Federal e os orçamentos a partir de 1990, com a finalidade de auxiliar na compreensão das dificuldades da gestão municipal em atender à demanda crescente de Santo André.

No orçamento de 1988, a maior verba foi destinada à habitação e ao urbanismo. Conforme Celso Daniel (1982, p. 108), a peça orçamentária do município era montada com a utilização das verbas da prefeitura, voltadas para realização de grandes obras (viadutos, hospitais, área de lazer), que atendiam perfeitamente aos interesses das empresas construtoras, com o objetivo de marcar a Administração perante o povo, “mas que quase nada [tinham] têm a ver com os reais interesses da população trabalhadora, nas palavras de uma moradora da periferia”.

Gráfico 1 – Valor do orçamento de 1988



Fonte: PMSA (1988)

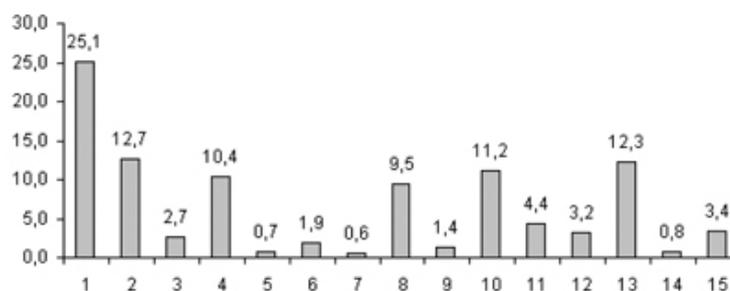
O orçamento do município no ano de 1990 foi o primeiro aprovado sob as novas diretrizes da Constituição Federal de 1988, que exige a destinação obrigatória de 25% do total à educação e 20% para a saúde. Foi nessas condições que a equipe do prefeito Celso Daniel organizou o orçamento para cumprir as propostas do programa de governo defendidas no processo eleitoral.

É possível observar no gráfico apresentado que as verbas destinadas para a saúde e educação não correspondem exatamente ao valor determinado pela Constituição Federal, porém não se pode afirmar que a gestão não destinou 25% para educação e 20% para saúde, pois naquele período o Tribunal de Contas aceitava que vários serviços de outras Secretarias entrassem no cálculo do valor do orçamento da Secretaria de Educação e da Secretaria de Saúde. Cite-se, por exemplo, a merenda escolar rubricada em outra Secretaria, mas que entrava no cálculo como verba da Educação.

Adequar o orçamento do município às regras da Constituição Federal de 1988 demandou um longo período de entendimentos entre Prefeitura e Tribunal de Contas. Cumpre observar que durante a gestão Celso Daniel, o orçamento da Secretaria de Habitação e Urbanismo foi priorizado.

Gráfico 2 – Valor do orçamento de 1990

Valor do Orçamento de 1990 - CZ\$ 309.877.808,00 -
Despesa por Função de Governo

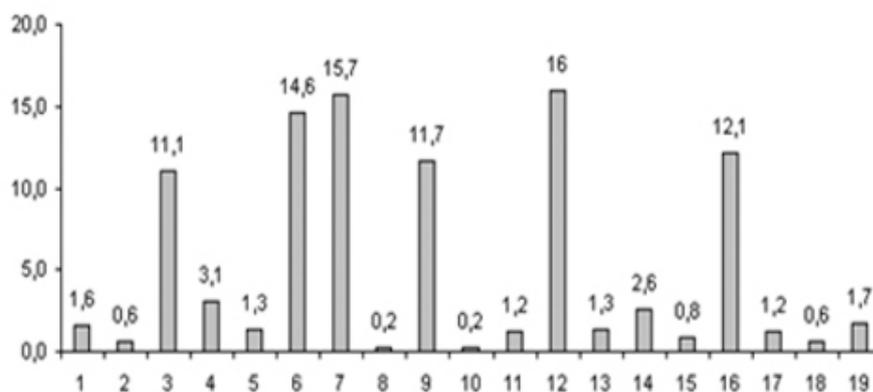


1. Administração e Planejamento/ 2.Cultura e Educação/ 3.Segurança Pública e Defesa Nacional/
4.Habitação e Urbanismo/ 5.Judiciário/ 6.Legislativo/ 7. Agricultura/ 8.Saúde e Saneamento/
9. Assistência e Previdência Social/ 10. Transporte/ 11.Reserva de Contingência /
12.Pensão Sevidores Públicos/ 13.Água e Saneamento/ 14.Serviço Funerário/ 15. Empresa Publica Transporte

