

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA HUMANA

TATIANA CESAR SILVA LOPES

**QUANDO O *HABITAR* É REDUZIDO AO *HABITAT*: O CASO DA COMUNIDADE
VILA SANTA CASA EM SANTOS/SP.**

SÃO PAULO

2023

TATIANA CESAR SILVA LOPES

**QUANDO O *HABITAR* É REDUZIDO AO *HABITAT*: O CASO DA COMUNIDADE
VILA SANTA CASA EM SANTOS/SP.
(VERSÃO CORRIGIDA)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de mestre em Geografia, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Glória da Anunciação Alves.

SÃO PAULO

2023

TATIANA CESAR SILVA LOPES

**QUANDO O *HABITAR* É REDUZIDO AO *HABITAT*: O CASO DA COMUNIDADE
VILA SANTA CASA EM SANTOS/SP.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, do Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, como requisito para obtenção do título de mestre em Geografia.

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catalogação na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

L864q Lopes, Tatiana Cesar Silva
 Quando o habitar é reduzido ao habitat: o caso da
Comunidade Vila Santa Casa em Santos/SP / Tatiana
Cesar Silva Lopes; orientador Glória da Anunciação
Alves - São Paulo, 2023.
 210 f.

Dissertação (Mestrado)- Faculdade de Filosofia,
Letras e Ciências Humanas da Universidade de São
Paulo. Departamento de Geografia. Área de
concentração: Geografia Humana.

1. produção do espaço. 2. habitação. 3.
regularização fundiária. 4. apropriação do espaço. 5.
segregação. I. Alves, Glória da Anunciação , orient.
II. Título.

Para todos aqueles que acreditam na transformação social, e lutam pela realização de uma vida plena.

AGRADECIMENTOS

Diferentes elementos, dentre eles, pessoas, ocasiões e instituições foram essenciais para a realização dessa pesquisa. O caminho da pós-graduação, que já carrega algo de solitário, acabou intensificando ainda mais esse sentimento durante a Pandemia de COVID-19, diante da necessidade de reclusão e distanciamento. No entanto, também mostrou a capacidade de adaptação e a importância da troca social (mesmo exercida de maneira virtual), presentes no contato e no vínculo com amigos, familiares e colegas do trabalho, tal qual com a pesquisa não seria diferente. Todas as reuniões de grupos de estudos, palestras e eventos científicos (ainda que “online”) foram imperativos para a reflexão, estruturação e desenvolvimento dessa dissertação. Aqui, já deixo o meu reconhecimento em especial, ao grupo de estudos sobre Henri Lefebvre organizado pela Prof.^a Dra. Glória da Anunciação Alves, não apenas pelos estudos, discussões e oportunidade de aprofundar meus conhecimentos sobre o autor e sua obra, mas também pelas amistosas conversas e apoio mútuo, em face das conjunturas complexas em que passamos nesses últimos anos.

Cabe também agradecer aos sujeitos que deram existência a esse trabalho. São pessoas que lutaram pelo espaço de moradia com coragem, solidariedade e criatividade, apesar das condições perversas e violentas praticadas pelo Estado capitalistas. Desse modo, reconheço o respeito e disposição de todos os moradores entrevistados do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, que mesmo em momento pandêmico, abriram suas portas e seus corações para compartilhar honestamente suas histórias de vida.

Agradeço aos técnicos da COHAB – Santistas que responderam de forma acertada as questões referentes ao histórico da antiga Comunidade Vila Santa Casa, assim como o histórico de execução do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa.

Externo gratidão à minha orientadora Prof.^a Dra. Glória da Anunciação Alves, por referências de pesquisas, revisões atenciosas do trabalho, como também pela escuta e oportunidade. Ela segue sendo um exemplo de vida e profissional, em razão da sabedoria transmitida associada a empatia, tornando-se uma inspiração na atividade docente.

Não poderia deixar de agradecer aos demais professores que cruzaram a trajetória desse trabalho. Nesse sentido, gratulo aos professores Prof.^a Dra. Ana Fani Alessandri Carlos, Prof. Dr. César Ricardo Simoni Santos, Prof. Dr. Francisco Capuano Scarlato e Prof.^a Dra. Isabel Pinto Alvarez, por todas as exposições e debates empreendidos nas aulas ministradas no Programa de Pós-Graduação de Geografia Humana, que proporcionaram a necessária conexão entre teoria e prática, indispensável para viver, refletir e entender a concepção de sociedade urbana elaborada por Henri Lefebvre, autor que dá embasamento a essa pesquisa.

Por fim, e não menos importante, quero agradecer aos meus amigos, meus pais e minha irmã, pelas palavras e gestos de motivação e afeto, bem como ao Gustavo, marido e cúmplice, por toda paciência, amor e apoio.

*Desde sempre as elites fazem do saber a sua
justificação. Pois contra essa ciência levantemos
a nossa.*

(Henri Lefebvre)

RESUMO

O Direito à Cidade carrega a utopia de uma cidade habitada em sua totalidade, experienciada por todos, em que os espaços são produzidos e ocupados, apoiados no valor de uso. Dessa forma, não se apresenta como uma extensão das disposições contratuais baseadas na propriedade privada do solo, mas tem como propósito uma cidade em que existe a apropriação plena dos lugares de realização da vida. Diferentemente do conceito elaborado por Henri Lefebvre, tanto o Estado quanto outros agentes privados, produtores do espaço, ao buscarem sempre a valorização diferencial do solo urbano com o intuito de garantir os lucros, passam a configurar a cidade de acordo com seus interesses, gerando segregação e desigualdade socioespacial, até mesmo quando essas ações se referem às políticas habitacionais direcionadas a população com menores rendimentos. Diante disso, a dissertação trata sobre as transformações no espaço e nas relações estabelecidas, após a mudança de uma moradia precária para uma moradia básica, por meio de regularizações fundiárias promovidas pelo poder público, levando em conta o caso da antiga Comunidade Vila Santa Casa, situada na cidade de Santos/SP. O texto discorre também sobre as políticas habitacionais e debate os efeitos relacionados a inserção de princípios de mercado e o aprofundamento da parceria com a iniciativa privada. Sendo assim, o trabalho reflete acerca das políticas públicas estatais, que ao permanecerem dentro da lógica capitalista, impõem sérios limites a luta pelo Direito à Cidade, bem como as necessidades de considerar as possibilidades para sua superação.

Palavras-Chaves: Direito à Cidade; apropriação do espaço; segregação socioespacial; regularização fundiária; fragmentação do espaço; habitar.

ABSTRACT

The Right to the City envisions the utopia of a city inhabited in its entirety, experienced by all, in which spaces are designed and occupied, sustained by their use of value. Therefore, it does not imply a modification of contractual dispositions based on private ownership. Instead, its purpose is to be a city that fully appropriates the areas where life takes place. Unlike the concept elaborated by Henri Lefebvre, both the State and other private agents, producers of space, when always seeking the differential appreciation of urban land in order to guarantee profits, begin to configure the city according to their interests, generating inequality and socio-spatial segregation, even when these actions refer to housing policies aimed at the low-income population. Accordingly, the dissertation examines the transformations in space and established relationships, after a move from a precarious housing situation to basic housing. It is accomplished via land regularization, promoted by public authorities in the context of the historic community of Vila Santa Casa, located in the city of Santos/SP. The paper also discusses housing policies and the impact of incorporating market principles and strengthening partnerships with the private sector. Thus, the paper dwells on state public policies, which, by remaining within capitalist logic, impose severe limits on the struggle for the Right to the City. In addition, the dissertation examines the need to consider ways of overcoming them.

Key-words: The Right to the city; appreciation of land; socio-spatial segregation; land regularization; fragmentation of space; habity.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Fotos

Foto 1: Conjunto Habitacional Santos – T Vila Santa Casa	20
Foto 2: Foto que ressalta a diferença no novo limite máximo de altura dos prédios	34
Foto 3: “Rolezinho” realizado no canal 4 em Santos	40
Foto 4: Cumprimento da força-tarefa no canal 4 em Santos	41
Foto 5: Entrada da Comunidade Vila Santa Casa.....	43
Foto 6: Projeto “Pintando na Vila”	47
Foto 7: Faixa de protesto na entrada da antiga Comunidade Vila Santa Casa	49
Foto 8: Parte frontal do terreno remanescente	54
Foto 9: Vista aérea da Comunidade Vila Santa Casa, e ao lado a piscina do condomínio	58
Foto 10: Buraco, infiltrações e descolamento do piso no apartamento	62
Foto 11: Playground do condomínio quebrado	63
Foto 12: Infiltração na parede da garagem do prédio	63
Foto 13: Parede do estacionamento com marcas da inundação.....	64
Foto 14: Acúmulo de lixo em local destinado para horta/jardim	71
Foto 15: Poste de iluminação da área interna do condomínio deteriorado	72
Foto 16: À esquerda o Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa e à direita o Residencial Bella Vita Eco Club	74
Foto 17: Imagem do antigo Quebra-Mar em Santos, antes do projeto de atualização	131
Foto 18: Morro do São Bento em Santos/SP após os deslizamentos de 2020	132
Foto 19: Da esquerda para a direita: Edifício Queiroz Ferreira, Edifício Independência, Edifício Campos Elíseos e Edifício José Maria de Almeida	167
Foto 20: Edifício Ilhas do Sul, construído no conceito aberto sendo posteriormente cercado.....	168
Foto 21: Chalé de madeira ao lado do Conjunto Habitacional Santos – T	168
Foto 22: Área comum destinada aos pedestre mencionada na fala da moradora	171
Foto 23: Viela em que o bar está localizada ao lado do condomínio	178
Foto 24: Área destinada a churrasqueira	183
Foto 25: Sala que se transformou em bicicletário	185

Imagens

Imagem 1: Delimitação das áreas insular e continental da cidade de Santos	26
Imagem 2: Resumo das fases de intervenção do poder público na Comunidade Vila Santa Casa	51
Imagem 3: Identificação de áreas delimitadas como ZEIS 1 e 2 do município de Santos	103
Imagem 4: Demarcação da ZEIS 3 do município de Santos	103
Imagem 5: Apartamento do Conjunto Habitacional Santos T vendido por meio de leilão ..	163

Tabelas

Tabela 1: Empreendimentos residenciais do PMCMV para Santos	123
Tabela 2: Empreendimentos executados por provisão estatal no período de 2010 a 2021 ..	136
Tabela 3: População que habita assentamentos subnormais na cidade de Santos	137
Tabela 4: Habitação social nos países da UE dividido por grupos de acordo com Haffener.....	140

Mapas

Mapa 1: Bairros da área insular da cidade de Santos	18
Mapa 2: Área insular da cidade de Santos com a delimitação do bairro da Encruzilhada e localização do Conjunto Habitacional Santos-T Vila Santa Casa	19
Mapa 3: Densidade demográfica da cidade de Santos	32
Mapa 4: Classificação das Zonas de Uso e Ocupação do Solo estabelecidas pelo Plano Diretor Físico de 1968	95
Mapa 5: Classificação das Zonas de Uso e Ocupação do Solo estabelecidas pelo Plano Diretor de 1998	112

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
Capítulo 1 - A problemática espacial	23
Reprodução do espaço urbano em Santos: a sobreposição do mercado ao social	24
A luta pelo espaço: o caso da Comunidade Vila Santa Casa	43
O urbanismo de Estado e a transfiguração do habitar em habitat: o Conjunto Habitacional Santos – T	60
Capítulo 2 - Políticas do espaço, financiamento público e a questão da habitação no Brasil: uma visão das políticas habitacionais a partir da massificação da produção de habitação no governo militar e seus reflexos até os dias atuais	79
Os Antecedentes	81
Políticas e produção habitacional no governo militar (1964-1985)	91
Transição: do fim do BNH ao governo de Itamar Franco	98
A nova proposta: os governos de Fernando Henrique Cardoso	105
Política habitacional brasileira no século XXI: do neodesenvolvimentismo petista à inflexão ultraliberal e o desmonte da habitação nos governos de Temer e Bolsonaro	116
Outros modelos de políticas habitacionais	137
Capítulo 3 - O direito à cidade: possibilidade de transformação da sociedade urbana	147
Do direito à moradia ao direito à cidade	147
Os espaços vividos além da habitação e as possibilidades de apropriação do espaço.....	166
Em busca do sentido do habitar: Como habitar a cidade?	187
CONSIDERAÇÕES FINAIS	199
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	201

INTRODUÇÃO

Os habitantes (quais? Cabe às pessoas e aos pesquisadores encontrá-los!) reconstituem centros, utilizam certos locais a fim de restituir, ainda que irrisoriamente, os encontros.
Henri Lefebvre - O Direito à Cidade.

O pequeno trecho do livro *O Direito à Cidade* de Henri Lefebvre (1969) em epígrafe, remete à questão da vida urbana. Mesmo que Lefebvre não tenha assegurado quem são os agentes a constituir a vida urbana (seremos nós, pesquisadores que iremos à rua pesquisar), ele concede um perfil geral de como ela se realiza. Segundo o autor, a vida urbana tem suas necessidades, os lugares de simultaneidade, de encontro, de troca pelo valor de uso e não pelo valor de mercado. Perdura e se impulsiona por meio da apropriação¹, pelo ser humano que se apropria do tempo e do espaço, transformando a realidade imposta e assim, restitui a cidade.

Diferente de outros momentos da história, como as cidades gregas ou medievais, onde os habitantes usufruíam de uma apropriação concreta do espaço, nas cidades capitalistas prevalecem as razões técnicas, a racionalidade e o espaço como mercadoria. A lógica urbanística, está subordinada aos rendimentos, normas, valores e a critérios de classe, e que, de acordo com Lefebvre, levam à segregação, mesmo quando existe o desejo de integrar e de conviver. Não restam dúvidas que nas últimas décadas, o empenho do capital em destinar seus excedentes ao espaço urbano, tem gerado uma distribuição desigual desses espaços, tornado as cidades ainda mais desiguais, seja pelo emprego de capitais privados ou por investimento do Estado, ao fornecer infraestrutura desigual no espaço urbano. Vê-se, pois, que a realidade supera a criação, e a desigualdade socioespacial transparece aos olhos. Nesse sentido, é notória a importância de se analisar a realidade tangível, para que se possa verificar se as políticas públicas que deveriam ter como propósito instituir justiça espacial, são capazes de potencializar o *Direito à Cidade*.

O *Direito à Cidade*, é um projeto utópico de uma nova sociedade, que vai além da luta por direitos coletivos. Mas como vivemos em uma sociedade capitalista, torna-se indispensável investigar se as lutas urbanas, em particular a luta dos movimentos populares urbanos referentes às políticas do espaço, possibilitam virtualmente ter a cidade como valor de

¹ O termo refere-se ao sentido de prática que tem como fundamento a criação.

uso segundo a perspectiva lefebvriana, pois o direito à cidade proposto pelo autor, não está apenas relacionado ao direito à alguma coisa (rede elétrica, água tratada, moradia, etc.), mas sim ao direito de criação, participação, à vida na cidade e de uma nova sociedade. Ele está relacionado ao prazer, à ludicidade e à satisfação que a cidade poderia proporcionar.

No entanto, existem crises e dificuldades atreladas aos conceitos de “direito à cidade” e “justiça espacial”. A legislação brasileira, de acordo com o Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001) garante a colaboração dos moradores envolvidos em projetos habitacionais, normatizando o que já era previsto na Constituição de 1988, que presume uma gestão participativa da população, e daí a percepção de que é indispensável a integração dos habitantes no que se refere à sua moradia. Se efetivamente isso ocorresse, estaríamos diante de um processo em que a justiça espacial de algum modo seria emergente. Mas é claro que existem contradições e ambiguidades no que compete aos equipamentos coletivos e programas de ação na prática política corrente. Enganam-se os que imaginam que todos os projetos habitacionais dispõem de boas relações e proximidade entre futuros moradores e órgãos governamentais responsáveis. A gestão participativa que consta no papel, por vezes não se aplica como recurso prático utilizado pelos governantes e dirigentes das cidades. Um exemplo da dificuldade de se estabelecer uma gestão participativa da população está na situação que se originou entre a COHAB Santista e os futuros moradores do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa na cidade de Santos (SP). Conforme noticiado em um jornal da cidade², os beneficiários do conjunto habitacional Santos - T, reclamavam da falta de informações básicas, como o valor a ser pago nas moradias e no condomínio. Além disso, o líder comunitário (na mesma reportagem), contesta que o trabalho social que deveria ser realizado antes da ocupação das famílias, não estava sendo feito (pois das reuniões que deveriam acontecer a cada três meses entre a COHAB e os beneficiários, apenas uma delas ocorreu no início da obra).

