



A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA LUTA COTIDIANA DO DIREITO À MORADIA

*Gisele Aparecida Bovolenta**

Anita Burth Kurka

Lenimar Gonçalves Rios

DOI: <https://doi.org/10.23901/1679-4605.2021v17p466-484>

RESUMO

Este artigo se propõe abordar a participação social como ação política dos sujeitos na busca pelo reconhecimento do direito à moradia, na perspectiva de empregar o território usado como categoria social de análise, na concepção da geografia de Milton Santos. Estabelecendo relação entre política urbana e território, narra à experiência concreta realizada na região central de Santos/SP, que contou com a participação efetiva da população residente no debate e construção de propostas acerca do acesso à moradia, enquanto um direito constitucionalmente assegurado. Como resultado, foi elaborada pauta de reivindicações construídas a partir do processo de lutas dos participantes, e levadas pelos moradores à 12ª Conferência Municipal de Habitação.

Palavras-chave: participação social. território usado. política de desenvolvimento urbano. região central de Santos. direito à moradia.

SOCIAL PARTICIPATION IN THE DAILY STRUGGLE FOR THE RIGHT TO HOUSING

ABSTRACT

This article examines social participation as a political action taken by the research subjects in an effort to win institutional recognition of housing as a fundamental right. The writing analyzes used territory, and leans on Milton Santos' concept of geography to establish a relationship between urban policy and territory. This article narrates the concrete experience of subjects in the central regions of Santos and São Paulo, and depended on the effective participation of residents in debating and constructing proposals to make access to housing a constitutionally guaranteed right. As a result, participants compiled a list of claims based on their lived experiences in the search for housing in the central region of Santos and Sao Paulo, and distributed by the same participants to the 12th Municipal Housing Conference.

Keyword: social participation, used territory, urban development policy, central Santos, right to housing.

* Unifesp. Contato: gisele.bovolenta@unifesp.br

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA LUCHA DIARIA POR EL DERECHO A LA VIVIENDA

RESUMEN

Este artículo propone abordar la participación social como una acción política de los sujetos en la búsqueda del reconocimiento del derecho a la vivienda desde la perspectiva del uso del territorio como categoría social de análisis, en la concepción de la geografía de Milton Santos. Estableciendo una relación entre política urbana y territorio, narra la experiencia concreta llevada a cabo en la región central de Santos/SP, que tuvo la participación efectiva de la población residente en el debate y construcción de propuestas acerca del acceso a la vivienda como derecho constitucionalmente garantizado. Como resultado, se construyó una lista de reclamos basados en el proceso de lucha de los participantes y fue llevada por los residentes a la 12ª Conferencia Municipal de Vivienda.

Palabras clave: participación social. territorio utilizado. política de desarrollo urbano. Región central de Santos. derecho a la vivienda.

INTRODUÇÃO

A urbanização brasileira ocorreu num contexto de desenvolvimento industrial tardio, marcado pelos baixos salários, ausência de direitos sociais e precárias condições de trabalho, fatores que estão na raiz das desigualdades sociais e que se expressam nas cidades pela exclusão socioespacial de parte de seus habitantes. ([MARICATO, 2015](#))

Periferização, favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e outras formas de precarização urbana e habitacional, são fenômenos decorrentes da combinação de baixos salários com o alto preço da moradia, agravados pela especulação imobiliária. Soma-se a isso, o histórico descaso do poder público no campo da política habitacional, cujas iniciativas, pontuais e superficiais, apenas tangenciam os problemas, produzindo um quadro generalizado de carências que, com diferentes escalas, atingem todas as cidades brasileiras. “O que encontramos nas grandes cidades [...] podemos observar de forma semelhante nas médias e pequenas. A diferença está na proporção em que as questões [...] se apresentam [...]” ([OLIVEIRA, 2001, p. 2](#))

Data dos anos de 1960 no Brasil, o processo de mobilização e luta que buscava o reconhecimento das necessidades urbanas básicas, como infraestrutura e serviços públicos, bem como a construção de moradias como resposta ao déficit habitacional acumulado no país. Nesse clima, realizou-se em 1963 o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), que culminou com a resolução de envio ao Congresso Nacional de um Projeto de Lei calcado nos princípios de uma política habitacional articulada à reforma urbana ([INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL, 1963, apud AZEVEDO; FREITAS, 2014](#)). Essa proposta se inseria nos marcos das reformas de base, duramente combatidas pelos governos militares, que tomaram o poder em 1964, e ressurgida na década de 1980, conduzida pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana – MNRU, que agregou um arco de atores sociais (associações profissionais de arquitetos e engenheiros, associações de moradores, movimentos sociais e organizações não governamentais) ([AVRITZER, 2010](#)).

Com a Constituição Federal de 1988 ([BRASIL, \(1988\)](#)), como conquista dos movimentos sociais e da sociedade em geral, a ênfase da política social passou a estar na adoção de uma gestão pautada na intersetorialidade, na descentralização, participação social, na municipalização e territorialização de sua execução. Direitos sociais foram assegurados e passaram a compor a agenda política no processo de reconhecimento e implementação. O direito à moradia, presente nas constituições federais desde 1934, subiu a um novo patamar. Com a introdução de novo paradigma relativo ao direito de propriedade, atrelado ao princípio da função social da propriedade, abriram-se possibilidades de os municípios terem controle sobre o preço da terra urbana, fator primordial para adoção de uma política habitacional para atender famílias de baixa renda ([RIOS; CARRIÇO, 2021](#))

A reflexão desse texto apresenta a experiência de um projeto de extensão do Núcleo de Políticas Públicas Social da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), campus Baixada Santista, que explorou a participação dos sujeitos ativos na luta política e nas práticas concretas, com foco ao debate sobre o direito à moradia, apresentando suas disputas e tensões, seu reconhecimento legal e a realidade presente no uso do território e na consolidação da cidadania.

Por meio de uma metodologia dialogada, buscou-se problematizar “O que é viver na região central de Santos”, tema-título dos encontros, identificando suas potencialidades e desafios, contribuindo acerca do debate sobre o direito humano a habitação adequada.

BRASIL URBANO, CIDADANIA E DIREITO À HABITAÇÃO

Entende-se por cidadania, entre outros, a capacidade dos indivíduos inserirem-se efetivamente no sistema de direito, presente num país e garantido pela Constituição. A concepção de cidadania territorial revela que o valor do indivíduo depende não só da posição da classe social que ele ocupa, mas também do lugar e do espaço em que vive. ([SANTOS, 1987](#)).

Os direitos sociais assumem um aspecto de ação modificadora do padrão total de desigualdade sócioespacial. São construídos e conquistados na esfera pública pelos sujeitosⁱ ativos, na luta política e nas práticas concretas que desembocam na consolidação da cidadania.