Fonte: (PMSA 1990)

Gráfico 3 – Valor do orçamento de 1991

Valor do Orçamento de 1991 - CZ\$ 26.210.147.000,00 -
Despesa por Função de Governo

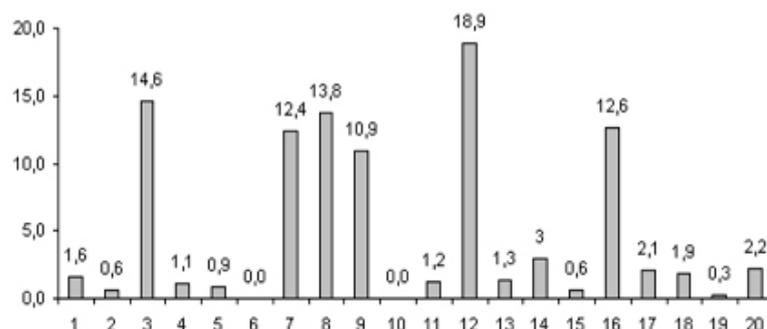


1. Legislativo/ 2.Judiciário/ 3.Administração e Planejamento/4.Agricultura/ 5.Defesa Nacional e Segurança Pública/
6.Educação e Cultura/ 7. Habitação e Urbanismo/ 8. Indústria, Comercio e Serviços/ 9.Saúde e Saneamento/
10. Trabalho/ 11. Assistência e Previdência Social/ 12. Transporte/ 13.Reserva de Contingência
14.Pensão Sevidores Públicos/ 15.Serviço Funerário/ 16.Água e Saneamento/ 17. Fundação Santo Andre/
18. Fundação Promoção Social/ 19. Fundação Assistência a Infância

Fonte: PMSA (1991)

Gráfico 4 – Valor do orçamento de 1992

Valor do Orçamento de 1992 - CZ\$ 617.421.879.000,00 -
Despesa por Função de Governo

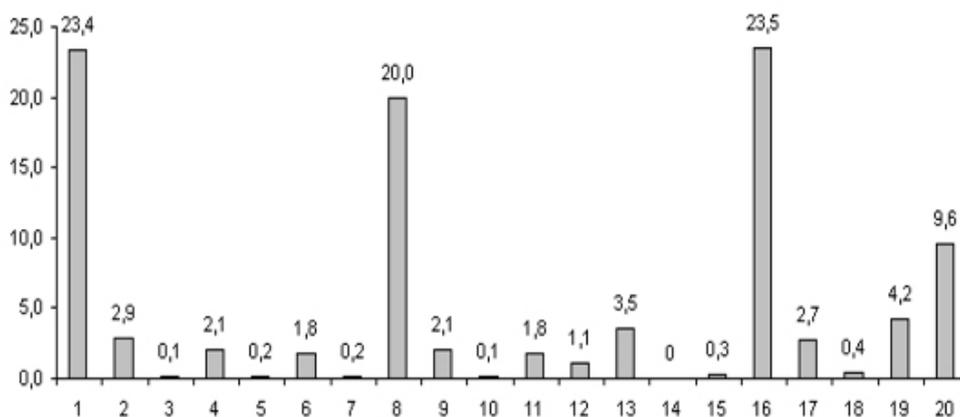


1. Legislativo/ 2. Judiciário/ 3. Administração e Planejamento/ 4. Agricultura/
5. Defesa Nacional e Segurança Pública/ 6. Desenvolvimento Nacional/ 7. Educação e Cultura/
8. Habitação e Urbanismo/ 9. Saúde e Saneamento/ 10. Trabalho/ 11. Assistência e Previdência Social/ 12. Transporte/
13. Reserva de Contingência/ 14. Pensão Sevidores Públicos/ 15. Serviço Funerário/ 16. Água e Saneamento/
17. Fundação ABC/ 18. Fundação Santo Andre/ 19. Fundação Promoção Social/ 20. Fundação Assistência a Infância

Fonte: PMSA (1992)

Gráfico 5 – Principais itens de despesa da PSA na gestão 1997-2004

Principais itens de despesa da PSA na gestão 1997-2004 (%)