Diante disso, a realidade explicita um quadro bem distinto do esperado de acordo com a legislação, pois se adotada desta maneira, a regularização fundiária de interesse social não será capaz de potencializar processos que levariam a um certo tipo de justiça espacial, que seria uma oportunidade para a diminuição de tensões e conflitos.

Soma-se a isso, fatores consideráveis, tais como a lógica daqueles que têm o poder de planejar e construir (urbanistas e arquitetos), lógica da qual a moradia não é concebida como

² Moradores da Vila Santa Casa reclamam falta de informações. Reportagem do jornal Diário do Litoral. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/moradores-da-vila-santa-casa-reclamam-falta-de-informacoes/106072/>. Data de acesso: 06 nov. 2018

valor de uso que está diretamente relacionado ao conceito de habitar (criar, praticar, produzir a partir da apropriação do espaço), mas sim como *valor de troca*, este imposto por Estado e capital, em que ambos privilegiam apenas o preço do solo, submetendo-o a criação de rendimentos. Promover uma busca por mudanças, passa a ser primordial para o que há de mais fundamental: as necessidades de seus habitantes, a possibilidade dessas pessoas serem capazes de escolher e responsáveis por sua própria trajetória.

Dessa forma, o objetivo desse trabalho foi investigar as transformações ocorridas no espaço e nas relações dos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa, por meio de uma análise da transição desses moradores para o empreendimento “Santos T – Vila Santa Casa, a fim de examinar as mudanças no espaço e nas relações estabelecidas, após a transferência das famílias para esse empreendimento.

Assim, a pesquisa pode contribuir no que se refere a questão habitacional no Brasil, fundamental de ser discutida, pois relaciona-se com a manutenção da vida. Morar com dignidade, na atualidade, revela uma dimensão de situação extremamente difícil, seja nos grandes centros urbanos, com parcelas elevadas de população nas comunidades carentes, seja nas áreas mais pobres do interior do país, onde as estruturas de habitação deficitárias se mostram como uma condição agravante para a pobreza.

O déficit habitacional brasileiro é superior a 6,068 milhões de unidades, de acordo com dados do Relatório de Déficit Habitacional no Brasil 2013-2014, publicado pela Fundação João Pinheiro no ano de 2016 (FERREIRA; CALMON; FERNANDES; ARAÚJO, 2019, pág. 8). Para tentar otimizar a demanda e ampliar a oferta de moradias, o Estado tem buscado parcerias com o setor privado, junto a diferentes agentes do mercado de habitação social (bancos, empresas, construtoras, compradores). No entanto, ao se eximir função de produtor direto das habitações de interesse social, o poder público concede à iniciativa privada tarefas significativas de decisão, tais como as de localização e modelos de construção dos conjuntos habitacionais. Dessa maneira, na lógica de mercado são favorecidas as vertentes de viés econômico dos empreendimentos (obedecendo às exigências do baixo custo de produção), tornando as pessoas meros instrumentos no processo de reprodução espacial, onde suas moradias são transformadas em mercadorias.

Desse modo, são colocados em segundo plano os recursos que podem incentivar desenvolvimento social e democratização da gestão urbana. Em resumo, dá-se a prioridade a quantidade e o custo mínimo sobre a qualidade das moradias, sem pensar nos impactos sociais que esse modelo de produção tem causado, impossibilitando a concretização do gerenciamento de ações coletivas e participativas, portanto ignorando as necessidades e

capacidade efetiva de apropriação desses espaços por seus moradores. A título de exemplo, podemos mencionar os diversos problemas estruturais (encanamento, infiltrações parte elétrica) que os moradores do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa têm convivido. De acordo com o relato de um vereador da cidade, feito à Câmara dos Vereadores em setembro de 2019³, logo após a entrega do imóvel, os elevadores passaram a apresentar problemas, como paradas entre os andares, quedas bruscas, chegando a percorrer vários andares em queda livre, gerando pânico entre os condôminos. E quando realizada a vistoria pela empresa responsável pela manutenção, verificou-se que a casa de máquinas estava abandonada, com grande quantidade de resíduos de obras, assim como a alta temperatura e falta de ventilação do local, afetando diretamente o bom funcionamento do equipamento. Além desta situação grave, o condomínio já teve o Auto de Vistoria do Corpo dos Bombeiros (AVCB) cassado por falta de vários equipamentos. Diante de todas essas dificuldades e da falta de respostas da CDHU e da CHAB Santista, o síndico do prédio, lamenta *"Fico muito chateado. Você sai de uma situação em que não paga nada para encarar uma situação assim e ainda tem que pagar caro. Tem morador que paga até R\$ 950"⁴*. Segundo a Gerência de Serviço Social da COHAB Santista, os moradores contrataram a administradora de condomínios FSantos, pagam aproximadamente R\$ 100,00 por mês e tem cerca de 10% de inadimplência.

Outro fator considerado e associado às condições de vida nas habitações sociais, são os projetos que envolvem uma extensão urbana relativamente pequena, porém de grande densidade populacional, empregando o máximo de capacidade do terreno. É certo que a localização deve servir para que os moradores possam dispor das oportunidades que a cidade disponibiliza, porém, por vezes, o lugar é priorizado em detrimento da qualidade e do tamanho, o que pode resultar em superlotação, mal-estar, falta de privacidade, dificuldades de convivência e pouca relação com os terrenos vizinhos. No caso do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa, o prefeito da cidade destaca que esse é um projeto pioneiro no estado de São Paulo, por ser o primeiro conjunto verticalizado voltado para habitação de

³ Fato noticiado no site da Câmara dos Vereadores de Santos, em 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=8971>

⁴ Valor total correspondente a parcela mensal do imóvel mais o custo do condomínio. No entanto, o valor é calculado de acordo com a renda familiar, podendo variar de uma família para outra. Relato colhido em entrevista dada ao Portal de notícias G1, em 01 ago. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/08/01/conjunto-habitacional-em-santos-acumula-reclamacoes-dos-moradores-caos.ghtml>

interesse social, no entanto, ressalta que houve a necessidade de verticalizar o projeto para que ele pudesse se adequar à área do terreno⁵.

Este novo conjunto habitacional situa-se no bairro da Encruzilhada, local entre o centro e à orla da praia.

Mapa 1: Bairros da área insular da cidade de Santos



Elaboração: DIAS, Vitória Ferraz (2014).

Ocupado inicialmente no final do século XIX pela classe proletária, e sem nenhum plano sanitário (rede de esgoto, escoamento de águas pluviais, sarjetas), o bairro aos poucos foi sendo apropriado pela classe média, seus casarões e chalés em ruas tranquilas e arborizadas no início do século XX, com o crescimento da cidade. Atualmente, esses casarões e chalés são apenas patrimônios remanescentes pois, o bairro é marcado por uma intensa atividade comercial, inúmeros consultórios médicos, odontológicos, boas padarias, farmácias e um shopping center. Além disso, também conta com uma grande área residencial, que cresce com novos empreendimentos imobiliários, como condomínios de alto padrão,

⁵ Entrevista do prefeito concedida à TV Unisantos, no dia 07/04/2016, disponível em: <http://www.tvunisantos.com.br/noticia.aspx?id=5788¬icia=Conjunto-habitacional-Santos-T---Vila-Santa-Casa-tem-primeira-laje-concluida-Imagem-mostra-o-primeiro-pavimento-do-conjunto-habitacional-em-obras> Data de acesso: 19 mar 2020.

infraestrutura moderna e a estação Washington Luiz do VLT da Baixada Santista (veículo leve sobre trilhos) que liga os municípios de Santos e São Vicente.

Uma das peculiaridades do bairro sempre foi a existência de uma comunidade chamada de Vila Santa Casa (e conhecida como “Caldeirão do Diabo”). Quem passava pela Avenida Senador Feijó, uma das mais movimentadas da cidade, notava a diversidade e a contradição: enquanto 150 famílias viviam em barracos de alvenaria e condições insalubres, ao lado era construído um condomínio de luxo, com piscinas, quadra, cinema e academia.

Mapa 2: Área insular da cidade de Santos com a delimitação do bairro da Encruzilhada e localização do Conjunto Habitacional Santos-T Vila Santa Casa



Fonte: Google Earth. Data de acesso: 14 mar. 2021.

A comunidade começou a se formar na década de 1950, sobre um terreno pertencente à Irmandade Santa Casa da Misericórdia de Santos, que no início cobrava um aluguel dos primeiros barracos construídos. Já na década de 1970, com o aumento da ocupação na área, foram iniciadas algumas tentativas da instituição para a remoção dos moradores, culminando no leilão do terreno em 1994, momento em que o local foi comprado pela Prefeitura de Santos durante a administração de David Capistrano Filho. Ainda nos anos de 1990, parte das moradias foram retiradas com abertura da Av. Senador Feijó, mas muitas foram mantidas, permanecendo na área de forma irregular.

Habitada pela classe trabalhadora mais carente, a área de 3.300 metros foi comprada pela Prefeitura de Santos em parceria com a COHAB Santista, e durante todos esses anos, ocorreram tentativas de acabar com a comunidade. Cerca de 70 famílias foram transferidas para conjuntos habitacionais próximos, mas com o passar do tempo novas moradias surgiram,

sendo que apenas em junho de 2015, iniciou-se a construção de um conjunto habitacional (Santos T – Vila Santa Casa), que substituiu os barracos da antiga Comunidade Vila Santa Casa.

A Prefeitura começou a erguer o imóvel, um prédio com 133 apartamentos. Construído com referenciais urbanísticos contemporâneos no modelo de condomínio fechado, o conjunto habitacional é composto por 20 pavimentos (térreo e mais 19 andares), além do subsolo utilizado como garagem. Por mais que a área comum disponha de salão de festas, brinquedoteca, bicicletário, quadra e playground, os apartamentos de dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço, possuem metragens que variam entre 54,70 m² e 58,46 m², sendo os maiores destinados às famílias com mais integrantes.

Foto 1: Foto do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa



Fonte: Fontoura e Linhares⁶.

Nesse contexto, revelou-se a importância de examinar o resultado dessas ações, pois situações como as descritas podem gerar descontentamento e impasses, em virtude da contradição existente entre a reprodução do espaço baseada nos interesses e necessidades da

⁶ Disponível em: <https://www.fontouraelinhares.com.br/conjunto-habitacional-vila-santa-casa-t-panda/> Data de acesso: 20 jan. 2022.

reprodução do capital (e perante o poder do Estado), e a das necessidades da sociedade e da construção do humano, ou seja, da reprodução da vida.

Para esse propósito, foram adotados procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, elementos indispensáveis para a construção de um trabalho científico estruturado em bases sólidas. A pesquisa bibliográfica foi desempenhada por meio do levantamento de dados sobre o tema desenvolvido, a partir de uma revisão da literatura em livros, artigos científicos, revistas especializadas, dissertações e teses, buscando a aproximação e aprofundamento das principais teorias que norteiam esse estudo, além de conhecer as diferentes contribuições científicas disponíveis sobre o tema. Já a pesquisa documental foi composta pela localização e coleta de dados documentais, realizada por intermédio de leis, planos, relatórios e outros documentos oficiais à disposição, contribuindo para uma avaliação e interpretação referencial dos registros institucionais, com a finalidade de auxiliar tanto na formulação de hipóteses, quanto na elaboração de indicadores que colaborassem na análise final. Acerca da pesquisa de campo, foram realizadas visitas e observações no local de estudo, bem como conversas e entrevistas junto aos moradores do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa. Em razão da pandemia de Covid-19 e a necessidade de alguns cuidados com a saúde (já que mesmo com a vacinação, ainda existiu uma nova onda da doença, em razão de uma nova variante), pensou-se por bem, consignar a narrativa apenas a alguns indivíduos, porém com funções distintas, para tentar alcançar uma maior diversidade de experiências, pontos de vista e possibilidades de atingir uma prospecção de relações mais ampla. Diante disso, foram entrevistados nove moradores (dentre eles síndico, antigos membros da Associação de Moradores Vila Santa Casa, líderes comunitários) além de representantes institucionais (vereadores e funcionários da COHAB – Santista). Foram realizadas longas entrevistas não dirigidas, apenas orientando sobre o tema da pesquisa e atividades pretendidas a serem analisadas, porém concedendo a palavra aos entrevistados, e deste modo permitindo uma manifestação mais livre e uma conversa realizada mais abertamente. Logo cabe apontar que, apesar de terem sido cumpridos todas as condutas relacionadas aos termos de consentimento, foram criados nomes fictícios aos entrevistados com o intuito de suprimir algumas informações de reconhecimento pessoal, tendo em vista a abordagem de conteúdos sensíveis e/ou vinculados ao poder público ou administradores locais. Outro fator referente às entrevistas que vale ressaltar, está associado a edição das transcrições no texto da dissertação. Embora via de regra as falas sejam transcritas do mesmo modo como foram proferidas, incluindo os erros de linguagem apresentados, ao considerar que as entrevistas podem ser editadas, tendo em vista que este trabalho não pretende fazer

uma análise da estrutura do discurso, mas sim de seu conteúdo (DUARTE, 2004, p. 221), bem como pretendendo evitar o excesso de repetições da abreviatura “sic” (segundo informações colhidas), optou-se por editar alguns trechos que continham incorreções significativas, tais como repetições, falas incompletas, vícios de linguagem, cacofonias e erros gramaticais, corrigindo-os de maneira mais precisa e direta possível, com o intuito de tornar melhor a leitura sem alterar o sentido do texto.

Quanto ao texto, a dissertação está organizada em três capítulos, elaborados da seguinte forma: o primeiro capítulo irá argumentar sobre a problemática espacial, a começar na escala da cidade com a reprodução do espaço urbano na cidade de Santos, e em seguida, expor como as contradições do espaço que se constituem na área de estudo. O segundo capítulo discorrerá sobre as políticas públicas de habitação, desde o período militar até os dias atuais, salientando o modo como tais políticas sempre priorizaram e reforçaram a ideologia da propriedade privada, fazendo também uma comparação com o que ocorreu no mesmo período em alguns países da Europa. Para terminar, o terceiro capítulo tratará dos desafios prático e teórico relacionados com a busca pelo “direito à cidade” frente à precarização do uso dos espaços da cidade, como também sobre as possibilidades de transformação da sociedade urbana.

Como efeito, essa pesquisa pretende ampliar o debate e a reflexão sobre a política habitacional brasileira, observando como a convergência de Estado, capital financeiro e mercado imobiliário podem atuar no plano da vida cotidiana, e impor as formas de acesso à habitação, privatizar e mercantilizar a vida social, subtraindo as oportunidades de realização da vida. No entanto, da mesma forma buscou reconhecer possibilidades existentes de emancipação e transformações profundas da sociedade, a partir da resistência e enfrentamento pela primazia do valor de uso dos espaços, sua apropriação e viabilidade de habitar a cidade.

Capítulo 1 - A problemática espacial

A produção do espaço é a produção da história do ser humano. A produção espacial oferece as condições materiais de construção do humano no decorrer de seu processo histórico, pois ao produzir o espaço o homem produz a si mesmo, de maneira que se percebe como sujeito no mundo a partir da prática social, se apropriando do espaço por meio do uso e estabelecendo sua relação com o outro. No entanto, da mesma forma que a produção do espaço tem a potência de constituir o humano, quando incorporada ao modo de produção capitalista, tem como resultado a alienação do homem, ao passo que o processo necessário para que ocorra a acumulação de capital, transforma o espaço em mercadoria e impossibilita sua apropriação a partir da propriedade privada do solo, separando o produtor de seu produto. Essa oposição formada entre o espaço capitalista e espaço como produto do humano para a concretização da vida, apontam contradições no movimento de sua produção, fazendo surgir conflitos que revelam a luta pelo espaço.

Diante disso, iniciamos a dissertação dando enfoque a essa problemática espacial, tendo em vista as relações e contradições que se estabelecem entre o espaço socialmente produzido pelo trabalho social dispendido na produção de algo coletivo, e a produção capitalista do espaço que objetiva a acumulação na realização do valor de troca apropriada de maneira privada, a partir das relações e interesses existentes entre o Estado e a classe dominante.

Nessa direção, iremos analisar o desenvolvimento urbano do município de Santos, destacando seus processos recentes, observando o seu perfil populacional, o funcionamento da dinâmica intraurbana da cidade, bem como suas especificidades e impasses, abordando a desigualdade e exclusão social existentes, e que se apresentam não apenas por meio da segregação socioespacial, como também pela migração intrametropolitana. Desse modo, partiremos de uma escala da cidade, para que possamos compreender com clareza a área de estudo, chegando à escala do lugar e buscando entender como se realiza essa apropriação diferenciada do espaço urbano como produto do trabalho social, com base na luta por moradia dos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa.