A cidadania, portanto, mais do que uma prática regulada pelo Estado, se estabelece no interior da própria sociedade, e aponta para uma demanda de universalização do direito a ter direitos. O Estado, nesse sentido, ao mesmo tempo em que tem um papel de garantidor dos direitos sociais, é produto de um concerto político que inclui a população como cidadão-sujeito.

Na garantia do direito à moradia, os movimentos sociais conquistaram a inserção no texto constitucional de pautas estruturais, que reconhecem o direito à terra urbanizada, condição primordial para que todos tenham habitação digna, em área provida de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos, abrindo caminho para destravar o déficit habitacional acumulado ao longo de mais de um século.

No contexto brasileiro, a materialização dessas pautas significou subverter o conceito do direito de propriedade urbana relativizando-o, de forma que deixasse de ser absoluto e passasse a direito subordinado à função social da propriedadeⁱⁱ, condição para que a política urbana dos municípios pudesse combater a especulação imobiliária ([RIOS;](#)

[CARRIÇO, 2021](#)) e, por consequência, a exclusão social e territorial, ou seja, regular o direito de propriedade urbana

[...] de modo que os negócios que a envolvem não constituam obstáculo ao direito à moradia para a maior parte da população, visando, com isso, combater a segregação, a exclusão sócio territorial, a cidade desumana, desigual e ambientalmente predatória. ([MARICATO, 2010, p. 07](#)).

O direito de propriedade passou a ser regulado pelo Capítulo referente à Política Urbana (Título VII, Capítulo II, artigos 182 e 183), que definiu, como até então nenhum outro dispositivo constitucional havia feito, o direito de propriedade subordinado à sua função social, através do princípio da Função Social da Propriedade (FSP).

Ao regulamentar esse princípio, o Estatuto da Cidade ([BRASIL, 2001](#)) oferece instrumentos legais para controlar fatores que valorizaram excessivamente os imóveis urbanos (como áreas e edificações vazias e subutilizadas) e aumentam as disparidades entre salários e preço dos produtos do mercado imobiliário, assimetria que está na base da produção do déficit habitacional ([RIOS; CARRIÇO, 2021](#)).

Embora a crise habitacional tenha se manifestado de forma intensa desde 1930, o Estado esteve ausente na produção de moradias para baixa renda até o advento do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1964. Criado para responder ao enorme déficit existente, em especial ao segmento de renda de 0 a 3 salários mínimos, essa demanda só foi, de fato, atendida nos primeiros anos de vigência do programa, extinto em 1986.

Somente em 2009, 23 anos após a extinção do BNH, foi lançado o Programa “Minha Casa Minha Vida” (MCMV), com fortes subsídios para atendimento às faixas prioritárias, sendo o programa que mais produziu unidades para prover habitação de baixa renda. ([RUFINO et al., 2015](#)) Entretanto, o atendimento às faixas prioritárias esbarrou no preço dos terrenos, principalmente nos municípios integrantes de regiões metropolitanas, onde os déficits habitacionais são quantitativamente maiores e a competitividade pelo acesso ao solo urbano é mais acirrada.

Prevendo entraves desse tipo, o Plano Nacional de Habitação ([PLANHAB, 2004](#)), onde se originou o MCMV, citava como fundamento para alcançar os objetivos do programa que os municípios adotassem os princípios da reforma urbana no que diz respeito à política fundiária, ou seja, aplicassem instrumentos para alinhar o preço do solo urbano com a capacidade financeira da demanda a ser atendida, o que não ocorreu.

Esse problema está associado, entre outros aspectos, às dificuldades e mesmo ao desinteresse dos executivos em atender às determinações constitucionais e enfrentar o mercado imobiliário.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), o MCMV atendeu apenas 7,4%, do déficit habitacional. Os municípios situados na extremidade sul da região (Itanhaém e Peruíbe), que apresentam os menores déficits quantitativos, foi onde se concentrou a produção para a Faixa 1 (atendimento a segmento prioritário), não porque os mesmos tivessem política fundiária, mas sim pelo fato dos terrenos serem mais baratos em virtude da menor disputa pelo solo urbano ([KLINTOWITZ; RUFINO, 2014](#)). Mesmo assim, os empreendimentos foram executados em áreas periféricas desses municípios. Pesquisas realizadas por [Rufino et al. \(2015\)](#), com os beneficiários de imóveis em Itanhaém, mostraram grande satisfação com a propriedade do imóvel (não há menção à qualidade da construção) e apontam ainda altos níveis de insatisfação com o fato de

estarem localizados em área pouco ocupada, com problemas de mobilidade e de acesso aos serviços públicos e ao comércio.

A produção massificada de moradias, que inicialmente aparece como convergência de um conjunto de diferentes interesses, implicará no aprofundamento de situações de segregação e estigmatização urbana, sentidas pelos moradores desses conjuntos ([RUFINO et al., 2015](#))

Em 2017 o déficit habitacionalⁱⁱⁱ no Brasil era de 6.355 milhões de moradias (num universo de 69,2 milhões de domicílios), assim distribuídos: 50% do déficit eram constituídos por domicílios cujas famílias estavam pressionadas pelo gasto excessivo com aluguel; 29,9% referem-se a famílias conviventes; 14,84% estavam localizados em assentamentos precários e 5,2% apontam o adensamento excessivo de domicílios alugados, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2016 ([FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018](#)).

Para combater o déficit existente, o Estatuto disponibiliza instrumentos para democratização do acesso à terra urbanizada por meio da política fundiária, seja para legalizar assentamentos precários (após obras de urbanização), seja para reservar vazios urbanos destinados a atender a produção de moradias, enquanto demanda prioritária (segmento de renda familiar entre 0 e 3 salários mínimos), ou ainda, para reduzir a pressão da especulação imobiliária sobre o preço dos terrenos em áreas urbanizadas.

A política fundiária é fundamental em municípios onde a disputa pelo solo urbanizado é mais intensa e, portanto, a especulação e o valor dos terrenos são maiores. O Estatuto interfere na dinâmica do mercado imobiliário, combatendo a retenção especulativa (as terras vazias e edificações^{iv} não utilizadas ou subutilizadas) e o faz principalmente através dos instrumentos: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória (PEUC) e IPTU Progressivo no Tempo. A especulação imobiliária, que tem na retenção de imóveis um poderoso instrumento de valorização, encarece os preços e entrava a ação do poder público na execução da política habitacional dos municípios ([RIOS; CARRIÇO, 2021](#)). Não sem razão, o uso do PEUC associado ao IPTU Progressivo é encarado como um limitador do direito de propriedade e sofre ferrenho combate do mercado e de proprietários de terras, que entendem tratar-se de uma interferência indevida na livre iniciativa. Para Maricato, “As limitações aos ganhos especulativos fundiários afetam mais os interesses oligárquicos e patrimonialistas do que os interesses capitalistas stricto sensu” ([MARICATO, 2010, p. 16](#))

Em suma, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar o Capítulo da Política Urbana, disponibiliza ferramentas indispensáveis para efetivar o direito à moradia, oferecendo as bases para que os municípios adotem uma política de desenvolvimento urbano, fundamentada no combate à precariedade e segregação socioespacial e na busca por justiça social.