1. Administração/ 2. Assistência Social/ 3. Comércio e Serviços/ 4. Cultura/ 5. Defesa Nacional/ 6. Desporto e Lazer
7. Direitos da Cidadania/ 8. Educação/ 9. Encargos Especiais/ 10. Gestão Ambiental/ 11. Habitação/ 12. Judiciário
13. Legislativo/ 14. Previdência Social/ 15. Relações Exteriores/ 16. Saúde/ 17. Segurança Pública/ 18. Trabalho/
19. Transporte/ 20. Urbanismo

Fonte: Secretaria de Finanças. Prefeitura de Santo André

Fonte: PMSA (2004)

Cf. BLANCO, 2006

A Constituição de 1988 trouxe mudanças importantes nos orçamentos do município. Segundo Daniel (2001), não se pode desvincular a operacionalização do orçamento da ineficiência do Direito Administrativo no Brasil, que impõe regras que levam à ineficiência na ação do Estado, muitas vezes com o discurso da moralização, como é o caso das compras de produtos e serviços, que se dão sob regras com prazos e mecanismos incompatíveis com qualquer critério mínimo de eficiência, além de obrigarem a Administração Pública a comprar mal e caro, em nome de uma falsa moralização. É necessário repensar a relação público-privado, o papel da esfera pública, o sistema democrático e a disputa dos novos direitos. (...); distinguir entre democracia e sistema capitalista, democracia e economia de mercado, particularmente a economia de mercado auto-regulada (DANIEL, 2001, p. 17).

A entrevista com o ex.-vereador Carlinhos Augusto, realizada pela pesquisadora, ilustra a reflexão da gestão pública, observada também pelo prefeito Celso Daniel, de que muitas vezes as regras do Direito Administrativo restringem as ações do Executivo: (...) A lentidão dos processos criava desânimo na comunidade; os funcionários mal remunerados e a falta de estímulo causavam uma rotatividade muito grande no departamento (informação verbal). Outros fatores importantes para a discussão relacionam-se às leis de responsabilidade fiscal e de improbidade administrativa.

O diferencial da Lei de Responsabilidade Fiscal está no fato de responsabilizar o administrador público, a partir de um acompanhamento sistemático dos gastos dos governos, seja mensal, trimestral, anual ou plurianual. O chefe do poder Executivo que não aplica o orçamento de acordo com a lei pode ser responsabilizado. A lei estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, em consonância com o explicitado nos artigos 163 a 169, todos do Capítulo II, Título VI, da Constituição Federal. O objetivo principal da lei foi impor normas de conduta, de forma organizada, para os gestores públicos dos entes federativos - União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, o surgimento de uma lei regulamentadora da responsabilização dos gestores públicos não é novidade no Brasil. Mecanismos legais como a Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e a Lei 8.429, de 02 de junho de 1992 (Lei da Improbidade Administrativa) estão nesse contexto.

Ao apresentar a discussão sobre a interferência dos mecanismos administrativos nos processos de regularização fundiária, neste artigo, foram evidenciados os orçamentos, com o intuito de ilustrar as dificuldades no atendimento das demandas da população.

Considerações finais

O Brasil está entre as nações mais urbanizadas do mundo, gerando cada vez mais processos de exclusão social, segregação espacial e degradação ambiental. O mercado especulativo de terras tem contribuído cada vez mais para a ocupação irregular das cidades. A Prefeitura de Santo André incorporou várias referências dessas experiências e dos organismos internacionais, consolidando sua própria política habitacional e construindo um modelo de gestão reconhecido internacionalmente, como alternativa para a solução das questões habitacionais, com integração de diversas ações no combate à exclusão social.

O Programa Integrado de Inclusão Social foi criado com o objetivo de atender as famílias moradoras de núcleos de favela em processo de urbanização, com diversos programas setoriais articulados institucionalmente e concentrados espacialmente. Seu caráter multisetorial integrado seguiu a tendência apoiada por instituições internacionais, como Banco Mundial, BID e Comissão Européia, sendo posteriormente adotado pelo Governo Federal em seus programas. Celso Daniel vislumbrava provocar alterações no modo de pensar a cidade. Fernandes (2008) sugere que se pense a lei mais como processo político e menos como instrumento. Os programas de governo não foram elaborados apenas como peça eleitoral, mas também como referencial político para campanha à Prefeitura e à Câmara, expressando a disputa de ideias, um instrumento indispensável na competição pela hegemonia, com diretrizes para os desafios no jogo da cidade, contra as forças políticas conservadoras, com objetivo de concretizar, em nível local, um projeto de sociedade alternativo ao da política tradicional.