Partindo desse princípio, o capítulo tem como ponto central, as transformações do/no espaço, considerando de que maneira a cidade se reproduz no momento presente e como essas circunstâncias refletem na vida urbana concreta dos habitantes da cidade. Para tal fim, o que há de fundamental para delinear o estudo são a reprodução capitalista do espaço urbano e a prática socioespacial considerada a partir da análise do cotidiano.

Assim, esse segmento será composto por três partes, sendo a primeira parte uma explanação sobre a reprodução do espaço urbano na cidade de Santos, a segunda parte tratará da Comunidade Vila Santa Casa, detalhando sobre a sua localização, todo o processo de ocupação e os movimentos de resistência, finalizando com terceira parte, onde discutiremos sobre a etapa de regularização fundiária e transferência das famílias para o Conjunto Habitacional Santos - T Vila Santa Casa.

Reprodução do espaço urbano em Santos: a sobreposição do mercado ao social

Assim como em outras cidades do Brasil no final do século XIX, a cidade de Santos não conseguia atrair investidores e migrantes, em razão dos péssimos padrões sanitários e de sua forma arcaica. A expansão do cultivo do café e as riquezas geradas por ele, trazem consigo novas funções e atribuições, e as novas exigências econômicas fazem com que a cidade seja reformulada sanitariamente, em sua estrutura viária e portuária. Como isso, ocorre também a expansão da cidade que inicialmente concentra-se próxima ao porto, e vai se estendendo em direção à praia, com sobrados construídos nos bairros novos para as famílias mais abastadas. Já na área mais próxima ao porto, as antigas casas de moradia são transformadas em habitações coletivas de estivadores, portuários e empregados do pequeno comércio, utilizadas como coqueiras ou demolidas para a construção de armazéns de café. (SANTOS, 2011).

Na segunda metade do século XX, o ciclo econômico do café foi gradativamente sendo substituído pela industrialização, fazendo com que o poder público investisse na abertura de uma ligação rodoviária entre a cidade de Santos e a capital de São Paulo, ocorrendo a inauguração da via Anchieta em 1947. O avanço da atividade industrial no estado de São Paulo, também favoreceu a instalação do polo industrial de Cubatão, voltado para o fornecimento de insumos para a indústria de bens duráveis do estado, expandindo da mesma forma a atividade portuária (SANTOS, 2011).

Além disso, com o saneamento estruturado, as grandes avenidas construídas e o novo hábito do banho de mar, a orla oceânica de Santos passou a ser um local valorizado, com a construção de grandes hotéis e áreas de lazer focadas nas praias e nos jogos, fomentando a atividade turística da cidade. No entanto, com a proibição dos jogos, a rede hoteleira que foi desenvolvida para receber os jogadores, entrou em colapso por causa da falta de hóspedes, e durante os anos de 1950 e 1960 os grandes hotéis foram sendo demolidos (assim como as antigas edificações como chácaras e casarões) e substituídos por prédios de apartamentos,

dando início ao processo de verticalização. O comércio segue a mesma trilha no sentido das praias, muito em razão dessa nova ocupação, deslocando o centro tradicional para áreas residenciais da classe média. Dessa forma, as atividades de comércio e serviços foram se estabelecendo cada vez mais nessas áreas, com a edificação de galerias, centros comerciais e shoppings (SANTOS, 2011).

O desenvolvimento econômico, aliado à implementação da indústria automobilística na década de 1960 no estado de São Paulo e a inauguração da Rodovia dos Imigrantes na década de 1970, colaboraram para o aumento do fluxo turístico, facilitando o acesso à cidade, tanto de segmentos populares, que chegavam por meio do transporte coletivo, como também dos carros particulares. Ainda assim, os maiores beneficiados foram os setores de renda média e alta da área metropolitana de São Paulo e do interior do estado, que adquiriram apartamentos de temporada e áreas de lazer na orla da praia, incentivando não somente o turismo, bem como ampliando a demanda por bens e serviços, impulsionando a construção civil. Esses elementos levaram a um intenso movimento de “especulação imobiliária”, crescimento populacional e dinâmica de aglomeração urbana na área insular da cidade. Ao mesmo tempo, o centro de Santos passa por uma mudança de ocupação, das camadas de alta renda do século XIX, para as camadas com menores rendas, a partir da segunda metade do século XX, dando origem aos cortiços. Cabe apontar também, o processo de periferação, com a ocupação da população com menores rendimentos em uma área pantanosa e pouco povoada nessa época (Zona Noroeste), assim como os mangues, restingas e morros (SANTOS, 2011; JAKOB, 2011a).

Esse agrupamento de atividades econômicas (que engloba as atividades portuárias, o comércio e o turismo), possibilitou desenhos urbanos que fizeram nascer novas relações sociais, com base no perfil urbano industrial, determinando os espaços sociais da cidade de Santos. Diante disso, a organização do município foi definida pelos interesses da classe capitalista, que beneficiou o deslocamento dos fluxos de mercadorias em detrimento dos espaços destinados à moradia e circulação de pessoas, determinando os locais de trabalho, as áreas residenciais e de lazer. O resultado desse arranjo espacial, pode ser notado nas relações sociais que posicionou a cidade de costas para o Porto, além de definir a relação entre centro e periferia (BRANDÃO et al., 2011).

Atualmente, o município de Santos caracteriza-se como polo regional, possui uma localização estratégica, uma ampla oferta de serviços e infraestrutura. A cidade abrange uma área de 281km², sendo que 39,4km² equivalem à sua área insular, e 231 km² fazem parte da sua área continental.

Imagem 1: Delimitação das áreas insular e continental da cidade de Santos



Fonte: O melhor de Santos, 2010. Data de acesso: 02 abr. 2021.

A localização geográfica da cidade, que fica entre a Serra do Mar e o Oceano Atlântico, torna a sua expansão física limitada, trazendo alguns problemas no tocante à sua ocupação, como os impactos negativos de uma demasiada verticalização, degradação dos corpos d'água e dos mangues, quantidade e qualidade da água, deslizamento de encostas, balneabilidade das praias, entre outros. Como cerca de 70% da parte continental é reconhecida como área de preservação ambiental e pouco povoada, a conjuntura ocasiona um processo de adensamento populacional na parte insular que, hoje em dia, se encontra totalmente urbanizada e concentra mais de 99% de sua população.

O mesmo descompasso que ocorre no terreno também pode ser observado no que se refere à conjuntura socioeconômica, pois de acordo com os dados do IBGE/Censo 2010, a cidade era a 9ª maior renda per capita do país. Já em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) realizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ela atingia a 6ª colocação. Soma-se a isso, um fator considerável como a menor taxa (3,2%) relativa às pessoas que viviam abaixo da linha da pobreza na Região Metropolitana da Baixada Santista (composta também pelos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Bertioga), como apontado em um relatório feito pela Secretaria de Assistência Social do município, também com base nos dados do Censo do ano de 2010. No entanto, o Índice Paulista de Responsabilidade Social elaborado pela Fundação Seade em 2012, mostrou o quanto a concentração de riqueza na cidade era elevada, demonstrando que os 10% mais ricos possuíam uma renda 17,3 vezes maior do que os 40% mais pobres. Com isso, o estudo indica o abismo existente entre as rendas da população mais

rica e a mais pobre da cidade, destacando que apesar do menor número, estes residentes da cidade são extremamente pobres.

Essa desigualdade é refletida no espaço urbano, revelando a segregação socioespacial, seja dentro da cidade, ou na “expulsão” de parte da população para outros municípios da região.

O índice da população residente em situação de risco, distribuída entre as favelas, morros e os cortiços é de 18,6% dos moradores, como descreve o Resumo Executivo de Santos publicado pelo Instituto Pólis com dados do ano de 2012. O adensamento populacional, com a reduzida oferta de terrenos nos bairros residenciais na área insular, contribuiu para que parte da população sobranse fosse direcionada e ocupasse as áreas periféricas da região (em Santos e nos municípios vizinhos), transbordando os limites dos bairros periféricos, o que na época atual, tem se expandido pela área continental, com ocupações irregulares sobre importantes manguezais. Para mais, o surgimento das favelas a partir dos anos de 1960, com o aumento de loteamentos irregulares e sua estreita ligação com os deslocamentos populacionais, principalmente do nordeste do país, em razão da oferta de empregos no Porto de Santos e no polo industrial de Cubatão, também marcaram profundamente o espaço urbano da cidade, acarretando em moradias irregulares e precárias, o que decorre, o caso da cidade abrigar a maior favela de palafitas da América Latina, o dique Vila Gilda. (BRANDÃO et al., 2011).

Tratando dos cortiços, assim como em outras cidades portuárias do Brasil, o município de Santos apresenta muitas edificações com essa característica, localizadas na região central, nos antigos casarões construídos, e constituídos como um produto da interação entre o porto, as relações sociais e o desenvolvimento da cidade. No final do século XIX, surgiram os primeiros cortiços, cujos principais aspectos ainda permanecem nos dias de hoje, podendo indicar o abandono do poder público na área, muito em razão da falta de interesse do mercado imobiliário e da desvalorização do solo na região.

Durante a última década do século XX, a partir do Plano Diretor Municipal de 1998, foram pressupostos alguns projetos para dar possibilidade de reconhecimento para essas moradias irregulares, com base em instrumentos que pudessem proporcionar a legalização e integração dessas áreas à cidade, além de criar condições para desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à habitação social. Conforme descreve Malavisk (2011) a primeira medida foi a revisão das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que visava adequar a propriedade do solo à sua função social, mas pouco resolveram as dificuldades relativas às questões de moradia na área central, visto que para a implantação das ZEIS, o poder público

promoveu desapropriações de imóveis e comércios populares considerados “insalubres” e com problemas de arrecadação tributária de IPTU, porém desde o ano de 1992 até 2011, somente 113 apartamentos foram entregues, resultado de um processo articulado entre a CDHU e o Programa de Atuação em Cortiços. Outro projeto citado pela autora é o Alegria Centro Habitação, uma segmentação do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos – Alegria Centro, pretendendo a revitalização dos imóveis de uso residencial plurihabitacional precário, estabelecendo parâmetros mínimos de habitabilidade, com a mesma intenção de tentar resolver os problemas de precariedade dos cortiços, por meio de incentivos fiscais para investidores privados e proprietários desses imóveis. Entretanto, na prática, um número reduzido de obras foi concluída sendo a maior parte obras comerciais e apenas uma obra referente à melhoria das unidades plurihabitacionais. Para além das propostas criadas pelo poder público, existe ainda a Associação dos Cortiços do Centro de Santos (ACC), que consiste em uma entidade sem fins lucrativos voltada para a melhoria das condições de moradia de seus sócios, com recursos do governo federal e estadual, fundada em 1996, com o intuito de reivindicar a morosidade das políticas públicas. A ACC vem realizando ações como o levantamento de dados sobre as condições da população que reside no centro, criação de uma biblioteca e uma padaria comunitária e a construção de uma creche, além de seu principal propósito que é a conquista de uma moradia digna no centro da cidade. Ela também reflete os embates travados entre os movimentos de moradia e poder público, como observados no ocorrido com a construção dos conjuntos habitacionais Vanguarda I e II, construídos com crédito concedido por programas do governo federal (Vanguarda I pelo Fundo Solidário do Ministério das Cidades e Vanguarda II pelo Programa Minha Casa Minha Vida) em esquema de mutirão, cujas obras estão paralisadas desde 2013 quando a Caixa Econômica Federal e a COHAB Santista interromperam o pagamento das parcelas dos créditos, fazendo com que hoje os conjuntos se encontrem em estado de abandono⁷, tornando visível a falta de interesse do poder Executivo de enfrentar efetivamente o problema dos cortiços e do assentamento dessa população no centro da cidade, seguramente pela tentativa de garantir a reprodução do capital, uma vez que foram priorizados os programas voltados ao comércio e ao turismo, ganhando destaque por meio de incentivos fiscais com a iniciativa privada, sendo que poucas ações pretendidas à área habitacional saíram do papel.

⁷ Conjunto Vanguarda espera definição para mudar vida de moradores de cortiços. Reportagem do jornal A Tribuna em: <https://www.tribuna.com.br/Cidades/Santos/conjunto-vanguarda-espera-definicao-para-mudar-vida-de-moradores-de-corticicos> Data de acesso: 14 mai. 2021.

Em suma, grande parte das ações foram realizadas estrategicamente de forma imprecisa, por intermédio de projetos insuficientes, impossibilitando a atuação dos mecanismos criados para propiciar acesso à terra urbana, por meio da reestruturação e produção de habitações sociais. Vasquez (2011), ao analisar os dados do censo 2010, constatou uma redução da população que vive no centro, identificando uma possível falha na política de habitação social, cujo intuito seria fixar essa faixa da população nesse local, onde a infraestrutura urbana já está disponível. Não restam dúvidas, que os empreendimentos pensados no âmbito da habitação social na área central, permanecem como projetos não realizados, com limitados recursos e ações vindas dos órgãos públicos, acentuando as desigualdades socioespaciais e fazendo com que o local permaneça sem grandes transformações por tanto tempo.

Outra área com situação de risco são os morros. Esses locais foram habitados em maior número por migrantes da Região Nordeste do país, que vieram para a cidade por causa das ofertas de empregos no polo industrial e no porto, para as obras de implementação e ampliação das zonas industriais a partir da década de 1940, e se depararam com a escassez de terreno de baixo valor (PIMENTA, 2020, pág. 78 apud SANTOS, 2011). Dessa maneira, a ocupação dos morros já existe há muito tempo, mas sua expansão é bastante restrita por fatores ambientais e de risco (deslizamento de encostas). Cabe apontar que, apesar da fixação da população nos morros ser bastante antiga, apenas no final da década de 1990, com a Lei Nº312 de uso do solo de 24 de novembro de 1998, foram instituídos os critérios para ocupação dos morros da cidade, e mesmo que já existissem órgãos específicos criados pelo poder público anteriormente, como o Grupo Executivo de Morros (GEM) em 1989, a realidade apresentada sempre foi bem diferente do esperado, onde projetos poucos são executados ou realizados sempre em caráter emergencial, como as obras de contenção e drenagem nos morros que são habitualmente iniciadas após deslizamentos ocasionados por intensas chuvas. Vale ressaltar também, que em sua maioria, os morros da cidade são espaços desprezados pelo mercado imobiliário, em razão das restrições ambientais.

O fato é que as desigualdades sociais e econômicas, têm gerado um processo de segregação socioespacial, fixando a população com menores rendimentos nas porções mais deterioradas, insalubres, em lugares de risco ambiental (encostas, áreas alagadas e manguezais), com poucos equipamentos urbanos, ou pouco valorizadas pelo mercado imobiliário formal, como nos morros, cortiços das regiões centrais e nas periferias da porção insular da cidade.

Uma outra característica da dinâmica intraurbana do município de Santos, que marca a grande desigualdade e exclusão social, é a migração. Apesar da elevada densidade populacional, os dados do Censo 2010 mostram uma baixa taxa de crescimento da população, em virtude do saldo migratório negativo durante os últimos anos. Fluxos migratórios são direcionados para outras cidades da região, devido ao elevado custo de vida da cidade, fazendo com que as famílias menos abastadas, busquem outras cidades cuja habitação ou o aluguel sejam mais baratos. Já a falta de oportunidades de trabalho, faz com que os jovens procurem por emprego em outras cidades, com destaque para a cidade de São Paulo e outras regiões com maiores oportunidades e dinamismo econômico (VAZQUEZ e VAZ, 2011).

A ausência de investimentos estatais e privados, tanto em infraestrutura quanto em habitação, tem ocasionado a atual crise de mobilidade na região, intensificando o movimento pendular, e afetando as boas condições no trânsito, pois mesmo que as pessoas passem a morar em outras cidades, o vínculo permanece, seja em razão do trabalho, dos estudos ou de familiares que ainda residem no município. Outra consequência apontada pelo Censo de 2010, é a redução da população entre 35 e 44 anos, produto dessa migração devido do alto custo de vida que acaba dificultando a fixação de famílias jovens, fazendo com que aumente a proporção de idosos e ocorra um processo de envelhecimento acelerado da população santista.

Nesse contexto, fica claro que o elevado preço do solo e a valorização imobiliária incentivada pela lógica capitalista, tem impedido a produção de moradia para as famílias mais jovens e de menor poder aquisitivo, pois além de não atenderem a demanda habitacional da maioria da população, mantém o saldo migratório negativo, “empurrando” para fora da cidade aqueles que não dispõem das mesmas condições econômicas, e trazendo como consequência uma cidade cada vez mais elitizada e envelhecida, prejudicando principalmente a vida população mais jovem e menos abastada.