HABITAÇÃO NA REGIÃO CENTRAL DE SANTOS/SP

A categoria território, na concepção da geografia proposta por Milton Santos, tem seu significado a partir do uso, como um conjunto indissociável de sistemas de objetos naturais ou fabricados e sistemas de ações (intencionalidade para a qual é construído) deliberadas ou não. Por sistemas entende-se a interdependência entre as coisas, a relação com a totalidade em relação as suas qualidades e atributos; não pelas coisas em

si mesmas. A concretude destes elementos se dá exatamente devido a relação e conexão da parte com o todo, ou seja,

Os fatos isolados são abstrações, são momentos artificialmente separados do todo, os quais só quando inseridos no todo correspondente adquirem verdade e concreticidade. Do mesmo modo, o todo de que não foram diferenciados e determinados os momentos é um todo abstrato e vazio ([SANTOS, 1985 p. 14](#))

Ou seja, o território usado, sinônimo de espaço geográfico, é um produto das relações sociais, resultado direto da transformação da natureza pelo homem por meio do trabalho. Como um produto histórico e não algo advindo da natureza, anterior à própria sociedade. Ao mesmo tempo em que é produto, também é um produtor, sendo esta a sua principal característica.

A região central de Santos abriga os bairros de formação mais antiga^v, que datam do final do século XIX e caracteriza-se por uma diversidade de funções que abarcam comércio, serviços e habitação.

É produto histórico de um processo que atravessou várias etapas no decorrer do século XX, transitando de bairros altamente dinâmicos ao esvaziamento, tanto em relação às atividades econômicas, quanto no que se refere a população residente. Quase toda a faixa de cais, que contorna os bairros antes responsável por movimento de pessoas e mercadorias, tornou-se obsoleta para operações e hoje se encontra sem atividade, compondo um espaço construído não utilizado.

Referente à população, observa-se perda constante e expressiva de moradores a partir de 1950, como mostra a Tabela 1.

Tabela 1. Evolução da população na área insular* de Santos - 1950-2010.

REGIÕES	POPULAÇÃO						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
CENTRO	44.401	44.130	31.942	18.566	10.552	6.982	4.307
LESTE	134.700	177.888	242.924	309.731	308.732	293.088	295.788
NOROESTE	4.194	18.095	37.867	60.588	66.985	81.589	83.095
MORROS	11.673	19.185	27.172	28.822	29.333	34.088	33.043
TOTAL	194.968	259.298	339.905	417.707	415.602	415.747	416.233

Fonte: [Cariço e Barros \(2015\)](#) com base nos Censo Demográficos IBGE 1950-2010.

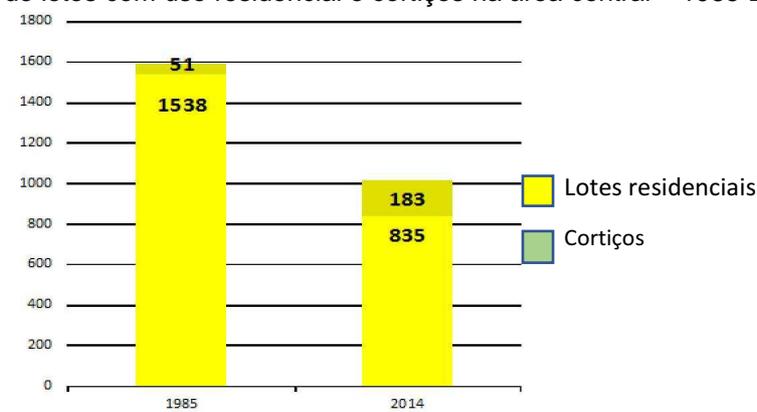
* Parte do município de Santos situa-se na parte continental do litoral e parte na Ilha de São Vicente. Na porção insular reside 99% da população (IBGE 2010).

A região leste, a mais populosa da cidade, abriga altas e médias rendas (junto a orla e na zona intermediária entre as praias e o centro); já as faixas de menor renda concentra-se nos bairros da região central. As regiões noroeste e os morros abrigam a população de baixa renda, parte dela vivendo em áreas de risco geológico e de inundações. Os números da tabela 1 permitem supor que parte do crescimento da região noroeste e dos morros tenha se dado por migrações de moradores da região central.

Analisando pesquisas efetuadas pela Prefeitura Municipal de Santos na área central no período 1985/1986-2014, Barros e Cariço identificaram significativa redução das áreas ocupadas pelo comércio atacadista e varejista, que caíram 35% e 26,5%, respectivamente, denotando “[...] generalizada perda de dinamismo econômico na área, sobretudo nos bairros Paquetá e Vila Nova” ([BARROS; CARRIÇO, 2019, p. 9](#)).

[Barros e Carriço \(2019\)](#) verificaram que o número de residências diminuiu ao mesmo tempo em que o de cortiços cresceu, revelando que o esvaziamento residencial ocorreu com o aumento das condições de precariedade habitacional. O gráfico 1 permite visualizar a ordem de grandeza desse fenômeno.

Gráfico 1. Número de lotes com uso residencial e cortiços na área central – 1985-2014.



Fonte: Adaptado de [Barros e Carriço, 2019](#).

A pesquisa também revelou crescimento de 115% de edificações desocupadas. Ao mesmo tempo, verificou-se redução de 45% dos terrenos vazios, fenômeno que os autores atribuem à ocupação por estacionamentos ([BARROS; CARRIÇO, 2019](#)).

À perda de dinamismo se sobrepõe a degradação imobiliária e urbana, decorrente da carência de investimentos dos proprietários na manutenção de seus imóveis, assim como do poder público no que diz respeito aos espaços públicos. As figuras 1, 2, 3 e 4 mostram tipologias típicas de residências encortiçadas.



Figura 1. Residências encortiçadas. Av. São Francisco, 484 /486- Vila Nova.
Fonte: Google Earth agosto/2021.



Figura 2. Residências encortiçadas. Rua Constituição, 230/236-Paquetá.
Fonte: Google Earth agosto/2021.



Figura 3. Residências encortiçadas. Rua Brás Cubas, 246/252. Vila Nova.
Fonte: Google Earth, agosto/2021.