Propunha-se promover a modernização administrativa e construir uma cidade agradável para se viver, com investimentos em setores essenciais (educação, saúde, habitação e transporte coletivo). Também incentivava-se o aprofundamento do debate com os interlocutores das quatro dimensões – câmara, bancada/partido, sociedade organizada e sociedade em geral – fundamentais para garantir o modelo de cidade idealizada por Celso Daniel e defendida pelo Partido dos Trabalhadores.

Para introduzir estratégias jurídico-políticas inovadoras e levar para o parlamento e para a cidade a discussão da função social da propriedade assegurada pela Constituição de 1988, bem como avançar no pacto do território da Cidade Legal com a Cidade Ilegal, Celso Daniel dialogou com todas as classes sociais, o que se pode constatar por meio dos resultados eleitorais, do crescimento eleitoral do Celso Daniel, com votação expressiva na cidade toda.

Os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 trouxeram instrumentos para a organização da política urbana, mas somente em 2001 foi aprovado o Estatuto da Cidade

com mecanismos que disciplinavam os artigos da Constituição.

Ao analisar documentos e processos administrativos da gestão Celso Daniel, constata-se que vários instrumentos aprovados no Estatuto da Cidade já eram utilizados na Cidade de Santo André, desde 1991, com destaque para a regularização urbanística fundiária em áreas já ocupadas sob diversas formas e nas favelas passíveis de urbanização, como a transformação destas em AEIS - Áreas Especiais de Interesse Social. Com a proposta de garantir a titulação da posse da terra mediante a concessão do direito real de uso e de usucapião nas áreas particulares já ocupadas, a Prefeitura atuou como intermediadora entre ocupantes e proprietários, buscando a negociação e a aplicação dos instrumentos da política urbana. A regularização fundiária implicava essencialmente uma opção do Poder Público em favor da população mais desfavorecida, que passou a usufruir da cidade com meio ambiente equilibrado e direito a todos os serviços essenciais.

Essa opção de regularização fundiária passou pelo enfrentamento de vários setores da sociedade e da classe política, sendo bem sucedida, ao final, pela maneira democrática com que marcou o governo.

Procurou-se abordar os aspectos que revelassem os avanços e inovações nos processos de regularização fundiária, a importância dos atores políticos nos processos e o descompasso da ordem jurídica com a realidade. Ao analisar os processos administrativos e judiciais, bem como os trâmites na Câmara Municipal, depara-se com regimes jurídicos elitistas, processos análogos, burocracia e incertezas nos processos de regularização fundiária.

Analisando os orçamentos da Prefeitura de Santo André na gestão de Celso Daniel, observa-se que o setor habitacional nunca recebeu o valor compatível com o porte do programa criado. Com exceção de saúde e educação, que possuem percentuais estabelecidos por lei, setores como transporte, segurança pública, cultura, esporte e lazer receberam mais recursos do que a habitação. Tal fato é acompanhado pela doutrina: “quando o valor do salário tende a decrescer, quando as despesas com alimentação e transporte tendem a pesar mais, os gastos com habitação são sacrificados” (MARICATO,1987, p. 63).

A construção de uma nova ordem jurídico-urbanística na cidade foi um processo cheio de contradições e desafios, com poucas conquistas realizadas em relação à titularidade. Apenas uma área do município conseguiu registro no cartório de registro de imóveis.

A partir da Constituição de 1988, muito se avançou nas questões relativas ao princípio da função social da propriedade, evidente em muitos projetos de lei que, sobretudo, têm gerado renovação e também resistências de setores conservadores.

O Estatuto da Cidade é um dos muitos institutos do Direito Urbanístico que reconhece e

garante a função social da propriedade. Referido Estatuto vem se consolidando e sendo reconhecido com seriedade.

O impacto da nova ordem jurídica não pode ser ignorado na cidade de Santo André e no País. Números do Ministério das Cidades indicam que os programas de regularização fundiária incorporaram-se definitivamente na agenda das políticas urbanas municipais. Segundo Carvalho e Winter (2009), tanto os Estados como os Municípios de maior porte já dispõem de estruturas administrativas e programas voltados para a regularização fundiária. No entanto, os processos de regularização têm sido extremamente lentos e complexos, plenos de obstáculos técnicos, sociais e legais, que dificultam sobremaneira a concretização do direito à moradia, expresso na Constituição Federal de 1988. Santo André vem urbanizando e tentando regularizar favelas há mais de 20 anos, e os avanços alcançados com o aprimoramento e a consolidação de uma proposta multisetorial como alternativa de acesso à habitação são muitos.