A passo que nas periferias, nos morros, na área central ou na migração imposta em direção à outras regiões, a exclusão social se manifesta por meio da busca por uma moradia ou em condições precárias de habitação, outros locais da cidade onde mora a população com renda mais alta, acabam se tornando praticamente isentos desses tipos de adversidades.

Desde o princípio, os bairros da orla e adjacentes, que vão da avenida principal da praia até a antiga linha férrea (hoje a linha do VLT), foram ocupados pelas classes média e alta, seja como segunda residência ou para essa parcela da população de famílias residentes. A região sempre possuiu um grande adensamento de infraestrutura e a maior concentração de prédios de apartamentos de alto valor imobiliário, ocupados em sua maioria pelos residentes que exercem na cidade a função de empregadores e os dirigentes do setor público e privado.

Quanto aos bairros intermediários, mais distantes da orla, localizados entre a antiga linha férrea e o centro da cidade, após o desenvolvimento dos bairros da orla, também foram providos de boa oferta de equipamentos urbanos e durante muito tempo permaneceram compostos por prédios mais baixos e casas, habitados pela classe média, em grande número por trabalhadores do setor público e de serviços.

Como já foi mencionado em momento anterior, a cidade de Santos começou a se desenvolver junto ao porto, onde se estabeleceu o Centro Histórico e o início do adensamento populacional. Com o crescimento econômico da cidade, as obras de saneamento e a abertura de vias de transporte (internas, ligando o Centro à orla, e externas, ligando a capital e o interior do estado de São Paulo à cidade), a população mais abastada se deslocou em direção à praia, como também boa parte dos setores de comércio e serviços, deixando a área central para as instituições político-administrativas, as atividades ligadas ao porto e os trabalhadores com menores rendas, onde se encontram até hoje os cortiços.

Podemos observar nesse movimento que novas formas surgem no espaço urbano da cidade, e a porção da orla se institui como uma nova centralidade, ganhando um novo valor de uso e de troca, mobilizando “os fluxos e os lugares de acumulação” (Carlos, 2017a, pág. 163), e fazendo com que assim, a reprodução do espaço ocorra de modo diferenciado.

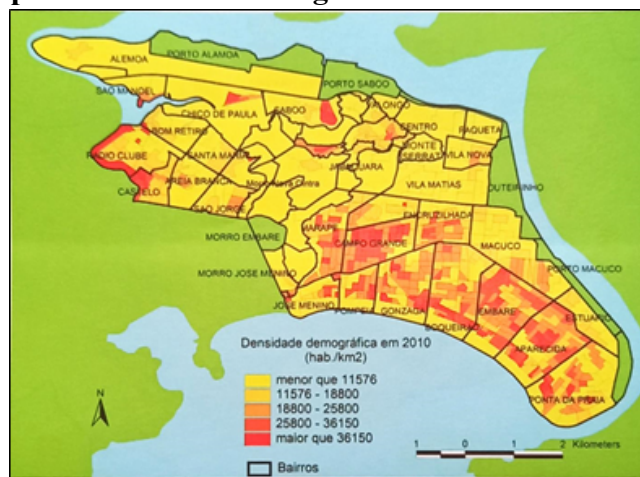
A mudança na estrutura urbana, associada a essa nova centralidade que foi estabelecida, acentuou a especulação e comercialização do solo, provocando um processo de valorização dos bairros da orla e de seu entorno, transformando os modos de uso e integrando uma nova prática ao espaço, colocando a moradia e os momentos de diversão à serviço da mercadoria. Podemos dizer, que a valorização do espaço nessas áreas, está atrelada de modo simultâneo tanto ao lazer como consumo, quanto ao fenômeno da raridade do espaço.

No que concerne à raridade do espaço, e em conformidade com o pensamento de Lefebvre (2000), compreendemos que o capitalismo transforma bens que eram abundantes em bens escassos, e inversamente. É o que ocorre com o espaço, antes abundante e hoje uma “nova raridade”. Outrora um bem natural voltado para o uso, agora o espaço corresponde a um produto, elemento socioeconômico que por meio do processo de valorização diferenciada, reflete sua penúria em áreas dotadas de centralidade, ou seja, os centros de comércio, de trabalho, de lazer, de cultura e de decisão. Essa raridade, provocada de maneira artificial ao redor dessa centralidade (e artificial, pois não se refere mais à raridade de bens existentes ou produzidos, mas à posse e gestão dos meios de produção), é organizada e conservada pelos sujeitos dominantes que fragmentam o espaço para que ele possa ser vendido em parcelas cada vez mais caras, implicando no processo de segregação socioespacial, empurrando os

habitantes que não podem pagar por esse espaço “rarefeito” e de alto custo, para as periferias. (LEFEBVRE, 2000). Além da noção de centralidade, outro agente dessa raridade é a propriedade privada do solo urbano que, fundamentada no direito à propriedade, converte todo o espaço em um elemento intercambiável, separando e fragmentando os espaços em parcelas para serem vendidas no mercado, sucedendo no acesso privado à vida na cidade, no condicionamento do uso e na limitação da apropriação dos espaços da cidade por parte de seus habitantes. Nesse sentido, esses dois elementos são os principais geradores da raridade do espaço (CARLOS, 2017a), visto que tal raridade torna-se produto do próprio movimento de produção do espaço, sendo primordial para que sua reprodução ocorra em direção à realização do capital no processo de urbanização.

No caso da cidade de Santos, a centralidade constituída nos bairros da orla e em seu entorno, levaram a novas formas de apropriação e valorização do espaço, por meio da supervalorização dos imóveis, fator determinante da segregação socioespacial, e da superexploração do uso do solo urbano, causando um intenso processo de verticalização, diante de sua rarefação. Nesse caso, é importante considerar que além da raridade do espaço, a propriedade privada do solo pode colocar barreiras à reprodução do espaço para a realização do capital, e assim, ao mesmo tempo que essas áreas se tornaram mais valorizadas, também se transformaram nas mais adensadas e com terrenos escassos para construção, contribuindo para a justificativa dada pelos construtores sobre a necessidade de verticalização. O mapa de densidade da cidade (Mapa 3), mostra como a população está concentrada nos bairros da orla e bairros intermediários (salvo algumas exceções de altas densidades no dique Vila Gilda e algumas comunidades na periferia da cidade (Zona Noroeste).

Mapa 3: Densidade demográfica da cidade de Santos



Fonte: Densidade demográfica por setor censitário. In: Daniel Arias Vazques, A questão urbana na Baixada Santista, 2012.

Dessa maneira, a verticalização é relatada pelos empreendedores imobiliários como a única solução, em razão da falta de disponibilidade do solo urbano em Santos. Apesar desse discurso já estar naturalizado, não se pode esquecer, entretanto, que não se trata apenas da escassez do solo urbano, e sim, de mais uma estratégia para a reprodução do capital, estabelecida por relações articuladas entre as esferas econômica e política, para que possam continuar a expansão nas áreas mais valorizadas, pois o processo acontece desde o início, majoritariamente na faixa compreendida entre a orla e a linha do VTL.

Isso ocorre pois, mesmo que os interesses entre o Estado e os setores privados da economia sejam inicialmente divergentes diante da raridade do espaço e, para que a reprodução do capital seja assegurada, essas pretensões convergem e resultam em alianças, que apoiadas nas intervenções do Estado, estabelecem mudanças na legislação, frequentemente simulando uma necessidade social colocada como de “interesse público”, determinando a representação necessária que encobre os conflitos de interesses, e cria as possibilidades fundamentais para essa reprodução (CARLOS, 2017a).

Nos últimos anos, a cidade vem experimentando grandes mudanças em sua dinâmica espacial, onde o apoio da legislação que revogou a exigência de um limite máximo de altura dos prédios, maximizou o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação e reduziu os recuos nos novos projetos, contribuiu para que despontassem dezenas de edifícios com altas torres, acrescentando aos impactos socioeconômicos, também impactos ambientais, tais como falta de ventilação e iluminação adequadas, alta densidade nos bairros onde esses novos empreendimentos são construídos, aumento da demanda de abastecimento de água e energia elétrica, problemas na mobilidade urbana, crescimento da produção de resíduos sólidos urbanos e de esgoto. Lembrando que esses impactos só não são maiores, tendo em vista que uma parte desses imóveis são adquiridos com o propósito de investimento e não para moradia, tornando a ocupação desses edifícios mais lenta (CARRIÇO, 2011).

Conforme ressalta Moreira (2004), fundamentada nos registros da Prefeitura Municipal de Santos, cerca de 50 empreendimentos de grande porte (com grandes estruturas e mais de 10 pavimentos) foram autorizados durante o ano 2010, sendo a orla e locais próximos à praia, os mais abordados pelas construtoras, com destaque para os bairros do Gonzaga, Ponta da Praia, Embaré e José Menino. A autora ainda reflete sobre a relação entre o drástico crescimento da verticalização e as imposições de interesses do setor imobiliário, destacando o exemplo de uma construtora que entregou em torno de seis mil apartamentos, em sete empreendimentos distribuídos pela cidade.

Foto 2 – Foto que ressalta a diferença no novo limite máximo de altura dos prédios



Fonte: Site Zarpo Magazine⁸

Esse movimento, fez com que atualmente a cidade tenha 63% da sua área verticalizada, se tornando a mais verticalizada do país, e podemos dizer que além de mais altos e mais numerosos, estes novos empreendimentos também estão cada vez mais caros. Os novos empreendimentos continuam agrupados nos bairros da orla, porém existe um aumento nos bairros intermediários, em razão de uma maior demanda e retorno financeiro, sendo caracterizados por unidades de médio e alto padrão no estilo de condomínios fechados. Os novos edifícios possuem uma grande variedade de opções de lazer nos espaços comuns e até 4 vagas para automóveis por apartamento, e com essas “inovações”, tornam os estoques residenciais antigos obsoletos, garantindo que as famílias com maior poder aquisitivo invistam nesses novos imóveis. Embasados no conceito de conforto, requinte e exclusividade, esses prédios voltados para o interior do lote, reduzem a relação com o espaço público, mesmo que em sua maioria, estejam localizados em pontos de bastante vitalidade urbana. Outra questão é que enquanto as áreas particulares são reduzidas (os novos apartamentos têm sido construídos com uma metragem menor do que os mais antigos), as áreas comuns são ampliadas, repercutindo na diminuição da proporção entre a área total e privativa, o que aumenta o preço desses imóveis. Desse modo, a soma do aumento do valor dos terrenos com demanda por moradia, tem como resultado empreendimentos que correspondem apenas a parcela da população com renda mais elevada, como destaca Porto et al. (2011) ao constatar

⁸ Disponível em: <https://magazine.zarpo.com.br/turismo-em-santos-charme-clima-praiano/> Data de acesso: 04/03/2021.

que 50% dos empreendimentos tinham o valor do metro quadrado na faixa de R\$ 3.000 e R\$ 5.000, e em apenas 10% deles o valor chegava até R\$ 2.543,86, fazendo com que as classes menos abastadas certamente se deparassem com poucas possibilidades para obter um desses apartamentos. Nem mesmo a situação da Pandemia de Covid-19 fez com que diminuíssem esses novos projetos imobiliários, como relata uma reportagem do jornal A Tribuna de Santos⁹, a partir de um estudo da Secovi do Mercado Imobiliário da Baixada Santista, mostrando que os lançamentos no intervalo de julho 2019 e julho de 2020 cresceram 7,3%, totalizando 4.021 novos imóveis, maior do que os 3.748 imóveis do levantamento anterior. O estudo constatou também que o Valor Global de Vendas (VGV), passou de R\$ 1,187 bilhões no período anterior para R\$ 2,032 bilhões, um aumento de 71,2%, no qual o melhor desempenho de comercialização foi dos imóveis com valores de R\$ 750 mil e R\$ 900 mil.

O poder público exerce um papel fundamental no desenvolvimento desses novos arranjos espaciais, considerando que atua não só na regulação, como também na organização do espaço urbano, e assim, contribui para a valorização dos terrenos e dos imóveis, mediante a implantação de infraestrutura pública, com abertura de vias e ciclovias, pavimentação, iluminação pública, saneamento básico, transporte coletivo, construção de equipamentos públicos de lazer, educação, cultura, saúde pública e operações urbanas, feitas para que a cidade consiga se adequar ao uso turístico, e dessa maneira, produz uma valorização diferencial do solo urbano, com o intuito de garantir os lucros para o Estado e para outros sujeitos hegemônicos, como os proprietários de terra e os agentes imobiliários.

Nessa perspectiva, a cidade vem sendo projetada muito mais por construtores do que por urbanistas (ligados ao aparelho de Estado), pois o mercado imobiliário reforça e estimula o alto custo de vida local e a valorização do solo, beneficiando e atentando apenas as demandas das famílias com maior poder aquisitivo, assim como o poder público opera de modo direto como mediador desse processo, intervindo na forma da cidade, com a oferta de infraestrutura urbana e na implementação de leis que regulam o uso e a ocupação do solo, acarretando em imensas diferenças na vida daqueles que habitam a cidade, como também no acesso aos bens e serviços produzidos por eles.

É notório que essa reprodução e gestão do espaço urbano, que reforça o processo de segregação socioespacial, demarca territórios bem divididos entre aqueles que podem ou não pagar pelo uso do espaço, o que ocorre tanto no espaço privado, tal como no espaço público.

⁹ Com alicerce sólido, construção civil sobe mais. Disponível em: <https://www.atribuna.com.br/noticias/economia/com-alicece-s%C3%B3lido-constru%C3%A7%C3%A3o-civil-sobe-mais-1.134749> Data de acesso: 12 mar. 2021.

Conforme enfatiza Villaça (1998), as camadas sociais que possuem uma renda mais alta, estão concentradas nas cidades polo e em locais próximos à orla marítima, como o modo de ocupação e expansão urbana que existe na cidade de Santos.

A praia como meio natural e espaço público, presumivelmente seria o local da reunião, do uso improdutivo, onde os diferentes se encontram e se misturam. Entretanto, testemunhamos cada vez mais, a perda de seu sentido original, onde se transforma em atrativo turístico e um espaço para se consumir. Dessa forma, o turismo e o lazer aparecem como atividade produtiva, convertendo a praia em produto e seu usador em usuário, para que possa atrair consumidores em potencial e o processo de reprodução do capital possa se realizar. Neste caso, sua reprodução passa do espaço de consumo, de caráter produtivo, aquele que aparece como condição da produção, distribuição, circulação, troca e consumo de mercadorias, para o consumo do espaço onde o “próprio lugar que é consumido pela mediação dos equipamentos urbanos aí contidos” (CARLOS, 2017a, pág. 167).

Essas transformações nos modos de uso, que inserem a praia no mundo da mercadoria garantindo sua comercialização, fazem com que os meios de apropriação também sejam determinados pelo mercado, e dessa forma, cada vez menos habitantes terão acesso ao lazer, enquanto a mercadoria restringe as possibilidades para quem tem renda limitada (CARLOS, 2017a). No município de Santos, podemos pensar nos entraves que se colocam por exemplo, para as famílias que moram nas periferias da cidade, seja no sentido da pouca oferta de transporte público nesses bairros (ainda mais aos finais de semana) ou no alto custo que um “domingo de praia” poderia ter para uma família menos abastada, em relação à locomoção¹⁰ e alimentação de todos nessa distração à beira-mar.

O espaço do turismo e do lazer enquanto atividade produtiva, altera os modos de uso do espaço, para que assim consiga controlar, normatizar, homogeneizar e hierarquizar o espaço de maneira que assegure o lucro, o transformando em objeto de consumo e elemento de dominação social, seja para aqueles que desfrutam de recursos para consumir o espaço como uma opção de lazer exclusivo, onde domina na medida em que é responsável por

¹⁰ Podemos notar as disparidades relacionadas à oferta de transporte coletivo entre os bairros da cidade, quando consideramos, por exemplo, a oferta de 13 linhas que saem de diferentes pontos da cidade com destino ao bairro mais nobre como a Ponta da Praia, em comparação à bairros periféricos como Jardim São Manoel e Jardim Piratininga, com apenas uma linha oferecida para cada um e saindo somente do Terminal Municipal do Valongo localizado no centro da cidade. Quando se trata da área continental, a locomoção torna-se ainda mais inacessível, pois são necessários dois ônibus e uma travessia de balsa, ou a permuta entre quatro ônibus por via terrestre onde o custo chega à R\$25,60 por pessoa.