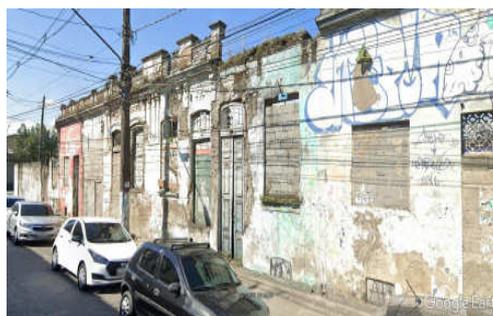


Figura 4. Imóveis residenciais em ruínas. Rua da Constituição 129/131/133 – Vila Nova.
Fonte: Google Earth, agosto/2021

Paradoxalmente, trata-se de área dotada de infraestrutura, serviços urbanos e fartamente atendida por transporte público, que deve incluir futuramente a extensão da linha do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), a qual ligará o município de São Vicente à região central de Santos. Por essa razão, apresenta-se como a nova fronteira da expansão residencial, estando desde a década de 1990 na mira do mercado imobiliário, que pressiona para que o poder público invista na retomada de seu desenvolvimento, fator importante para alavancar os investimentos privados.

Desde 2003, com o lançamento do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos “Alegra Centro”, esforços públicos são feitos objetivando a “[...] promoção da valorização e regeneração do conjunto urbano e das atividades econômicas e diversificação de usos e atividades.” ([SANTOS, 2020, não paginado](#)). Com incentivos fiscais a proprietários e empreendedores (isenções de taxas, tributos e impostos), o programa contemplava em sua versão inicial, além da recuperação de imóveis, a instalação de atividades ligadas ao turismo e hospedagem, educação e cultura, diversões, entre outras.

Uma questão importante, nesse escopo, era o projeto de revitalização da faixa do cais no trecho entre os armazéns 1 e 8, desativados desde década de 1980, concebido com o propósito “[...] de caminhar junto com o processo de revitalização da área central.” ([Prefeitura Municipal de Santos, 2005](#))^{vi}. Denominado como Porto Valongo, tinha por intuito

Além de criar espaços de entretenimento e novas áreas empresariais, a ocupação dos armazéns estimulará o turismo, alinhando a cidade aos principais municípios portuários do mundo, onde existem intervenções semelhantes a esta [...] ([PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2005](#)).

As citadas intervenções ocorriam em outros países desde os anos 1960, por exemplo, sendo paradigmáticas as ocorridas em Boston, Baltimore, São Francisco, Barcelona e na América do Sul – em Porto Madero, Buenos Aires. Tais projetos tem por base o planejamento urbano, dominado por princípios neoliberais e amplamente apoiados por agências multilaterais como o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução de Desenvolvimento).

Na busca por introduzir o projeto nos canais de captação de recursos externos, a escolha de empresa para elaboração da proposta Porto Valongo foi objeto de licitação

internacional, vencida pela empresa Ove Arup & Partners, multinacional com sede em Londres.

Segundo os coordenadores, o projeto santista tem bases em conceito global “[...] para integrar Santos com o mundo. Trará qualidade de vida e qualidade de espaço público aos moradores ([Prefeitura Municipal de Santos, 2011](#))^{vii}

A mundialização da economia capitalista e os reflexos da globalização^{viii} no uso do território, segundo Milton Santos, geralmente fazem com que o sistema econômico escape às finalidades do lugar, destruindo seu trabalho autônomo e a descoberta de suas potencialidades, de sua vocação regional, implicando a alienação dos espaços.

A demanda por moradias não estava contemplada no programa “Alegra Centro”. No Porto Valongo colocava-se a expectativa de que o projeto atraísse investimentos do mercado imobiliário residencial, ignorando a necessidade de permanência da população residente, majoritariamente dependente da produção pública de habitação de interesse social.

A questão habitacional no centro havia sido tratada, sem o sucesso esperado, no início dos anos 2000, por meio do Programa “Pro-Lar” - Atuação em Cortiços, com recursos do governo do Estado de São Paulo e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A perspectiva do programa era produzir habitação de interesse social em áreas encortiçadas de centros urbanos paulistas onde essa tipologia tivesse presença relevante.

Em Santos o programa mirou a ZEIS 3 – Zona Especial de Interesse Social 3, específica para cortiços, cujos limites abarcavam os bairros Paquetá e Vila Nova. Nessa zona especial é possível construir algo, observando os parâmetros edilícios especiais (menor dimensão de cômodos, quantidade menor de vagas de automóvel nas garagens etc.), ajustados aos padrões de custos da Companhia de Desenvolvimento e Urbanismo do Estado de São Paulo (CDHU), executora do projeto. Ineficaz, após 10 anos do início das construções, o programa entregou dois conjuntos habitacionais com 113 unidades, de um total de 339 que estavam previstas até o fim de 2006 ([AMBROSIO; SANTOS, 2012 apud MAZIVIERO, 2016](#)).

O “Alegra Centro Habitação” – Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central, lançado em agosto de 2010 ([Lei Complementar nº 688 de 29/07/2010](#)) é um desdobramento do “Alegra Centro” e foi resultado de pressões, principalmente de moradores inconformados com a atenção exclusiva dada até então ao patrimônio de interesse histórico-cultural e investimentos em atividades ligadas ao turismo.

O Programa definiu 221 imóveis residenciais a serem reabilitados nos bairros Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Matias, sendo que o Valongo, embora contasse com presença de cortiços, não foi contemplado por tratar-se de área destinada à renovação urbana, segundo o Plano Diretor em vigor na época. Objetivando incentivar novos empreendimentos e a recuperação de imóveis residenciais para baixa renda, o programa oferecia incentivos fiscais, com isenção total ou parcial de impostos (ITBI, ISS, IPTU) e taxas municipais. Os proprietários de imóveis encortiçados constantes da lista que não aderissem ao projeto ficavam sujeitos à multa, a qual poderia alcançar até 50% do valor venal do imóvel. Contudo, as ações do programa não só não foram viabilizadas, como surtiram efeitos contrários, prejudiciais a moradores de cortiços, cujos donos foram intimados a ajustar seus imóveis às condições da lei: “Alguns proprietários após serem pressionados para reformar seus imóveis, optaram por desocupá-los, resultando no despejo de várias famílias. Como essa não era a intenção da Prefeitura, o programa foi interrompido.” ([ESKINAZI, 2018, p. 62](#))

Pressionada pelo mercado imobiliário, por especialistas e pela população residente, que entendem que sem repovoamento não haverá recuperação econômica da região, a prefeitura lançou em 2019 o novo “Alegra Centro”, agora denominado Programa de Revitalização e Desenvolvimento Urbano da Macroárea Centro ([Lei Complementar nº 1.085, de 30/12/2019](#))^{ix}.