Entretanto, o município não tem conseguido ampliar a escala de intervenção e tem enfrentado dificuldades, especialmente financeiras, para desenvolver seus trabalhos.

A grande dependência de recursos externos é uma ameaça aos projetos. De acordo com dados do diagnóstico apresentado no Plano Municipal de Habitação em 2004, a rede urbana é composta por 20.307 domicílios, sendo 2.126 unidades fora de assentamentos precários, 18.772 unidades regularizadas em termos urbanísticos e fundiários e 1.535 unidades já regularizadas pela Prefeitura, mas pendentes da regularização da titularidade da terra.

Referências Bibliográficas

ALFONSIN, Betânia. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

_____. FERNANDES, Edésio. **Direito à Moradia e Segurança da Posse no Estatuto da Cidade. Diretrizes, Instrumentos e Processos de Gestão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

_____. O Significado do Estatuto da Cidade para os Processos de Regularização Fundiária no Brasil. In: ROLNIK, Raquel (org.). **Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais**. 2. ed. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, p. 69-98.

ARAUJO, Kleyferson Porto. **Desenvolvimento Local em Porto Alegre e Santo André: um estudo sobre o papel das administrações municipais frente ao 'mainstream' político e acadêmico conservador**. 2004. 165 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

BASSUL, José Roberto. Estatuto da Cidade. In: **Quem ganhou? Quem perdeu?** Senado

Federal/Brasília: 2005

BLANCO, Cid. **As transformações nas políticas habitacionais brasileiras nos anos 1990: o caso do Programa Integrado de Inclusão Social da Prefeitura de Santo André**. 2006. 213 f. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo 2006

CARVALHO, Celso Santos. WINTER Lucie M P. Experiência de Regularização Fundiária Sustentável. **Publicação eletrônica**. Mensagem pessoal recebida por rosangela.rosas@gmail.com em 10.set.2009.

CASTELLS, Manuel. A Sociedade em rede. In: BASSUL, José Roberto (org.). **Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

DANIEL, Celso Augusto. **Poder Estatal Municipal**: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente. 1982. 234 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano). Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo: 1982.

_____. Sociedade: Participação popular. **Revista Teoria e Debate**. n. 2. São Paulo, v. 2. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que138fazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/sociedade-participacao-popular>>.

Acesso em: 4.set.2009.

_____. Cidade: Contradições - Relação mal resolvida. **Revista Teoria e Debate**. v. 14, 1991. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-que-fazemos/editora/teoriae-debate/edicoes-anteriores/n%C2%BA-14-abrilmaiojunho-de-1991>>. Acesso em: 4.set.2009.

_____. SILVA, Marina; ROSSETTO, Miguel; DOWBOR, Ladislau. **Poder Local e socialismo**. 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/o-quefazemos/%20editora/livros/poder-local-e-socialismo>>. Acesso em: 15.jul.2009.

DENALDI, Rosana. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. São Paulo, USP: 2003. 200f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. **Diagnóstico**: Seminário Nacional Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretaria-de-habitacao/seminario-08-2008/oseminario/apresentacoes/6.%20Rosana%20Denaldi%20-%20Diagnostico%20do%20Setor%20....pdf>>. Acesso em: 05.out.2009.

_____. **Diagnóstico**: Seminário Nacional Plano Local de Habitação de Interesse Social, 2006. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretariasnacionais/secretaria->

de-habitacao/seminario-08-2008/oseminario/apresentacoes/6.%20Rosana%20Denaldi%20-%20Diagnostico%20do%20Setor%20....pdf>. Acesso em: 05.out.2009.

FERNANDES, Edésio. Regularização de assentamentos informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros. In ROLNIK, R.

Regularização fundiária sustentável: conceitos e diretrizes. Brasília: Ministério das Cidades, 2007. pp. 18-32.

_____. Perspectiva para a renovação das políticas de Legalização de Favelas no Brasil. In: ABRAMO, Pedro. **A Cidade da Informalidade: o desafio das Cidades Latino-Americanas.** Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras, 2003. Brasília: Ministério das Cidades, 2007, pp. 35-67.