Pesquisa realizada com base no site da Prefeitura Municipal de Santos, na divisão de Serviços, local que consta os mapas e horários do transporte público em Santos. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=servico/mapas-horarios-e-itinerarios-dos-onibus>. Data de acesso: 10 mai. 2021.

determinar o emprego do tempo, condicionando o tempo de lazer ao tempo de consumo e regulando também os modos de consumo (CARLOS, 2017a), seja para aqueles que não dispõem de recursos para o consumo, provocando exclusão e definindo as relações desses indivíduos com esses espaços geralmente pelas relações de trabalho. Neste caso, a praia se apresenta como uma centralidade em relação ao restante da cidade, onde o lazer se constitui como centro de serviços, atraindo a população de renda mais alta, produzindo uma demanda concentrada.

Assim como o espaço, o tempo também consiste em elemento voltado para o uso, com uma dimensão absoluta, capaz de libertar e equalizar as condições humanas. No entanto, inserido no modo de produção capitalista, o tempo se transforma em objeto do capital, que passa a ser medido em dias, horas, semanas, para ser investido pelas pessoas, regulado pelo modo de produção e, como o espaço, se apresenta como força produtiva, se fragmentando em tempo do trabalho e tempo do lazer.

A autonomia em que se acredita compor o tempo do lazer, passando a impressão de uma total liberdade e uso improdutivo, com a finalidade de gozo de tempo livre, de satisfação e de repouso associado ao tempo do não-trabalho, enuncia a narrativa ilusória utilizada pelo mundo da mercadoria, que se empenha para que o tempo de lazer se volte ao consumo. Nessa perspectiva, assenta-se a expressão corrente de que “tempo é dinheiro”, ou melhor, uma mercadoria preciosa e que se faz rara, quando submetida às leis do valor de troca. Bem como o tempo do trabalho, que se vende e se compra, o tempo do lazer demanda a compra para ser consumido, determinando o consumo de tempo improdutivo (BAUDRILLARD, 1995).

A instituição do lazer como norma social que faz do tempo livre o tempo de consumo, define também o lazer como um fator de seleção e de distinção cultural, visto que abdicar do trabalho propositalmente, pode indicar privilégio e posição social, pois serve apenas para aqueles que dispõem de férias e de tempo livre. O que está em causa não é a “liberdade de se realizar”, e sim de manifestar a inutilidade do seu tempo, do tempo como excedente de capital ostensivo e de riqueza. Logo, o tempo se torna não só mercadoria, quando ocorre a troca do tempo do não-trabalho pelo consumo no tempo do lazer dentro do ciclo de reprodução do capital, como também, se torna signo e material de signos, que no lazer assumem o significado de diferenciação social com o valor quimérico de prestígio (BAUDRILLARD, 1995), aprofundando a desigualdade entre os habitantes no espaço.

O tempo e o espaço no modo de produção capitalista, são adotados com o uso do tempo como prestígio e o uso do espaço à disposição apenas daqueles que podem pagar por seu consumo, dificultando a apropriação pelos indivíduos da cidade, mesmo se tratando de

espaços públicos. Os 7 km de praia do município de Santos, adornados com o maior jardim de orla do mundo e definido como espaço público, voltado para o lazer, podem representar esse movimento, onde a praia se transforma em um local apropriado predominantemente pelas classes de maior poder aquisitivo, a partir das redes de poder que se estabelecem no ambiente praiano. Seja nas férias de verão, feriados ou finais de semana, podemos notar muitas vezes, que quando a classe menos favorecida se encontra nesses espaços, prevalecem as relações de trabalho necessárias para a reprodução da vida. Em nenhum momento, acha-se dificuldade em visualizar trabalhadores servindo os alimentos nos quiosques à beira-mar, em barracas ou em carrinhos, alugando equipamentos (cadeira, guarda-sol, prancha de surf, caiaque), além dos vendedores ambulantes (que vendem de alimentos à acessórios). Esses indivíduos, compostos principalmente pela população com menores rendimentos, quando estão na orla da praia, em geral estão trabalhando, atendendo as vontades e prestando assistência em uma mística de solicitude quase que obrigatória nesses locais de consumo, sempre servindo à classe que dispõem do privilégio da folga e dos bens pertinentes ao consumo do espaço, para que dessa maneira possam tirar seu sustento. Vê-se pois, que essa realidade faz com que a praia desponte como lugar de consumo, privilégio de uma classe, espaço para aqueles que tem melhor poder aquisitivo, e se transforma em atrativo urbano para a realização do valor, tendo como principal finalidade a reprodução do capital que destitui o seu uso social e seu caráter democrático e aberto.

Deve-se evidenciar, no entanto que embora o modo de produção capitalista busque a homogeneidade, para que assim consiga controlar tempo e espaço, os transformando em mercadoria e dificultando a apropriação para determinados indivíduos da cidade, o cotidiano é composto por operações heterogêneas, onde existem diversos modos de operar, variados esquemas de ações possíveis de serem empregadas mesmo dentro dessa lógica econômica dominante. Isso não significa que essas ações funcionem fora das leis e normas impostas pelo sistema de produção, porém esses modos e esquemas subvertem a ordem, não rejeitando-a de forma direta, mas modificando o uso dessas normas para fins e em funções de referências diferentes a esse sistema do qual não se podem fugir, escapando à ordem posta sem deixá-la.

Isso porque, como ressalta Certau (1998), a existência e a disseminação das representações que são ensinadas pelas instituições como código da promoção socioeconômica, não indicam o que elas significam para seus usuários, sendo importante investigar como ocorre a utilização dessas representações por aqueles que não as produziram. De acordo com o autor, o fato de existirem representações difundidas pela ordem dominante, por meio dos meios de comunicação de massa, não indicam o que elas são e nem mesmo

como as pessoas irão utilizá-las, podendo fazer delas uma outra coisa, usando-as para fins e funções diferentes daquelas pretendidas pelo sistema hegemônico. Dessa maneira, os indivíduos são capazes de realizar uma “bricolagem com e na economia cultural dominante, usando inúmeras infinitesimais metamorfoses da lei, segundo seus interesses próprios e suas próprias regras” (CERTAU, 1998, pág. 40). Com isso, essas práticas “desvacionistas”, exercidas por meio de criatividade, ludicidade e astúcia, compõem uma linguagem própria que alteram as funcionalidades impostas no espaço, pois não obedecem a lei do lugar, possibilitando sua apropriação e seu uso, no qual os indivíduos exercem a sua “arte” (de fazer), uma arte do desvio que retorna ao prazer, ao desejo e a invenção, sem as determinações e captações do sistema onde se desenvolvem. Conseqüentemente, essas práticas provocam o esfacelamento das estabilidades locais, dando golpes no terreno da ordem estabelecida, já que ocorrem “como se não estivessem fixadas em uma ordem circunscrita” (CERTAU, 1998).

Sobre esse ponto, podemos analisar os eventos que deram início em 2018, em uma porção “badalada” da praia de Santos. Ao lado do quiosque mais famoso e frequentado da orla, onde se vende comida, bebida e “pôr-do-sol”, foram organizados eventos nomeados de “Rolezinho do 4” (em alusão aos “rolezinhos” que repercutiram no final de 2013 e início de 2014, onde muitos jovens, coordenavam por meio das redes sociais, encontros simultâneos em locais como praças, parques públicos e shopping centers), que também planejado por meio das redes sociais, foram reunindo um grande número de pessoas nas praias do Embaré e Boqueirão.

No local, centenas de pessoas de diferentes idades, estilos, bairros, se acomodavam livremente sentadas na areia, em pé ou na mureta do canal, levavam suas próprias bebidas e caixas de som com diferentes gêneros musicais se misturavam - funk, reggae, forró, eletrônica - com o intuito de se reunirem, de se encontrarem e não obrigatoriamente de consumir algo.

Foto 3: “Rolezinho” realizado no canal 4 em Santos



Foto: site do Jornal Diário do Litoral¹¹

Os encontros foram acontecendo todos os dias (reunindo mais pessoas aos finais de semana) espontaneamente durante dois meses, sendo muito criticados, por moradores relatando que os eventos tiravam o sossego e por comerciantes do local que diziam espantar a clientela. Depois de muitos protestos e queixas feitas desde os veículos de comunicação, chegando até um requerimento de segurança, uma força-tarefa foi criada com fiscais da prefeitura, Guardas Municipais, agentes da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) e Policiais Militares, onde operações foram realizadas, com apreensões de bicicletas, caixas de som, instrumentos musicais, caixas de isopor com bebidas, além de autuações de trânsito, tudo para tentar coibir o que uma reportagem de uma jornal da região chama de tumulto e outros atos ilícitos¹².

¹¹ Rolezinhos migram do Canal 4 devido à ação da polícia. Reportagem do site Diário do Litoral. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/rolezinhos-migram-do-canal-4-devido-a-acao-da-policia/110009/>. Data de acesso: 02 abr. 2021.

¹² Rolezinho termina com apreensões durante força-tarefa em Santos. Reportagem do site G1. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/rolezinho-termina-com-apreensoes-durante-forca-tarefa-em-santos.ghtml>. Data de acesso: 02 abr. 2021.

Foto 4: Cumprimento da força-tarefa no canal 4 em Santos

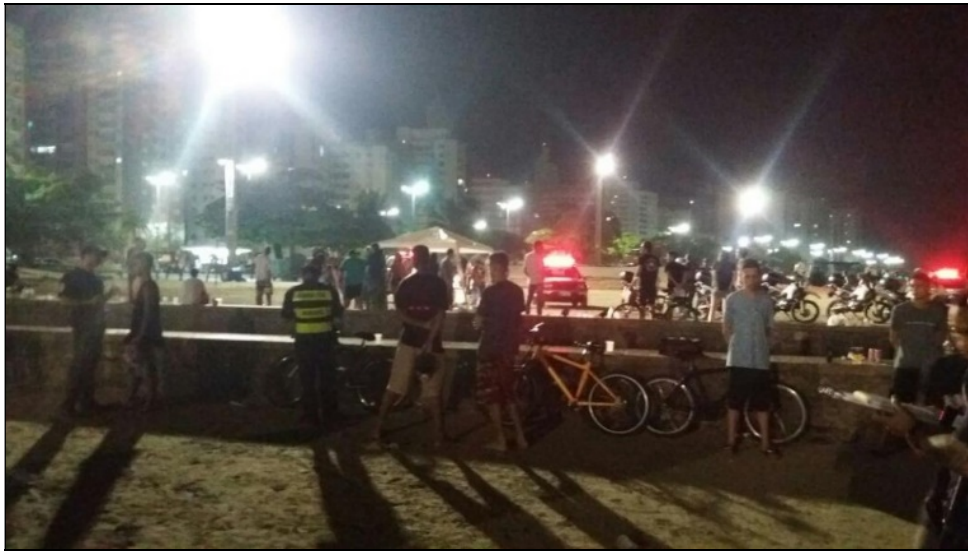


Foto: Divulgação/ Prefeitura de Santos. Data de acesso: 02 abr. 2021.

Essas operações continuaram a ser realizadas nos demais finais de semana para dispersar as pessoas, conseguindo fazer com que os eventos migrassem dessa vez para o canal 5. Diante de novas reclamações dos moradores e comerciantes da região, a força-tarefa voltou a ser realizada no novo local, e então os eventos passaram a ser realizados no canal 3, porém foram perdendo a intensidade, acontecendo cada vez com número menor de pessoas.

A experiência dos “rolezinhos”, nos mostra um ponto de reunião espontâneo sem que o principal motivo seja o consumo do espaço e essa representação sobre o lazer. Nesse caso, a prática escapa às limitações impostas pela sociedade de consumo e há a possibilidade de se vincular às “bricolagens” criativas e astutas da “arte” (do fazer) da qual salienta Certau (1998), na medida em que a praia como mercadoria e signo de representação do lazer não possui mais um fim nela mesma e realiza-se como lugar da invenção. Desse modo, o lúdico envolve o tempo de lazer e resiste nessas fissuras da sociedade de consumo, subvertendo suas normas e funções voltadas sobretudo para o lucro (e por isso, o incômodo gerado aos comerciantes dos quiosques), além de reconstituir a praia como espaço público, lugar do uso, encontro e reunião das diferenças, onde as pessoas passam a ser não somente clientes, mas se apropriam do espaço sem a obrigatoriedade do consumo, sendo o mais importante a possibilidade da reunião, do encontro com o outro, diferenciando os modos de uso impostos pelo sistema e os modos de usar articulados pelos indivíduos. Entretanto, é evidente que essa intermediação que se coloca entre as estratégias utilizadas pelo poder hegemônico, estranha às regras da racionalidade do espaço, se torna um obstáculo para a realização do valor de troca que pretende seguir se impondo sobre o uso, muitas vezes de maneira coerciva, a fim de

determinar uma lógica onde essa ausência de norma existente na “arte” (de fazer) possa ser considerada um delito, criminalizando o uso por leis escritas e também por leis não escritas, porém extremamente introjetadas no cotidiano, ao ponto de fazer com que todo o aparato judiciário e de segurança pública sejam acionados para que a “normalidade” seja restabelecida, como ocorreu com a criação e operações realizadas pela força-tarefa na cidade.

A mesma dinâmica no tocante à tentativa de apropriação e uso do espaço pelos habitantes da cidade e a criminalização dessas práticas pelo poder público, pode também ser constatada nas ocupações realizadas pelos movimentos de moradia. Além da profunda segregação que existe na cidade já apontada anteriormente, ainda decorre o fortalecimento de políticas autoritárias, com despejos em algumas áreas da cidade, como ocorreu com 15 famílias do bairro Jardim São Manoel, onde agentes da prefeitura em conjunto com a polícia militar demoliram os barracos, deixando as pessoas sem moradia, não oferecendo qualquer tipo de apoio aos desabrigados, além de notificar mais 30 famílias para que desocupassem a área no prazo de 30 dias, em meio a pandemia de Covid-19¹³. Comumente, o poder público alega motivos ambientais ou de reestruturação urbana para justificar tais circunstâncias, quando percebemos que a real motivação é meramente assegurar a propriedade privada do solo.

Por fim, observamos que a reprodução capitalista do espaço prioriza o valor de troca sobre o valor de uso, estabelecendo uma intensa valorização imobiliária e incisiva burocratização, que por meio do cotidiano, programa, constrange e coage uma parcela dos habitantes da cidade, limitando as condições e as possibilidades do uso, como anteriormente abordado em relação ao alto custo de vida e valorização do solo urbano em Santos, tal qual a praia como espaço de consumo. Concomitantemente, é indispensável considerar que por outro lado existem resíduos, resistência e lutas que se colocam na investida de se apropriar do espaço e mediante brechas, fissuras, abrem margens de manobra que permitem a esses indivíduos exercerem sua “arte” (de fazer), avivando o que se mantém no lúdico, no criativo, envolvendo novas possibilidades, novos sentidos e novas finalidades. Um exemplo dessa luta e resistência, pode ser notada com os habitantes da Comunidade Vila Santa Casa, pela experiência de tentar romper com a segregação e abalar a ordem estruturada no tripé propriedade - direito - valor de troca em que se baseiam o modo de produção capitalista, questão da qual trataremos a seguir.

¹³ Famílias protestam contra despejo de suas casas no Jardim São Manoel, em Santos. Reportagem do jornal Folha Santista. Disponível em: <https://folhasantista.com.br/noticias/direitos/familias-protestam-contradespejo-de-suas-casas-no-jardim-sao-manoel-em-santos/>. Data de acesso: 25 jun. 2021.

A luta pelo espaço: o caso da Comunidade Vila Santa Casa

A expansão da cidade baseada na lógica da propriedade privada que transforma o espaço em mercadoria, traz como consequência a luta pelo espaço. Se por um lado, o mercado imobiliário, apoiado pelo Estado, procura fragmentar e dominar os espaços, por outro, os habitantes que não possuem condições de pagar pelos custos altos da moradia, buscam por possibilidades de permanecerem moradores da cidade.

Sendo assim, a principal forma de sobreviver na metrópole, é pelo acesso a uma moradia precária, ocupando loteamentos irregulares, o que resulta, nesse caso, na forma das favelas, podendo revelar o processo de segregação socioespacial, e nessa conjuntura da cidade, trazemos o objeto de estudo para a análise dessa pesquisa.

A antiga comunidade Vila Santa Casa, também já foi popularmente chamada de “Caldeirão do Diabo”, identificação atribuída pelos moradores do bairro, passando a ser chamada de Vila Santa Casa apenas em 1991, rememorando o início da ocupação em 1962, no terreno que pertencia a Santa Casa da Misericórdia de Santos.

Foto 5: Entrada da Comunidade Vila Santa Casa



Foto: Arquivo pessoal de “Frederico”, 2013.