A nova versão estende a área de abrangência do programa, incluindo o bairro do Valongo, o Porto Valongo e o Porto Paquetá e estabelece entre seus objetivos reverter o processo de esvaziamento de sua área de abrangência e promover o adensamento populacional sustentável.

Para atingir esses objetivos, define, entre outras estratégias, estímulos à provisão habitacional visando atrair novos habitantes, assim como a permanência e inclusão social da população local com qualidade, por meio de soluções para as habitações precárias de aluguel (cortiços).

O programa atual apresenta diferenças relevantes em relação ao anterior: mantém incentivos fiscais e os amplia, incorpora instrumento urbanístico (Transferência do Direito de Construir) e aponta fonte de financiamento para intervenções públicas na área de abrangência. Os incentivos fiscais concretizam-se na isenção de IPTU (durante a obra e para os primeiros adquirentes) de ITBI (para empreendimentos e primeiros adquirentes) e na oferta de créditos tributários para empreendedores.

Incorpora a Transferência do Direito de Construir (TDC)^x para imóveis tombados ou gravados com nível de proteção, dando ênfase à utilização desse instrumento em edificações destinadas a Habitação de Interesse Social^{xi}, Habitação de Mercado Popular^{xii}, e ainda uso residencial e misto^{xiii}.

A diferença mais acentuada em relação ao “Alegra Centro Habitação” anterior é a definição da fonte de financiamento. Para isso foram alteradas as finalidades do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) – Lei Complementar nº 2.956, de 26/12/2013^{xiv}, cujos recursos passaram a ser destinados obrigatoriamente a projetos de desenvolvimento e renovação urbana, bem como obras de infraestrutura, serviços públicos e recuperação do patrimônio cultural e histórico na área de abrangência do “Alegra Centro”.

A EXPERIÊNCIA DO “CAFÉ COM POLÍTICA”

O “Café com Política” é um projeto de ação permanente do Núcleo de Políticas Públicas Sociais (NPPS)^{xv} da Unifesp, campus Baixada Santista, articulador de atividades de ensino, pesquisa e extensão, sustentado em metodologia participativa e problematizadora, que vincula formação, geração de conhecimento e intervenção no âmbito das políticas públicas sociais. Traz como proposta consolidar um espaço crítico de debates, trocas de conhecimentos e experiências entre universidade e sociedade sobre o universo das políticas públicas sociais.

A centralidade no exercício da extensão expõe o papel da universidade para além dos seus muros, isto é, a articulação entre a universidade e a sociedade. Uma relação compreendida como indispensável na formação discente, na qualificação e inserção docente e no intercâmbio e implicação com a realidade social. Este é o princípio norteador da extensão no âmbito da formação acadêmica.

No ano de 2019 o “Café com Política” realizou três encontros na região central da cidade de Santos, enfatizando o debate sobre a questão habitacional. Esses encontros ocorreram em 12/06, 21/08 e 19/09/2019; e contaram com a presença de diversos atores

sociais, de forma dialogada e participativa, dentre moradores, trabalhadores dos serviços públicos, estudantes, professores, militantes e ativistas de movimentos por moradia e pessoas em geral interessadas no debate, referente ao “O que é viver na região central de Santos”, problematizando as potencialidades e dificuldades do território, face ao direito humano a habitação adequada e ao processo intenso de especulação imobiliária.

Dentre os frutos desses encontros, foi criado um documento coletivo, o qual compunha um conjunto de oito propostas que foi apresentado na pré-Conferência Municipal de Habitação, realizada em 30/09/2019. São elas:

1. A Prefeitura deve debater e construir condições para continuar a discussão do que é a locação social proposta e o que é de fato em função da Lei.^{xvi}
2. Destinar imóveis vazios, terrenos ou imóveis subutilizados existentes na área central (Valongo, Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias) para empreendimentos voltados à locação social.
3. Tornar públicos quais são os imóveis vazios, terrenos ou imóveis subutilizados existentes na área central para empreendimentos voltados à locação social.
4. Garantir e ampliar as áreas de ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) da área central.
5. Que a gestão de locação social seja feita junto com a comunidade/sociedade civil organizada.
6. Criação da Secretaria Municipal de Habitação.
7. Criar um Programa Habitacional para a Região Central de Santos.
8. Implementação de Assistência Técnica de Interesse Social.



Figura 5. 12ª Conferência Municipal de Habitação – Reunião Preparatória/Região Central. Foto: Ailton Martins. Fonte: <https://frequenciaicara1.wordpress.com/2019/10/07/criar-um-programa-habitacional-para-a-regiao-central-de-santos-indicacao-feita-na-ultima-pre-conferencia-de-habitacao/>



Figura 6. 12ª Conferência Municipal de Habitação – Santos - fase preparatória. Frequência Caicara
<https://frequenciacaicara1.wordpress.com/2019/10/07/criar-um-programa-habitacional-para-a-regiao-central-de-santos-indicacao-feita-na-ultima-pre-conferencia-de-habitacao/>

A metodologia de trabalho dos encontros realizados estimulou a participação efetiva dos sujeitos, o que permitiu um amplo e denso debate, trazendo à tona o abandono, os interesses difusos existentes na região, a realidade concreta vivida por quem lá habita e/ou trabalha e seus processos de luta e resistência, mostrando que sem moradia digna não há cidadania.

Cada encontro teve duração de cerca de duas horas, contou com uma apresentação inicial conduzida pelos membros do Núcleo de Políticas Públicas, enfatizando o debate em torno do direito a moradia; as pessoas presentes foram divididas em subgrupos de modo a debaterem as potencialidades, dificuldades e possibilidades em viver na região central de Santos. Ao final cada grupo apresentou a síntese de suas reflexões ao coletivo, que foi finalizado e encerrado pelos membros do Núcleo.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), moradia digna tem que ser bem localizada, ou seja, em área atendida por transportes, em quantidade e qualidade que assegurem boa mobilidade no deslocamento entre a casa e o trabalho, assim como para outros locais de interesse das pessoas. Além disso, a moradia é digna quando se situa em área que ofereça serviços públicos, que respondam às necessidades de seus moradores e dos que lá trabalham, dos que frequentam o território para fazer compras, lazer, utiliza os serviços existentes, ou ainda dos que meramente transitam por suas ruas. Do mesmo modo, a moradia é considerada digna quando é segura como abrigo e oferece condições sanitárias, que não coloquem em risco a saúde das pessoas; quando oferece a privacidade necessária para a boa convivência familiar e com a vizinhança e quando, mesmo oferecendo essas condições, o custo de morar (aluguel e outras despesas) não compromete o atendimento de outras necessidades familiares básicas. Finalmente é digna a moradia que oferece segurança jurídica para seus residentes.