_____. Cidade Legal X Ilegal. Colóquio. In: Valença M.M (org). **Cidade (I) Legal.** Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Mauad, X. a Rio de Janeiro, 2008 pp. 21-42.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: VALENÇA M.M. (org) **Cidade (I) Legal.** Rio de Janeiro: Mauad, 2008b. pp. 43-62

_____. Reformando a ordem jurídico urbanística no Brasil. In: VALENÇA M.M. **Cidade (I) Legal.** Rio de Janeiro: Mauad, 2008c, pp. 64-71.

_____. Os desafios da regularização fundiária de assentamentos informais consolidados. 2009. Disponível em <<http://www.revistaau.com.br/arquiteturaurbanismo/186/imprime151676.asp>> Acesso em: 5.out.2009.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil.** 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/biblioteca/publicacoes-e-artigos/DeficitHabitacional.zip/view>>. Acesso em: 13.set.2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades Santo André.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidades>>. Acesso em: 15.jul.2009.

IBAM. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. **Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária.** Rio de Janeiro: 2002. Disponível em: <<http://www.ibam.org.br>>. Acesso em: 17.jul. 2009.

LEFEVBVRE, Henry. **O Direito à Cidade.** Rubens Eduardo Frias. (trad.) 1. ed. São Paulo: Moraes, 1991.

_____. **Espaço e política.** Belo Horizonte: UFMG, 2008.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e Cidade.** São Paulo: Atual Editora Omega, 1997.

PREFEITURA DE SANTO ANDRÉ. **Programas de Desenvolvimento Econômico.** Secretaria

de Desenvolvimento Econômico e Trabalho. Santo André. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em 10.abril.2009.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação Santo André. **Plano Municipal de Habitação**. Disponível em: <<http://www.santoandre.sp.gov.br>>. Acesso em 10.abril.2009.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**. 3. ed. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

_____. São Paulo, um século de regulação urbanística: para quem? Para quê? **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, n. 1 e 2, 1998.

_____.Ensaio: Homenagem a Celso Daniel Área. **Revista Teoria e Debate**. n. 50, fev/mar/abr de 2002. Disponível em: <<http://devel.fpabramo.org.br/o-quefazemos/editora/teoria-e-debate/edicoes-anteriores/ensaio-homenagem-celsodaniel> > Acesso em: 08.mai.2010.

_____.**O que é cidade**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 2004.

_____.As Tipologias e os requisitos urbanísticos e ambientais do parcelamento do solo no projeto de Lei nº 3.057/00. In: SAULE JR, N. A Perspectiva do Direito à Cidade e da Reforma Urbana na Revisão da Lei do Parcelamento do Solo. **Caderno do Instituto Pólis**. São Paulo, n. 10, pp. 42-48, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. 4.ed. São Paulo:Nova Cultural, 1988. p. 84.

LEIS FEDERAIS

BRASIL. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Lei n. 201, de 27 de fevereiro de 1967**: a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto-lei/del0201.htm>>. Acesso em: 13.nov.2009.

_____.**Constituição Federal de 1.988**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/.../constituicao/constituicao.htm>>. Acesso em: 13.nov. 2009.

LEIS MUNICIPAIS

_____. Câmara Municipal de Santo André. **Lei n. 8.696, de 17 de Dezembro de 2004**: Plano Diretor de Santo André. Disponível em: <http://www.cmsandre.sp.gov.br/legislacao/fr_legis.htm>. Acesso em: 16.nov.2009.

_____. Câmara Municipal de Santo André. **Lei n. 9066, de 04 de Julho de 2008**: altera a Lei das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, Lei nº 8.869, 18 de julho de 2006, Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana, Lei nº 8.836, de 10 de maio de

2006, Plano Diretor do Município de Santo André, Lei nº 8.696, de 17 de dezembro de 2004. Disponível em: <http://www.cmsandre.sp.gov.br/legislacao/fr_legis.htm>. Acesso em: 16.nov.2009.

_____. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992:** sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L8429>>. Acesso em: 13.nov.2009.

PROCESSOS CONSULTADOS

DIRETÓRIO ESTADUAL PT - Banco de Dados do **Processo eleitoral 1988/1992/1996/2000**

DIRETÓRIO MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ- **Programa de Governo 1988/1996/2000**