A área localizada no bairro da Encruzilhada, começou a ser habitada no início da década de 1960, por migrantes (em sua maioria da Região Nordeste) que vinham para a cidade de Santos em busca de emprego e melhores condições de vida. A princípio, poucos barracos despontaram no terreno de 3.300 metros quadrados, época na qual o bairro não era alvo do setor imobiliário, e em que os moradores chegaram a pagar uma taxa à Santa Casa da

Misericórdia de Santos pela ocupação. Consequentemente, o pouco interesse tanto da esfera privada quanto pública (tendo em vista que o bairro, mesmo habitado desde o final do século XIX, foi reportado somente no Plano Diretor de 1968), fazia com que a vida na comunidade se realizasse de forma muito precária, como ressalta Dona Laura, uma das primeiras moradoras:

“Cheguei aqui porque disseram que tinha umas casinhas alugando, e a gente veio morar de aluguel. Só que eu demorei muito a me acostumar, porque eu nunca tinha morado num ambiente assim de favela, onde a casa das pessoas era colada. Uma parede de madeirite dividia a minha moradia com a de outro. Então, se o vizinho de lá batesse na minha parede aqui, eu já acordava assustada, né? Foi muito difícil a gente se acostumar. O tanque que lavava roupa e louça era um só. O banheiro era para mais de vinte pessoas, banheiro coletivo para mais de vinte. Eu passei por isso. Quando eu vim morar aqui, eu trouxe minhas filhas pequenas, as três. E eu comecei a não deixar elas usarem o banheiro com medo, era muita sujeira no banheiro. O banheiro era grande, o espaço do banheiro era bem grande, mas não tinha descarga, tinha que pegar o balde, eles não faziam a limpeza direito. As minhas filhas eram crianças, e eu não as deixava usarem o banheiro. Eu acostumei as meninas a usar o penico. A gente usava durante o dia, deixava no pé do tanque, assim no pé da parede, deixava tudo cheio de água. Quando era de noite, era hora de lavar os penicos, colocar dentro de casa para fazer xixi de noite, e no outro dia jogar mais água lá no banheiro. Dentro de quinze dias eu perdi oito quilos. O tanque de beber água era colado no banheiro. Então, era uma nojeira que a gente encontrava no banheiro, e dava nojo de você pegar água para tomar, e nisso eu fui emagrecendo... Aí eu voltei lá onde eu morava. Fui pegar um gato que eu deixei e não pude trazer no dia da mudança. A minha vizinha disse ‘Nossa, o que está acontecendo? Tu está magra’. Aí eu falei ‘Não sei por quê. Sei lá, estou emagrecendo.’”

O relato de Dona Laura revela o conjunto de extorsões que comumente acompanha os moradores das áreas mais pobres da metrópole, procedente da ausência ou ineficiência dos serviços de consumo coletivo socialmente necessários para a manutenção da vida. No entanto, é pertinente chamar a atenção para o fato de que tais condições de escassez, também contribuem para a dinâmica das lutas e reivindicações em busca dos bens e serviços de consumo coletivo, viáveis pela organização dos habitantes em grupos, capazes de pressionar o poder público, com a finalidade de alcançar esses elementos fundamentais para a sobrevivência na cidade (KOWARICK, 2009a; 2009b). E precisamente, é na direção da luta que Dona Laura leva o pensamento, quando retoma a conversa:

“A nossa primeira luta aqui foi assim... As pessoas pegavam esse terreno que hoje é o nosso prédio aqui, e jogavam lixo de fora. Vinha ‘tarrada’ de lixo, ‘tarrada’ de peixe podre e era muito fedor que o vento levava para a gente lá da favela. Então, a gente começou a lutar. Aí a nossa primeira luta foi assim, interditamos Avenida Washington Luís. Uma meia dúzia de moradores, inclusive eu, no meio. Porque a gente queria chamar a atenção das autoridades para não jogarem mais lixo aqui. O

lixo fedia, dava urubu, dava tudo, era muito lixo. A nossa luta começou pelo lixo, por causa do lixo. Então, a gente começou aqui a lutar contra isso. A gente começou a entender e tal. Mas foi muito engraçado no dia que a gente interditou a avenida. Porque foi assim, foi meio que uma adrenalina, né? Pegamos colchão velho, os galhos de árvores que tinham caído, tronco de bananeira que eles jogavam. A gente carregou a maioria do que podia. Fizemos um círculo no meio da avenida e botamos fogo. Botamos fogo em tudo quanto era lixo, pneu, tudo. Aí os carros começaram a vim de lá do lado da cidade e parar. Deu polícia, deu CET, deu o ‘diabo à quatro’. Eu acho que tinham dez pessoas. Tudo com adrenalina virada. Um monte de lixo, fazendo mal à nossa saúde... Passávamos ali, aquele mosqueiro tudo em cima dos bichos que estavam mortos, dos lixos que eles colocavam. A CET chegou, daqui a pouco chegou a polícia. Teve gente que quis correr. Eu disse ‘Não, aí é que tem que ficar mesmo! É agora, ou nunca.’ Eu sei que foi aquele ‘fuzuê danado’, e a gente começou a ir na prefeitura. Começamos a correr atrás de nossos direitos, de que não podia jogar lixo ali, que estava fazendo mal para a saúde dos moradores da comunidade, pois a gente também não era cachorro, não era lixo para ficar jogado e misturado com o lixo e tal. Sei que foi muita luta.”

As conquistas foram ocorrendo progressivamente. Primeiro transcorreu a retirada do lixo, depois vieram o saneamento básico, asfaltamento das ruas e estrutura para a distribuição de energia elétrica. Ao mesmo tempo em que começa a dispor de serviços coletivos básicos, a antiga comunidade Vila Santa Casa, passa também a comportar um maior número de residentes, instituindo uma associação de moradores para pensar as carências e delinear o caminho da luta por uma moradia digna. No início, sem um local adequado para realizarem os encontros, os moradores costumavam trazer seu próprio banco e se unirem embaixo de uma árvore. Contudo, pouco a pouco, foram sentindo a necessidade de um espaço adequado, onde pudessem dialogar sobre as questões da comunidade longe de intempéries, decidindo construir coletivamente uma sede que pudesse abrigar a associação de moradores, não somente para manter as reuniões, bem como para concentrar cursos e eventos, fatos que ocorreram mais tarde quando o núcleo foi edificado. A sede da associação de moradores da comunidade tornou-se um local de extrema importância para a população residente, recebendo os encontros e assembleias, festas em datas comemorativas, projetos culturais e esportivos, além de eventos sociais relativos às demandas dos moradores, como recorda Mônica, que fez parte da liderança comunitária, ao falar de sua trajetória:

“Quando eu vim morar aqui na comunidade, eu vi muita coisa complicada. Criança com baixo peso, gestante que não fazia Pré-natal, e muita coisa que não dava para entender por qual motivo tinha tudo isso. Eu comecei a ir para a pastoral, eu era muito curiosa. Comecei a entrar no núcleo e se interessar sobre as capacitações, fui participando. Aí elas falaram assim ‘Olha Mônica, agora você tem que botar em prática, né? Porque nós ensinamos essas coisas, e não é para guardar na gaveta, é para ensinar as outras pessoas, e depois você tem que trazer as mães que usaram esse produto e as coisas que você aprendeu, para a gente saber o que elas estão achando disso’. Então eu usei a sede para ensinar às mães em alguma receita que eu tinha

aprendido na pastoral. Eu dava palestra, conversava com as mães, primeiro na minha casa. Elas começaram a fazer a comida e dar apoio para mim, começaram a me apoiar. E nós conhecemos a coordenadora da pastoral de outro núcleo, que veio dar apoio para nós aqui na Vila Santa Casa. Aí começou a render estas coisas, mãe levar as crianças para pesar, e eu achei muito legal, porque no começo as mães reclamavam muito das crianças desnutridas. Hoje em dia não tem nenhuma criança desnutrida. Até morrer criança da nossa comunidade de desnutrição morria. E depois que eu comecei a falar sobre as comidas, a multimistura, parou de morrer. Então, para mim foi uma glória. Depois eu virei coordenadora da pastoral e cuidava de gestante que não fazia o Pré-natal. Eu ia atrás de criança desnutrida, que não comia, conversava com as mães. As mães começaram a pesar as crianças desnutridas lá no Coração de Maria. Mas eu fiquei pensando, como que elas vão para o Coração de Maria? É muito longe, porque é muito longe daqui até lá. E como nós temos a sede, por que não ceder para pastoral ficar vindo aqui uma vez só por mês? Então, nós começamos a manter o núcleo lá.”

Em outro depoimento, Dona Laura lembra de maneira saudosa dos almoços beneficentes preparados pela primeira diretoria, com a finalidade de arrecadar fundos para a associação:

“Então, e a gente fazia aqueles almoços, enchia aquelas mesas... Mesa gigante, mesa de meio quilômetro. Tínhamos panela, fogão industrial, geladeira... Aquelas panelas gigantes, para fazer comida, e a gente trabalhava lá. Eu ficava lá, às vezes, até duas horas da manhã. Um cortava a cebola, o outro lavava a couve, fazíamos a feijoada. A gente dava risada, dava gargalhada e se divertia. Nós brincávamos uns com os outros. Era muito divertido, entendeu? Era um trabalho que a gente se divertia.”

Podemos perceber que em meio a escassez de recursos dos moradores, consequência do descaso do Estado, manifesta-se a vivência em comunidade, a importância da diversão e a solidariedade com os parceiros de luta. A proximidade física com os vizinhos, apresentada pela pouca distância entre os barracos, também acaba por estreitar as relações interpessoais, com uma aproximação que, muitas vezes, se torna até mesmo inevitável. É possível que o desenraizamento, a perda de muitos referenciais que advêm da saída das cidades de origem, além dos desafios encontrados na chegada à cidade, como a necessidade de enfrentar uma situação de vulnerabilidade quanto a direitos básicos, e as difíceis condições referentes à moradia, possam construir esse ambiente de apoio mútuo e de laços de amizade, que são capazes de transformar a vizinhança em uma rede de acolhimento e suporte para encarar as adversidades da metrópole, bem como se proteger dos impasses que estão submetidas as parcelas mais pobres da população.

Além das festas, a antiga comunidade Vila Santa Casa também contava com projetos culturais, como o “Pintando na Vila” (em que as crianças recebiam materiais de pintura e criavam trabalhos manuais que ficavam expostos), o “Miss Comunidade Vila Santa Casa”

(um concurso de beleza que elegia a mulher votada como mais bonita da comunidade), o “Criança Feliz” (um dia com brincadeiras e distribuição de doces e brinquedos para as crianças) e o projeto esportivo “Jovem Jogador” (um campeonato de futebol com times formados pelas crianças e adolescentes), realizados via de regra, em uma escola pública próxima à comunidade e organizados por Frederico, um dos líderes comunitários, também fundador de um canal em uma plataforma de compartilhamento de vídeos, recurso criado para retratar a realidade vivida no dia a dia da comunidade, servindo de uma importante ferramenta no enfrentamento das desigualdades, como menciona Frederico:

“A minha TV surgiu na favela mesmo, exatamente para mostrar os problemas. Às vezes a gente chamava a grande mídia, e a grande mídia não vinha. Parte da grande mídia, é corporativista, né? Então não pode falar muita coisa do governo, porque senão a grande mídia perde audiência. Aí eu falei ‘Para resolver, vou criar uma TV, para a gente falar dos nossos problemas mesmo’, e aí eu criei. Vi ali uma chance que na época eu achei até que ia dar certo, né? E esse canal ajudou muito para que esse sonho da casa própria fosse construído...”

Foto 6: Projeto “Pintando na Vila”



Foto: Arquivo pessoal de “Frederico”, 2012.

Embora seja surpreendente a solidariedade, a influência e a potência atingida pelos moradores da antiga comunidade, é preciso porém, ir mais além. Não se pode perder de vista, o fato de que as mensagens passadas pelos entrevistados, por outra perspectiva revelam uma cidadania bastante deteriorada para esses habitantes da cidade. Constantemente, no meio do espaço urbano capitalista, os residentes de comunidades carentes são determinados não só

como pobres, mas como problemas sociais. Mesmo que a conjuntura transpareça a coragem dos indivíduos, temos de considerar que os modos de atuar desses sujeitos, muito se dá, pela dificuldade de acesso a bens e serviços, que juntamente com a ausência de direitos, fazem da luta uma trajetória iminente para reivindicar pequenas garantias, e obter algumas melhorias urbanas essenciais para a reprodução da vida. Tão somente a organização, a união e a obstinação, podem trazer consigo a possibilidade de alcançar benfeitorias elementares para uma vida minimamente digna, como relata Rogério, acerca das conquistas de infraestrutura urbana para a antiga comunidade:

“A gente criou uma diretoria aqui com os moradores. Aí essa diretoria levantou essa questão de urbanização. Primeiro foi a urbanização da favela. Depois de um tempo, a moradia. Essa diretoria da favela ‘Caldeirão do Diabo’, fez uma intervenção com o poder público na época, para chamar a atenção e ter melhoria na favela. Foi poste, rede de água, iluminação, rede de esgoto, telefone que não tinha. Olha, aí começamos a evoluir, a favela começou a ter um estilo de vida melhor.”

Diante disso, vale considerar a importância dos movimentos populares organizados, como a associação sustentada pelos moradores da Vila Santa Casa, para as melhorias urbanas alcançadas, como também na alteração da moradia precária para a moradia básica. Esse caráter coletivo, empregado no decurso da formação e gestão das demandas da comunidade, foi o diferencial quando ocorreu a tentativa de expropriação dos residentes. Por efeito do desenvolvimento e valorização do solo no bairro da Encruzilhada, no início da década de 1990, a Santa Casa da Misericórdia de Santos decidiu leiloar o terreno ocupado pela comunidade. Após constatarem a provável retirada forçada da área em que habitavam, dirigentes e membros da associação, tal como outros moradores da Comunidade Vila Santa Casa, posicionaram-se contra a conduta do poder público (que na época não apresentou nem ao menos um plano de transferência dos residentes para outro local), reivindicando uma solução para o problema instaurado. O ato dos habitantes da comunidade resultou no início do processo de regularização, quando a prefeitura, durante a administração de David Capistrano, comprou o terreno onde estava fixada a Comunidade Vila Santa Casa¹⁴, como conta Mônica:

“Aí (a Santa Casa da Misericórdia de Santos) foi pedir para a gente sair, pediu para fazer leilão. Então nós fomos na prefeitura bater panela, fazer ato, fechar a rua, e conseguimos ficar aqui.”

¹⁴ De acordo com o relatório elaborado pela COHAB – Santista (Anexo), o terreno foi comprado pela Prefeitura Municipal de Santos, ficando sob a tutela dessa entidade até ser doado à CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), a qual deu início ao processo de regularização.

Sobre este episódio, Dona Laura semelhantemente, lembra:

“Veio uma história de um leilão, que a Santa Casa iria vender o terreno, e a gente estava com ‘o pé na roça’. Nossa... Ficamos muito preocupados, e foi mais uma batalha para correr atrás. Aí entra a ‘bundada’ do David Capistrano. A prefeitura comprou o terreno para a gente não ‘cair no mundo’ todo mundo com ‘a mão na cabeça’, sem ter para onde ir.”

Foto 7: Faixa de protesto na entrada da antiga Comunidade Vila Santa Casa



Foto: Arquivo pessoal de “Frederico”, 2013.

A conjuntura narrada apresenta o recorrente conflito instituído na disputa pelo espaço urbano, onde de um lado estão Estado e capital, e de outro os habitantes da cidade sem condições de arcar com os elevados custos da terra. Se o capital dispõe do espaço para especulação e acumulação com aprovação do Estado, o morador de áreas como a comunidade Vila Santa Casa, contam com o espaço como um lugar físico necessário para sua sobrevivência na cidade.