De acordo com os próprios participantes dos encontros, foi avaliado que, sob o ponto de vista locacional, a região central de Santos é adequada para morar, pois possui infraestrutura de saneamento, acesso a rede de transportes e serviços públicos, comércio varejista, proximidade e acesso a empregos. Reconhecem, porém, que para quem mora ou visita os bairros, a esta percepção se sobrepõe a visão de displicência pela falta de limpeza urbana, pelos imóveis abandonados e com suas portas e janelas emparedadas com alvenaria ou seus telhados desmontados, situação que cria um ambiente de

insegurança, agravada pela iluminação pública precária. Devido ao esvaziamento, a área apresenta características de abandono e concentra locais de exploração sexual e uso de substâncias ilícitas, atraindo pessoas interessadas ao consumo desses serviços e produtos.

A população residente, grande parte composta por famílias de baixa renda, são usuárias dos serviços públicos, mas segundo os próprios participantes, os mesmos não integram suas instâncias colegiadas, portanto, com frequência esses serviços não condizem com suas reais necessidades.

Com relação à cultura, a área central é (no dizer de seus moradores) “privilegiada” com vários serviços: o Teatro Guarany, Teatro Coliseu, Casa de Frontaria Azulejada, Outeiro de Santa Catarina, Casa do Trem Bélico. No entanto, a população tem dificuldades de acessá-los. Esses espaços não são frequentados por quem mora na região central de Santos, porque usufruir desses espaços, principalmente os teatros, não cabe na renda das famílias residentes. Quando muito, e de forma bem esporádica, as crianças frequentam essas locais levadas pelas escolas.

Praticamente não há áreas de lazer para as crianças, sobretudo reconhecendo que a maioria dos residentes vive em recintos minúsculos nos cortiços. Um parquinho existente na região, que conta com brinquedos, foi reformado pelos próprios moradores, em trabalho de mutirão; após isso, a prefeitura desmanchou tudo com a promessa de fazer algo melhor, no entanto nada foi feito até o momento. Uma das praças na área central foi fechada com o argumento de que as crianças, que a frequentavam, permaneciam no local o dia inteiro, sem a presença dos responsáveis. O fechamento da praça – um espaço que por princípio deve ser aberto – revela uma realidade cruel e que exige atenção por parte do poder público.

Os participantes reconhecem que as famílias pagam aluguéis altos, mas consideram que são mais acessíveis do que em outros bairros da cidade; além disso, os moradores de cortiços não têm que apresentar fiador ou depósito antecipado para locação, exigência cujo atendimento é inviável para a maioria dos inquilinos. Ou tro destaque apontado, refere-se que boa parte das habitações são insalubres, não oferecem condições mínimas de comodidade e nem segurança jurídica.

Quanto aos programas de revitalização, muitos lembraram que no passado as intimações a proprietários, para que se fizessem as adequações necessárias no sentido de alcançar o padrão sanitário mínimo, voltaram-se contra os próprios inquilinos, sem que o poder público oferecesse opções de relocação, temporária ou não, gerando expulsão de moradores e insegurança.

Os participantes externaram a impressão de que a real intenção do poder público é que a população que mora atualmente na região central de Santos deixe o local, liberando o território, pois muito tem sido falado sobre essa região como opção para expansão residencial, mas quando se referem a pessoas morando no centro não incluem as que lá já residem. Temem que se outros segmentos de renda ocuparem o centro, os que moram atualmente poderão ser expulsos, caso o poder público não apresente alternativas que garantam a permanência dos que hoje lá residem.

Os encontros realizados contribuíram ainda junto as atividades preparatórias para a 12ª Conferência Municipal de Habitação de 2019, que teve como tema “Parcerias Público-Privadas e Locação Social”. Sem abdicar destas discussões, o coletivo entendeu que é preciso antes responder por que nestes 30 anos os programas habitacionais para a área central não deram certo.

As propostas levadas à Conferência (descritas no início deste bloco) contemplaram três eixos: aplicação e ampliação de instrumentos urbanísticos necessários para viabilizar habitação de interesse social; transparência quanto a informações sobre situação de imóveis sujeitos a instrumentos como PEUC e IPTU Progressivo no Tempo; e gestão com participação efetiva da população residente na região.

A revisão do “Alegra Centro Habitação” não tem produzido respostas eficazes às demandas por moradia apresentadas pela população em seu território usado. É preciso questionar a quais interesses esse programa de fato atende. Na resposta a esta pergunta pode estar a chave para que futuros programas e projetos não permaneçam de costas para a população. Trata-se de resposta urgente, sobretudo identificando os interesses do mercado imobiliário na região, considerada rentável aos seus investidores. Ao poder público recai o papel de agir com responsabilidade, assegurando o direito à moradia digna e adequada, atendendo ao que diz a Constituição Federal de 1988 e suas legislações subsequentes, garantindo permanência aos sujeitos no território, onde os mesmos construíram seus laços afetivos e comunitários.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises apresentadas neste texto buscaram trazer uma reflexão sobre o direito a cidade e conseqüentemente a moradia, na perspectiva da desigualdade socioespacial, marca do uso do território da cidade de Santos, em especial em sua região central. Procuramos apresentar e refletir sobre o conteúdo expressado pelos sujeitos, uma síntese dos encontros realizados pelo projeto “Café com Política”. Problematizou-se a importância da participação popular na conquista do direito à moradia, assegurados em nossa Carta Magna, destacando a região central de Santos, a partir da fala dos próprios sujeitos que lá habitam e/ou trabalham e a tensão presente diante dos interesses do mercado imobiliário.

A participação social fomentada pelos encontros realizados pelo “Café com Política” permitiu dar voz aos cidadãos a partir do território onde vivem, identificando suas estratégias de sobrevivência e resistência, suas pautas de luta e as tensões presentes.

A escassez de áreas aptas para empreendimentos imobiliários na parte leste da cidade de Santos/SP, a porção que apresenta urbanização mais completa e de qualidade, torna a região central de Santos, hoje em situação de esvaziamento econômico e populacional, alvo de interesse do capital imobiliário, os quais se juntam aos proprietários de imóveis, esperançosos em negócios rentáveis para suas propriedades. Já a população residente, especialmente de baixa renda, depende de políticas públicas que resolvam o estado de precariedade habitacional em que vivem, porém em condições que garantam a sua permanência na área; do contrário, só têm como opção morar em assentamentos precários em áreas de preservação permanente e/ou correr risco vivendo nos morros, na periferia da cidade ou de municípios vizinhos. A expectativa por um programa habitacional para a região central atinge também a demanda dispersa, constituída por famílias sobrecarregadas com o preço do aluguel, conviventes e as residentes em assentamentos precários.