É nesse ponto que se estabelecem os embates e as limitações no processo de reprodução da cidade, ressaltando uma contradição substancial entre valor de uso e valor de troca no espaço, despontando a partir de uma disputa entre forças distintas, onde a propriedade privada luta contra a apropriação do espaço da vida. O valor de troca marca o avanço do mundo da mercadoria, fundamentada na propriedade privada do solo urbano, fragmentando o espaço e tornando-o intercambiável, para que possa ser dividido em parcelas e comercializado com o maior lucro provável. Esse processo, em que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso, gera desigualdade e segregação socioespacial, transformando o ato

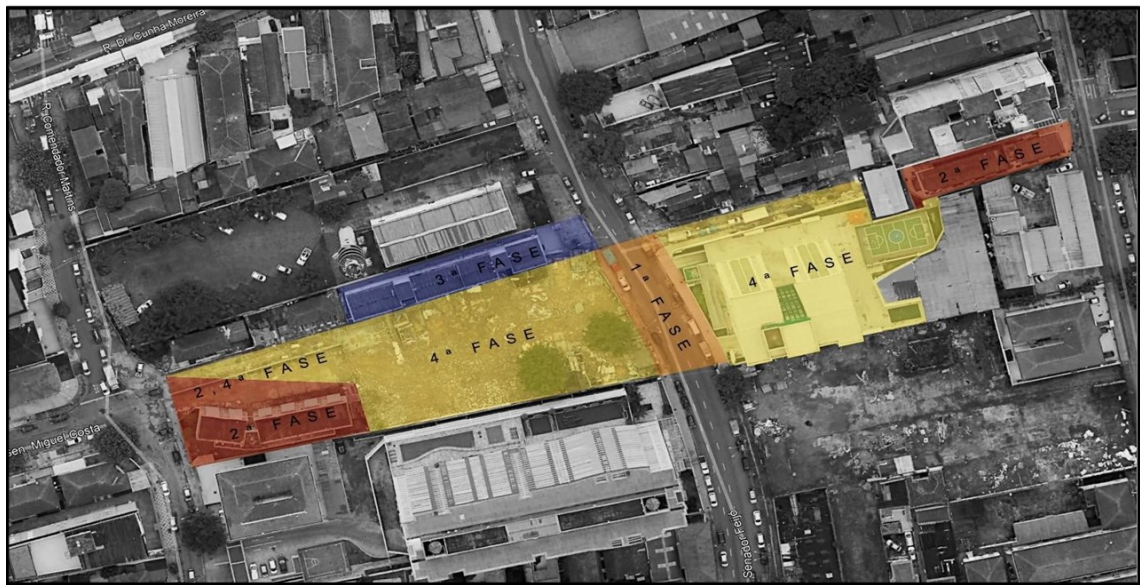
de morar meramente na efetuação da propriedade privada como direito. Desse modo, o favelado, em razão de direitos sociais centrados na propriedade privada, sendo ocupante de terra alheia, passa a ser caracterizado como invasor e intruso, perdendo sua condição de cidadão urbano e de morador, visto que sua situação de ocupante é definida pela ilegitimidade, e sem a possibilidade de se defender contra a supremacia da legalidade, muitas vezes, acaba por ser expulso.

Os resultados dessa ação, onde áreas antes ocupadas, são desapropriadas e devolvidas ao setor imobiliário, repercutem a imposição do espaço produtivo (voltado ao valor de troca e à mercadoria cambiável) ao espaço improdutivo (guiado pela concepção da cidade como valor de uso e destinado à realização da vida). Esse é um pensamento desenvolvido por Henri Lefebvre, em diversas de suas obras, onde o autor considera um marco da sociedade moderna o predomínio do valor de troca sobre o valor de uso, no qual ressalta que “a propriedade luta contra a apropriação de modo lisível, visível, evidente sobre este espaço. A troca e o valor de troca, lutam contra o valor de uso e contra o uso que se mostra através dos valores. Quer dizer contra o corpo vivo, e o vivido.” (LEFEBVRE, 1978 apud CARLOS, 2017a). Essa luta instituída entre o espaço vivido como valor de uso e o espaço que se desenvolve como valor de troca, coloca a moradia como um elemento importante diante da questão espacial, dado que ao mesmo tempo em que expõe a primazia da propriedade privada do solo, também revela a negação de sua lógica por parte dos habitantes da cidade que resistem contra ela, buscando outros modos de apropriação do espaço, na tentativa de evitar que a condição da habitação seja reduzida apenas ao ato de morar. Por essas razões, a luta por moradia pode-se mostrar como uma nova possibilidade para a realização da vida.

Concomitantemente, é indispensável observar que no caso da Comunidade Vila Santa Casa, um dos diferenciais foi a conquista do terreno. A partir da posse, os moradores evitaram a remoção, assegurando sua permanência no bairro que já residiam por muitos anos, além do respaldo legal para que pudessem pressionar o poder público pelo início de um projeto habitacional para os residentes. No entanto, adquirir a moradia pode ser um processo moroso e instável. Foram longos anos até que todos os moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa pudessem ser alocados nas residências. As intervenções ocorreram no total de quatro fases e de administrações municipais distintas. A primeira fase teve início com uma “Operação Urbana” na abertura da Avenida Senador Feijó, seguindo para a segunda fase, com a construção dos dois primeiros prédios. O Edifício I foi edificado na Avenida Comendador Martins, momento em que foram removidas 24 famílias no ano de 1996, e o Edifício II, construído na Avenida Washington Luís, comportando mais 24 famílias em 1998.

Posteriormente, ocorreu a terceira fase das obras, com o Edifício III, onde um total de 30 unidades habitacionais, localizado na Avenida Senador Feijó, foram entregues em 2006. E por fim, o Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, com 133 apartamentos, também construído na Avenida Senador Feijó, entregue em 2018.

Imagem 2: Resumo das fases de intervenção do poder público na Comunidade Vila Santa Casa



Fonte: COHAB – Santista, 2021.

Contudo, todos os feitos foram determinados pelas práticas dos moradores, como destaca Vânia, ao recordar do número insuficiente de moradias construídas pela prefeitura em relação ao total de famílias residentes na antiga comunidade, a luta pelo cadastro até a aquisição da moradia, e a importância da posse do terreno:

“Cheguei a ir em várias reuniões na Cohab, subi para São Paulo na CDHU, e foram muitos anos de luta. Graças à Deus o terreno daqui já era nosso, porque o terreno quem comprou foi o Capistrano. Não era da prefeitura, o terreno era da comunidade mesmo. Então, acho que por isso que eles não recuaram e removeram os moradores. Porque esse terreno foi doado para ajudar a Vila Santa Casa, então os moradores já tinham direito desse terreno, entendeu? Eles queriam a área limpa, e ficaram algumas famílias aqui, porque não deu para colocar todo mundo no prédio. Aí a gente não saiu. E continuamos lutando para ter nosso cadastro, foi quando eu fui removida para o alojamento, e ainda ficaram algumas famílias aqui. Quando foram

concluir a obra, as famílias que tinham ficado, eles removeram e colocaram no auxílio aluguel. As famílias ficaram no auxílio aluguel do início até o final da obra. Foi quando finalizou e a gente mudou.

Eu penso assim, se esse terreno fosse da COHAB ou da prefeitura, você acha que eles não teriam jogado a gente em outro lugar? Com certeza né... Só que eles não puderam fazer isso, porque o terreno era nosso. Era não, é nosso (risos).”

Para além da luta por um projeto habitacional, mesmo antes da obtenção do terreno, já haviam surgido outros enfrentamentos com o poder público, como os embates pela proposta da área ser caracterizada como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), um importante fator que poderia garantir a permanência dos moradores e a construção de habitações de interesse social. A lei de ZEIS, criada durante o governo da prefeita Telma de Souza (PT – 1989 a 1992), em sua proposta original, excluiu a área referente a antiga comunidade, devido sua proximidade com a orla da praia, sendo aprovada pelos vereadores apenas as regiões dos morros e os bairros periféricos na Zona Noroeste da cidade. Nesse caso, vale considerar um ponto fundamental: a localização. De acordo com Villaça (1998), a localização da terra urbana também possui um valor dado pelo tempo de trabalho socialmente necessário para a produção da cidade. Por meio da acessibilidade, os habitantes estabelecem uma conexão com todo o sistema urbano, entre os diferentes pontos no espaço. Sendo assim, quanto mais central o terreno, mais trabalho aplicado na produção dessa centralidade, correspondendo a um maior valor. Diante disso, o autor ressalta que tal processo manifesta a tentativa do capital de produzir e transformar as localizações em mercadoria, com o propósito de exercer uma apropriação diferenciada das vantagens locacionais da terra urbana, dominando o espaço e impondo às classes de renda mais baixas uma localização fundamentalmente subordinada pelo capital. O episódio ocorrido na luta pela ZEIS, demonstra como a localização também pode atuar como uma força significativa e capaz de estruturar o espaço urbano, fazendo com que a apropriação se realize de maneira diferenciada, conforme as vantagens e desvantagens do espaço produzido, em que as classes de renda mais alta, em diversos momentos, vencem a disputa pela melhor localização do solo. Apesar disso, depois de muito enfrentamento e empenho, bem como a posterior aquisição do terreno, os moradores da Comunidade Vila Santa Casa conseguiram incluir a área na lei de ZEIS, em 1994. Sobre a questão levantada, Frederico apresenta a dimensão da luta e a conquista do local demarcado como ZEIS:

“Mas foi a Telma. Foi uma luta do Davi e da Telma, que garantiu essa lei. Por isso que nós não saímos daqui. Porque depois do governo do PT, queriam tirar a gente daqui. Só não tiraram a gente desse bairro da Encruzilhada, não levaram a gente para

o Morro do Ilhéu, do Sapo, do Borel, porque existe essa lei. Essa lei de Zona de Interesse Social. O PT saiu, mas falou ‘Eu vou garantir’.”

O passo que aparentava ser apenas mais um desafio vencido, continua a reverberar nos dias atuais, em virtude de parte do terreno remanescente, situado em frente ao atual conjunto habitacional. Antes ocupado pelas últimas famílias da comunidade, após a transferência dos moradores para o Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa, os barracos foram demolidos, o terreno foi limpo, cercado e fechado com portões de ferro pela equipe da COHAB – Santista, na tentativa de evitar novas ocupações. Segundo destacam os entrevistados, os moradores buscaram junto ao poder público, propor alguns projetos que pudessem trazer benefícios para o bairro (como novas moradias, uma creche, escola ou posto de saúde) dando uma finalidade ao espaço que restou da área. Porém, essa questão ainda não foi solucionada, e de acordo com a COHAB – Santista, estudos estão sendo realizados no local e ainda não se sabe o que será feito. Nesse ínterim, a população segue sem os equipamentos urbanos, privados de diálogo e de esclarecimentos, como afirma Mônica:

“Olha, eu ainda tenho três filhos que precisam de moradia e eles (COHAB - Santista) estão com esse terreno aqui encruado. O terreno que nós saímos. Lá atrás, no começo do ano passado, eles entraram com um projeto de fazer moradia. Só que nós estamos de olho, por isso que eles não mexeram nesse terreno. Eles acham que a gente é otário. Nós fizemos um grupo quando eles começaram a mexer aí. Veio engenheiro, um monte de gente, e nós também entramos em ação. Aí eles ficaram com medo e deixaram quieto. Está lá, vai ficar ali, está lá. Porque nós demos muitos projetos para eles. Nós falamos que poderia ter sido colocado o colégio ‘Dino Bueno’, que é alugado e não é da prefeitura. A Policlínica também é alugada, e poderia fazer lá. Uma creche que nós precisamos para as crianças aqui do prédio. Eles falaram que não, que eles iriam fazer salas sociais, que iriam abrir uma rua. Eu falei ‘Rua? Que rua? Mais uma? Já tem rua aqui para que mais uma? Não precisa disso’. Precisamos de moradia, esse terreno dá para várias moradias. Se não vai fazer, vai ficar como está, porque quando começar a construir a primeira pedra nós vamos invadir. Vai dar polícia? Vai. Que venha, mas a reportagem vai também”.

Foto 8: Parte frontal do terreno remanescente



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 18 jun. 2022.

A declaração de Mônica, evidencia a contradição existente entre as necessidades da população e as prioridades da administração pública, já que havendo ainda demanda por moradia, as preferências estariam entre a construção de “salas sociais” ou mais uma “Operação Urbana”, com abertura de via pública. Sob essa perspectiva, cabe refletir se o terreno remanescente permaneceria desocupado e à sombra da COHAB – Santista, caso não tivesse sido incluído como Zona de Interesse Social. Acerca do terreno e da relevância da lei de ZEIS, Frederico prossegue:

“Essa panela ainda não abriu, mas quando abrir, a gente vai saber o que é que vai acontecer ali. Porque ali é Zona de Interesse Social, aquele terreno. Não é terreno particular. Não pode virar um supermercado do prefeito, não pode virar uma padaria, não pode virar uma sapataria, não pode virar. Ali é Zona de Interesse Social.”

As divergências em relação ao terreno remanescente, e o modo como a administração municipal conduziu o projeto de habitação da antiga Comunidade Vila Santa Casa, desvenda a prática elitista e autoritária da política brasileira, em que as classes populares estariam desqualificadas para intervir em causas decisivas e exercer funções de governança, posições que deveriam ser tomadas por homens distintos, aristocratas ilustres e detentores da concepção do que seria correto, e do que seria incorreto para o grupo social.

De fato, comparado com outros países do mundo, a participação da população brasileira em organizações sociais, como sindicatos, partidos políticos, associações de bairros e outras entidades com interesses comunitários é bastante limitada, o que historicamente tem resultado na grande dificuldade de estabelecer e atender reivindicações. Kowarick (1979)

chama atenção para o fato do habitual perfil traçado para explicar da sociedade civil no Brasil, como “amorfa, frágil, gelatinosa”, em que as associações, partidos políticos, sindicatos e demais grupos de defesa de interesses coletivos, não teriam encontrado formas de unir as classes populares em busca de conquistas, defesa e preservação de bens e serviços urbanos básicos. O autor evidencia ainda, uma segunda definição muito frequentemente, no tocante a uma “vocação metafísica”, em que naturalmente o povo brasileiro é dotado de uma condição conformista pacífica e passiva. As duas representações tem servido como um importante recurso ideológico para legitimar o controle do Estado, no que se refere às ações empreendidas pelas classes populares, de modo a sustentar uma ideia de fragilidade orgânica da sociedade, onde somente o Estado teria a capacidade de conceber os meios necessários, desejáveis, suficientes e em conformidade com o poder instituído.

Cabe apontar que, apesar desse discurso ideológico, a realidade explicita um quadro bem distinto do esperado, pois entre Estado e sociedade os embates acontecem, as reivindicações são apresentadas, e as pressões geradas são vistas pelo poder público como tramas que colocam em risco o controle social. Nesse caso, o que interessa não são as demandas coletivas, a representação e participação do povo, mas, a manutenção das normas dominantes, em que a partilha dos bens e serviços urbanos permanece desigual, excludente e apoiada na jurisprudência do Estado. A potência da ação popular e os possíveis resultados de seus feitos em processos decisórios, amedrontam e preocupam a preservação do poder de grupos hegemônicos, já que poderiam provocar transformações capazes de inverter privilégios historicamente centrados em uma pequena minoria da população. Com a finalidade de conservar essas condições sociais e econômicas de exclusividade e controle, o Estado, em seus vários níveis de governança, implementa uma rotina burocrática desenvolvida a partir de numerosos departamentos especializados em ofertar serviços de caráter básico, que na prática detém o escopo de neutralizar os confrontos, enfraquecendo as reivindicações das classes populares, por meio do cooptação e institucionalização dos movimentos de luta populares.

O projeto habitacional da antiga Comunidade Vila Santa Casa, viabilizado pela prefeitura municipal e pela COHAB – Santista, pode-se mostrar um fragmento desse processo. Depois da construção dos dois primeiros prédios, no decorrer da segunda fase da regularização fundiária, com número insuficiente de apartamentos em relação ao total de habitantes da comunidade, foram longos anos de conflitos e enfrentamentos, até que todos os residentes estivessem em suas moradias. Como já mencionado anteriormente, a associação de moradores da comunidade exerceu um papel fundamental na conquista da habitação, contudo com o passar do tempo, alguns moradores foram deixando de comparecer em reuniões e

acreditar nas propostas apresentadas e inacabadas do poder público. Os encontros foram se esvaziando, a dúvida foi se instalando e até mesmo a associação foi perdendo, aos poucos, a sua capacidade de unir os moradores para enfrentar os embates. Sobre esses episódios, Renata lembra:

“Chegou no final ninguém queria mais nada, ninguém botava o pé na sede. Teve uma vez que eu fiquei envergonhada porque foi uma reunião que nós fizemos com o Dr. Francisco. Veio o Dr. Francisco, e ele sempre trazia a secretária dele também. Ela pedia para a gente sair avisando pelas casas que teria reunião tal horário com o doutor e tal, assunto do nosso interesse, aquela coisa lá, né? Às vezes acontecia dela fazer uns panfletos e nós botávamos nas portas. Só que chegou uma hora que não adiantava. Ninguém ia na sede, ninguém queria saber. Não tinham interesse Quando a gente chamava para uma reunião ‘Amanhã na sede tal horário’, sabe o que as pessoas respondiam para a gente? ‘Ah, vou lá naquela porcaria escutar a mesma coisa de sempre, as mesmas besteiras? Escutar as baboseiras que o povo fala e nada muda?’ Aí eu dizia assim ‘Mas se você parar, é que não vai mudar mesmo!’ E eles me diziam: Ih, tu é muito besta, fica lá ‘babando o ovo’. Eu dizia ‘Mas um dia isso aqui muda. Um dia a gente muda. É aquela história, água mole em pedra dura, tanto bate até que fura’. Teve gente que disse ‘Oh, minha filha acabou de nascer, eu vou fazer o aniversário de 15 anos dela e esse prédio que vocês tanto falam não vai sair’. Mas é assim, cada um acredita naquilo que quer acreditar, e a gente não largou a luta, né? A gente não largou nunca. Mas eu vou te falar, foi muita luta, a gente lutou muito, a gente sofreu.”