Entretanto, em relação ao atendimento da demanda residente e de novos moradores na faixa de interesse social, ficam evidenciados aspectos que fragilizam o alcance do programa. A começar pelo fato de que, à semelhança do programa anterior, o sucesso do atual depende, em boa medida, que os incentivos fiscais encorajem o mercado imobiliário e os proprietários de imóveis.

A utilização do instrumento Transferência do Direito de Construir (TDC), cuja aplicação está prevista para recuperação de imóveis de interesse histórico cultural da área, já era prevista na Lei de Uso e Ocupação do Solo desde 2011, mas ao pesquisar as decisões publicadas pelo CONDEPASA (Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos) verifica-se que não houve adesões.

Isso se explica pelo fato de a eficácia desse instrumento estar vinculada à necessidade de comprar o direito de construir a mais, possibilidade pouco atrativa em Santos já que os coeficientes de aproveitamento (que determinam a intensidade da verticalização) são bastante altos na parte leste, a mais competitiva, não motivando interesse dos empreendedores.

A região central é pródiga em imóveis vazios e subutilizados e, portanto, passíveis de serem objeto de PEUC e IPTU Progressivo no Tempo, poderosos instrumentos para viabilizar programas habitacionais. A última revisão do Plano Diretor (Lei Complementar nº 1005 de 16/07/2018) inseriu dispositivo que permite a utilização em Santos dessas ferramentas, acrescidas da arrecadação de imóveis abandonados. O [Decreto nº 8.455 de 25/05/2019](#) regulamenta sua aplicação no município, mas até o momento somente dois proprietários de imóveis foram notificados a atender à exigência de edificar, um deles na região central.

Um aspecto novo e promissor do novo “Alegra Centro” diz respeito a definição da fonte de recursos municipais para investimento na recuperação da área. Visam alavancar empreendimentos privados, mas dependem de planos que permitam aos protagonistas que participem de sua elaboração e acompanhamento na implementação. Este último fator é fundamental para a população residente, tendo em vista que as pressões do mercado e de proprietários em torno da recuperação da região central são permeadas pela expectativa de mudança do perfil dos bairros, o que implica invariavelmente expulsão dos moradores originais e gentrificação, enquanto um processo de valorização imobiliária que afeta a população em determinada área, a qual se vê obrigada a migrar para outras localidades, onde os custos sejam mais condizentes com sua capacidade financeira.

É fenômeno de difícil solução, porém não impossível se utilizados mecanismos que atuem sobre aspectos estruturais dos movimentos especulativos, com participação de todos os interessados, assegurando habitação digna e adequadas a todos que vivem na região central de Santos.

SUBMETIDO EM: 26/05/2021.

ACEITO EM: 08/12/2021.

REFERÊNCIAS

[AVRITZER, L.](#) O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, [S.l.], n. 91, p. 205-221, 2010.

[AZEVEDO, M. N. S.; FREITAS, J. F. B.](#) O Seminário de Habitação e Reforma Urbana: antecedentes de uma política para habitação popular. **URBANA: Revista Eletrônica Do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade**, Campinas, v. 6, n. 8, p. 758-775, jun. 2014 Dossiê: Cidade e Habitação na América Latina- CIEC/UNICAMP.

[BARROS, M. F.; CARRIÇO, J. M.](#) Esvaziamento e transformações morfológicas da área central de Santos: gênese e perspectivas. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Curitiba, v. 11, e20180100, 2019. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/urbe/a/S5TWvwpjw9gsFTq6qxJfn8L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 02 maio 2022.

[BRASIL](#). [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2021.

[BRASIL](#). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#:~:text=LEI%20No%2010.257%2C%20DE%2010%20DE%20JULHO%20DE%202001.&text=182%20e%20183%20da%20Constitui%C3%A7%C3%A3o,urbana%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A7%C3%A3es.&text=Art.,aplicado%20o%20previsto%20nesta%20Lei. Acesso em: 02 maio 2022.

[BRASIL](#). Ministério das Cidades. **Plano Nacional de Habitação PlanHab**. Brasília, DF: Diretoria de Habitação, 2004.

[CARRIÇO, J. M.; BARROS, M. F.](#) Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. *In*: Anais do XVI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16., 2015, Belo Horizonte. **Anais [...]**. Belo Horizonte: ANPUR, 2015. p. 1-20.

[ESKINAZI, B. G.](#) **Condomínio Vanguarda**: luta e resistência no centro de Santos. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Faculdade de Filosofia, Letras, e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

[FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO](#). **Déficit Habitacional no Brasil – 2015**. Belo Horizonte: FJP, 2018.

[GOHN, M. da G.](#) **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

[KLINTOWITZ, D. C.; RUFINO, M. B. C.](#) A produção do programa Minha Casa Minha Vida – MCMV na RMBS: reafirmação da configuração metropolitana e exclusão territorial. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 166-134, 2014.

[MARICATO, E.](#) O Estatuto da Cidade periférica. *In*: Carvalho, C. S.; Rossbach, A. C. (org.). **O Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: Aliança de Cidades, 2010.

[MARICATO, E.](#) Para entender a crise urbana. **CaderNAU**, Rio Grande, v. 8, n. 1, p. 11-22, 2015.

[MAZIVIERO, M. C.](#) Entre a recuperação patrimonial e a questão da moradia: projetos de renovação urbana para o centro de Santos. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão urbana**, v. 8, n. 2, p. 181-196, 2016.

[OLIVEIRA, I. C. E. de.](#) **Estatuto da Cidade - para compreender.** Ibam – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Área de Desenvolvimento urbano e Meio Ambiente, 2001.

[SANTOS.](#) **Lei Complementar nº 470 de 05 de fevereiro de 2003.** Cria o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos Alegria Centro. [S.l.]: Leis municipais, set. 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2003/47/470/lei-complementar-n-470-2003-cria-o-programa-de-revitalizacao-e-desenvolvimento-da-regiao-central-historica-de-santos-alegria-centro>. Acesso em: 03 maio 2022.

[SANTOS.](#) **Lei Complementar nº 688** de 29/07/2010. Cria o Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos – Alegria Centro Habitação - e dá outras providências.

[SANTOS.](#) **Lei Complementar nº 1.085** de 30/12/2019. Cria o Programa de Revitalização e Desenvolvimento Urbano da Macrozona Centro – Alegria Centro - e dá outras providências.

[SANTOS.](#) **Decreto municipal nº 8.455** de 20/05/2019. Regulamenta a aplicação dos instrumentos de PEUC e arrecadação de bens abandonados, estabelecidos na Lei Complementar 1.005, de 16/07/2018, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos.

[RIOS, L. G.; CARRIÇO, J. M.](#) Reflexões sobre o princípio da Função Social da Propriedade e a aplicação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias de imóveis urbanos. São Paulo. **Revista Risco – Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v. 19, p. 1-16, 2021.

[RUFINO, M. B. C. et al.](#) (Instituto Polis). O programa Minha Casa Minha Vida na Baixada Santista: habitação de interesse social ou negócio imobiliário? *In*: AMORE, C. S.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (Org.). **Minha Casa ...e a cidade?** avaliação do programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 11 – 51.

[SANTOS, M.](#) **Espaço e Método.** São Paulo: Nobel, 1985

[SANTOS, M.](#) **O espaço do cidadão.** São Paulo: Nobel, 1987.

[SADER, E.](#) **Quando novos personagens entram em cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

[SAWAIA, B. B.](#) A crítica ético-epistemológica da psicologia social pela questão do sujeito. **Psicologia & Sociedade**, v. 10, n. 2, p.117-136, jul/dez.1998a.

[SOUZA, M. A. A. et al.](#) (orgs). **Metrópole e globalização**: conhecendo a cidade de São Paulo. São Paulo: Editora CEDESP, 1999.

[WANDERLEY, L. E.](#) Os sujeitos em questão. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, dez.1992. n. 40, ano 13.

ⁱ A categoria sujeito segundo [Wanderley \(1992\)](#) e [Gohn \(2001\)](#) é aquele que faz e dirige as ações históricas que ultrapassam as ações contidas no desempenho individual ou grupal na construção do mundo. Para este estudo não faremos distinção entre sujeito coletivo ([Sader, 1988](#)) e individual, pois como coloca [Sawaia \(1998\)](#) não há separação, o sujeito é indivisível. O sujeito é sóciohistoricamente determinado como experiência intersubjetiva.

ⁱⁱ A Função Social da Propriedade é definida no artigo 182 da Constituição Federal e estabelece instrumentos para que os municípios obriguem proprietários de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados a promoverem seu adequado aproveitamento, afastando um dos principais fatores que alimenta a especulação imobiliária e por consequência a supervalorização dos móveis urbanos.

ⁱⁱⁱ O déficit habitacional no Brasil considera os seguintes componentes: a) **gasto excessivo com aluguel**: famílias nas faixas de 0 a 3 salários mínimos que dispendem 30% ou mais da renda com aluguel; b) **coabitação**: famílias conviventes em um mesmo domicílio e que desejam constituir domicílio exclusivo, incluídas famílias que vivem em cortiços; c) **habitação precária**: domicílios em áreas ocupadas irregularmente e de urbanização precária. Apresentam duas dimensões do déficit: o qualitativo (que envolve necessidade de urbanização) e o quantitativo (que envolve também necessidade de produção de novas moradias); d) **adensamento excessivo em domicílios alugados**: domicílios com média de 3 pessoas por dormitório. (Fundação João Pinheiro, 2018)

^{iv} Existe conflito jurídico quanto ao entendimento da questão. Há setores que entendem que o PEUC não pode ser aplicado a imóveis edificados; outros defendem um entendimento amplo, adotado por muitos municípios, inclusive na cidade de Santos/SP.

^v A região é composta pelos bairros Valongo, Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias.

^{vi} [Portal da Prefeitura Municipal de Santos](#), 08/12/2005. Prefeitura e Codesp farão convênio para utilização dos armazéns 1 ao 8. Fonte: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/prefeitura-e-codesp-farao-convenio-para-utilizacao-dos-armazens-1-ao-8>. _____.24/02/2011. Propostas bem-sucedidas serão aplicadas no Porto Valongo. <https://www.santos.sp.gov.br/?q=content/propostas-bem-sucedidas-serao-aplicadas-no-porto-valongo>. Acesso em: 30. jun. 2020.

^{vii} [Prefeitura Municipal de Santos](#), 2011. Disponível em:

<https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/propostas-bem-sucedidas-serao-aplicadas-no-porto-valongo>.

Acesso em 30. Jun. 2020.

^{viii} Segundo [Souza \(1999\)](#), a globalização difere da mundialização. Esta pode ser explicada pela disseminação das mercadorias e dos mercados pelo planeta. A globalização é o controle dos mercados mundiais com a possibilidade oferecida pelo desenvolvimento tecnológico e o exercício da simultaneidade e da instantaneidade dadas pela informática.

^{ix} A lei que instituiu o novo programa revoga as que criaram e regulamentaram os programas anteriores (Lei Complementar nº470, de 05/02/2003, que instituiu o Alegria Centro e Lei Complementar nº688, de 29/07/2010, que criou o Alegria Centro Habitação)

^x Instrumento previsto na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), pelo qual proprietários de imóveis protegidos podem vender potencial construtivo que não podem realizar (por não poder demolir ou alterar volumetria de suas edificações), para empreendimentos, que para aumentar coeficiente de aproveitamento (que determina a intensidade de verticalização) precisam comprar o direito de construir a mais. A operação deve seguir mecanismos fixados no Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo.

^{xi} Destinada a atender demanda de renda familiar de 0 a 3 salários mínimos.

^{xii} Destinada a demanda acima de 3 salários mínimos, mas que não tem acesso a produtos do mercado imobiliário.

^{xiii} Definido pelo programa como edificações que compartilham uso residencial com outro uso previsto na legislação municipal (Plano Diretor e Lei de Uso Ocupação do Solo).

^{xiv} Fundo criado para abrigar recursos oriundos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), instrumento previsto no Plano Diretor. Em Santos, as receitas são também provenientes de outras fontes

além da OODC. Segundo o Estatuto da Cidade devem ser aplicados, entre outros, em regularização fundiária, projetos habitacionais de interesse social, infraestrutura, criação de unidades de conservação, proteção de áreas de interesse paisagístico etc.

^{xv} O Núcleo de Políticas Públicas Sociais (NPPS) é um Programa de Extensão Universitária criado em 2010, por professores de diferentes áreas profissionais inseridos nos Cursos de Graduação da Universidade Federal de São Paulo, no Campus Baixada Santista. Trata-se de um programa interdisciplinar, aberto a todos os cursos de graduação e pós graduação do campus, que entrelaça o ensino, a pesquisa e a extensão em ações interinstitucionais ligadas ao tema das políticas públicas sociais.

^{xvi} A proposta de adoção da modalidade Locação Social em lugar da aquisição de imóvel foi apresentada pela COHAB SANTISTA (Companhia de Habitação da Baixada Santista) nas pré-conferências de habitação, gerando dúvidas, daí o pleito de estruturar discussões para amadurecer o entendimento da questão.