Sobre as mudanças na administração, a ausência de soluções e a postura do poder público diante da falta de esclarecimentos no decorrer das reuniões que aconteciam na sede da associação de moradores, D. Laura rememora:

“A Cohab sempre alegava falta de verba. Primeiro foi o presidente Ernesto, depois mudou para o Abílio... Mudava e a gente nem sabia. Quando ia pensar já era outro presidente da Cohab. E diretor de habitação, que é outra coisa, também né. Então aí o que aconteceu... Quando era o Abílio, ele era muito mole, ele prometia uma coisa e não cumpria. Tanto que quando ele começou a vir nas reuniões aqui na sede, ele estava sendo já vaiado, porque tudo o que ele falava, não cumpria nada. Ele foi perdendo a moral porque ele não cumpria. A Cohab fazia as reuniões do projeto só para alimentar, né? Porque os projetos nunca saíam, eles falavam, prometiam, mas eles não cumpriam. De boca, sim. Falava de boca, saía no jornal, como até hoje eu tenho no jornal, provando que eles falavam, mas na prática nada. Tanto que a Cohab foi tão sacana com a gente... Uma vez eu perguntei para eles assim ‘Cadê a verba do governo federal para a moradia, para habitação?’ Porque a gente sabe que para tudo sai uma verba, sai para a saúde, sai para habitação, sai para segurança, sai para

educação. A gente não é tão burro assim para não saber que o governo federal tem esse dinheiro, e em cada estado ela sai.”

Um dos traços marcantes da sociedade capitalista é dissimular as relações sociais entre os sujeitos, a partir da submissão do qualitativo ao quantitativo. Assim, o Estado tem carregado a narrativa de que governa para a maioria, e que é o mais bem capacitado para comandar os processos decisórios nas esferas econômica e social, por meio das políticas públicas, instrumentalizando o poder e retirando das classes populares a alternativa de mobilização e autonomia, no que se refere a produção e gestão dos bens e serviços coletivos.

De fato, sair da favela não consiste em um movimento de fácil concretização, sendo que na maioria das vezes, ocorre apenas mediante intervenção da administração pública, com a transferência das famílias para uma moradia social. Em contrapartida, essa prática do Estado, que tem a intenção de eliminar o conflito e enfraquecer a luta contra o poder estabelecido, também impede a criação, a participação e a gestão das obras sociais por parte da população. A partir do controle burocrático e da contenção dos movimentos das classes populares, o poder público tem buscado cooptar e desarticular as lutas das massas urbanas, seja por meio da determinação do conceito de que cabe ao Estado a tarefa de colocar a cidade “em ordem”, apoiado na técnica, como também dando a ilusão de que existe a participação dos habitantes, mas que na verdade, se trata de uma cidadania antes prometida do que atribuída. Como aponta Lefebvre (2000), as relações sociais se concretizam no espaço na medida em que ele é produzido. Nesse sentido, o autor analisa a produção do espaço a partir da tríade concebido/vivido/percebido, onde os três elementos são distintos, porém indissociáveis no processo de produção e reprodução espacial, sendo o concebido definido como o espaço planejado, normatizado e tecnocrata; o vivido caracterizado pelo clandestino, o subterrâneo da vida social, carregando consigo a capacidade de transgredir e transformar, subvertendo a lógica do concebido; e o percebido como resultado da articulação direta entre o concebido e vivido, revelado mediante a prática social (ALVES, 2019). Mesmo que o concebido esteja mais perceptível, por meio do planejamento estatal, das normatizações (leis e convenções sociais) e funcionalizações do espaço, o vivido emerge, ainda que pontualmente na vida social. Uma amostra desse instante, pode ser notada diante de um episódio ocorrido na antiga Comunidade Vila Santa Casa. Ao lado da favela foi construído um condomínio de alto padrão, com variados equipamentos de lazer, incluindo uma grande piscina. Em um dia quente de verão santista, estando o terreno aberto e desocupado, pois as obras ainda não haviam sido concluídas, crianças e jovens da comunidade adentraram o local e tomaram

banho de piscina. Evidentemente, após alguns moradores do bairro perceberem o que estava acontecendo, chamaram a polícia e terminaram com a diversão. Entretanto, o que parece apenas ser uma brincadeira juvenil (ou invasão para outros), também pode ser considerado como um átimo em que o vivido se coloca sobre o concebido, o espaço dos “usadores” se coloca sobre o espaço dominante, subvertendo a ordem imposta.

Foto 9: Vista aérea da Comunidade Vila Santa Casa, e ao lado a piscina do condomínio



Foto: Página “Caldeirão do Diabo” na mídia social Facebook. Data de acesso: 23 mai. 2022

A começar pela apropriação do espaço, os jovens moradores da comunidade revelam a luta contra a propriedade privada, que por meio da segregação tem negado não somente a moradia, bem como nesse caso, oportunidades de diversão e festa. É certo que o vivido carrega uma potência transformadora, capaz de alterar a realidade social. Vale refletir, contudo, que nos termos de Lefebvre, essas transgressões pontuais não são capazes de modificar significativamente as estruturas sociais, mesmo que sirvam como situações que proporcionem a tomada de consciência dos processos de dominação social e para a luta contra a degradação da vida, frente à urbanização contemporânea, marcada pela primazia da propriedade privada e pela reprodução ampliada do capital. Com isso, difere da conjuntura consolidada no início da Associação de Moradores da Vila Santa Casa, representada pela

resistência, onde os habitantes implementaram ações que incluíam recursos e estratégias coletivas e articuladas a um projeto político e social.

Se por um lado existe a força transformadora e potência revolucionária impulsionada pelo vivido, por outro, o concebido procura a todo o tempo impor suas normas e constrangimentos para evitar importantes mudanças no espaço social. Nesse caso, o transcórrer dos acontecimentos referentes à Associação de Moradores da Vila Santa Casa também pode retratar essa condição, a partir das relações que se deram entre o poder público e os residentes da antiga comunidade, resultando na diminuição da atuação da associação (e em seu posterior declínio - que será tratado com mais detalhes em momento posterior), quando na ocasião em que alguns moradores atingiram suas reivindicações, deixaram de participar das reuniões, além de uma outra parcela dos residentes que não foram contemplados com a moradia, diante do descaso da administração municipal, cansados de reivindicar, tomados pela descrença e considerando as dificuldades de se obter conquistas mesmo com a luta, esmorecem em sua radicalidade e são cooptados pelo Estado. Desse modo, o concebido conduz a vida urbana, fazendo com que grande parte dos habitantes incorporem as normas, obedeçam as ordens e suportem as coações existentes na atual sociedade capitalista, embora o vivido, apoiado na resistência e absorvido pela prática social pudesse alcançar um propósito revolucionário.

Além da resposta parcial e fragmentada das reivindicações e a tentativa de controle das organizações sociais, Estado e capital procuram mediante uma persuasão ideológica baseada no discurso da técnica, sustentado por leis e modelos que individualizam e desconstruem a ideia de comunitário, manter a continuidade do espaço dominante constituído pelo predomínio da propriedade privada. Dessa maneira, a noção de planejamento e necessidade de organização espacial, que também permeia a esfera habitacional, na verdade, carregam uma relação mercadológica onde a habitação é em primeiro lugar uma mercadoria, e não um espaço de realização da vida.

Assim, organização e técnica têm servido como base material tanto para o poder público quanto para que sistema capitalista fundamentarem a capacidade de agir, não em favor do corpo social, mas por interesses próprios, e serão sobre essas questões que trataremos em seguida.

O urbanismo de Estado e a transfiguração do habitar em habitat: o Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa

É certo que o Urbanismo precede o modo de produção capitalista. No passado, ele estava associado às ações políticas e religiosas, por meio da monumentalidade e das possibilidades de criação e apropriação constituídas no habitar. Com o advento da indústria e a carência de moradia nas cidades para os trabalhadores, a esfera habitacional vai se apresentando como um “problema” a ser resolvido em meio ao “caos” decorrente da expansão das cidades. É nesse contexto que a prática urbanística se estabelece a partir de uma racionalidade tecnicista, tendo o Estado como protagonista de suas ações, intervindo no espaço, por meio de funcionalizações e normatizações, baseadas na narrativa de que é preciso colocar ordem na cidade em desordem. Esse racionalismo que se pretende coerente em meio a realidade caótica da cidade, vai sistematizando em operações gráficas projetadas sobre o terreno da lógica do morar, onde fragmenta e esvazia a realidade urbana, de modo que a organização das incoerências esconde uma estratégia da reprodução social no espaço, a começar pela habitação (LEFEBVRE, 2002; 2016).

Partindo dessa reflexão, Lefebvre (1975; 2008) afirma que o Urbanismo se torna uma ideologia encoberto pelo mito da técnica. Procurando dominar e submeter o processo de urbanização conforme sua ordem, diante de lógicas e estratégias pautadas no conceito cartesiano e na representação de um espaço vazio (quase geométrico), o Urbanismo segue com o intuito de controlar a cidade, na tentativa de eliminar tudo o que nela é visto como nocivo, os espaços doentes (a degradação, a sujeira, as doenças) para transformá-los em espaços saudáveis (limpos, belos e harmoniosos), mas desse modo, desconsidera a cidade como produto social, seus conteúdos e suas contradições. É verdade que ao ser observado de perto, não podemos deixar de notar o desdobramento do Urbanismo em diferentes perspectivas, contudo, nesse momento da pesquisa, mostra-se interessante destacar uma de suas tendências: o urbanismo de Estado.

A narrativa pautada na técnica, proposta pelos urbanistas ligados ao setor público para dar solução aos problemas urbanos, se faz necessária na medida em que conseguem impor (em nome do saber) e fazer (pela sistematização) com que a sociedade aceite seus modelos, suas informações e suas comunicações. Entretanto, seus projetos dispõe do mínimo de técnica, estando ligados diretamente as questões econômicas, de maneira que obedecem às exigências do baixo custo da produção (LEFEBVRE, 1975; 2002).

Para os moradores do Conjunto Habitacional Santos - T, os resultados desse urbanismo de Estado que se diz a serviço da técnica, mas que na realidade se coloca em proveito do modo de produção capitalista, podem ser vivenciados no dia a dia, desde a mudança para a nova habitação. O prédio é considerado um modelo de modernidade e inovação pela prefeitura de Santos, por ser se tratar de um condomínio fechado e ser capaz de acomodar todas as famílias no mesmo local, possui 20 pavimentos (garagem no subsolo e 19 andares com apartamentos), somando 133 unidades habitacionais em uma área construída de 11.893,92 m². Os apartamentos contam com dois tipos de tamanho, sendo que 19 deles foram construídos com metragem de 58, 46 m² e 114 dispõe de 54, 70 m². Mesmo com dimensões diferentes, todas as unidades habitacionais são compostas por 02 dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviço. O condomínio ainda comporta áreas de lazer, com salão de jogos, quadra esportiva, playground, uma sala com brinquedoteca, salão de festas e uma churrasqueira, além da garagem com vagas para automóvel, moto e bicicletas. Entretanto, logo depois da transferência para o prédio, muitos apartamentos vieram a apresentar os mais variados problemas (infiltração no teto e nas paredes, piso estufado, rápido desgaste e mau funcionamento de equipamentos como torneira e maçanetas, defeitos na rede elétrica, entre outros). A moradora Mônica descreve a situação que ainda ocorre em seu apartamento, apontando quais foram as condutas do poder público em relação aos problemas:

“Depois de dois anos e meio, começaram as cobranças e o ‘quebra-quebra’. Antes da gente entrar, já tinha ‘quebra-quebra’. Eles falaram que iriam mandar arrumar, que iriam mandar a empresa da Panda, porque foi a Panda que construiu aqui, mas nunca aconteceu nada disso. No meu apartamento veio um monte de gente, auditoria, tiraram foto de um canto, tiraram foto de outro, e nada foi feito. Somente conversa, a tomada com problema, o teto com buraco... Tem azulejo quebrado, a janela que falta as peças, cai tudo, e nós não podemos mexer. Nós começamos a falar com eles, e eles falaram ‘Não mexe, que se mexer perde toda a garantia. Por favor, não mexe’. Mas teve gente que tinha que mexer, porque não achava certo estar morando num canto que você está pagando, e está tudo quebrado. Aí eles falaram assim ‘Nós não podemos fazer nada. Alguém mexeu num lugar que não era para ter mexido. Vocês perderam a garantia’.”

Da mesma forma, Frederico relata os mesmos impasses na nova moradia, e os obstáculos que se levantam na busca de soluções:

“Olha senhora, eu pago um monte de coisas. Tanto que eu não sei nem mais o que eu pago. Mas é tanta coisa que eu pago. Quando eu me mudei, houve um problema de vazamento que vem lá de cima, do morador daqui de cima, e disseram que é problema de construção. E o que aconteceu no meu, aconteceu na maioria dos apartamentos aqui, um monte de problemas de construção. Você paga seguro, você paga não sei o que... Você paga um monte de coisa, você vai procurar um direito,

“você não tem. Você quer resolver, e não pode não. No barraco você podia resolver o problema. Aqui não, fica assim... Olha já vai fazer três anos.”

Foto 10: Buraco, infiltrações e descolamento do piso no apartamento



Foto: Arquivo pessoal de “Frederico”, 2019.

Além de problemas nos apartamentos, existem transtornos causados por questões relacionadas também ao mau funcionamento de equipamentos. O elevador, definido pelo prefeito como “antivandalismo”, mostrou graves problemas técnicos mesmo com breve tempo de utilização, como também surgiram algumas avarias na estrutura e nas áreas comuns do prédio. Quanto a esses aspectos, Mônica segue explicando a conjuntura experienciada:

“O elevador desde que eu entrei, está quebrado. Quebra, cai, até cair e matar alguém. Não matou ninguém até hoje, mas ficou gente presa uma hora, trinta minutos, vinte e cinco minutos, dentro do elevador. O playground ficou seis meses bom, e com seis meses quebrou. Por quê? Não tem estrutura física boa. Não foi feito com armação de ferro, foi feito de areia. Assoprou caiu. E as crianças levaram a culpa.”

Foto 11: Playground do condomínio quebrado



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 16 mar. 2022.

Foto 12: Infiltração na parede da garagem do prédio



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 16 mar. 2022.

O responsável pela gestão do prédio, conta sobre um incidente ocorrido no primeiro ano de sua administração, quando a área atrás da quadra desabou, inundando com água da chuva e cobrindo de terra parte do estacionamento localizado no subsolo do prédio, que por sorte não feriu nenhum morador. Além do susto, ele relata os numerosos contratemplos vivenciados com a COHAB-Santista, em razão da complexidade nos trâmites e morosidade

para solucionar o problema. A parede do estacionamento ainda guarda as marcas da inundação, como podemos verificar na foto abaixo.

Foto 13: Parede do estacionamento com marcas da inundação



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 16 mar. 2022.

Os depoimentos dos moradores do Conjunto Habitacional Santos – T, revelam a lógica do quantitativo e da mercadoria apoiada pelo Estado. Instrumentalizando o espaço por meio de uma racionalidade econômica, o governo busca, sobretudo, a diminuição do déficit habitacional, ofertando o maior número de moradias pelo menor custo possível, e desse modo, tem causado prejuízo, insatisfação e desconfiança na vida daqueles que habitam os novos apartamentos. Vê-se, pois, que o poder público tem desconsiderado não apenas a participação, como também as necessidades e os desejos dos residentes, quando a questão é a construção de moradias. Por vezes, articulando-se aos setores financeiro e imobiliário, o Estado passa a se apoiar na técnica para impor e fazer com que a sociedade aceite suas soluções, ampliando o seu controle sobre o saber, sustentando a manutenção das relações sociais de produção, contribuindo para o fortalecimento da propriedade privada e da acumulação de capital sob seu comando.

Na tentativa de gerenciar o conflito entre a reprodução do capital e a reprodução da vida, o Estado procura comandar o espaço social de variados modos. Dentre as maneiras de dominação, uma delas pode ser facilmente encontrada no quadro histórico-social do país, por intermédio de um pacto territorial, em que a ilegalidade se torna tolerável para que em momento posterior, consiga ser negociada pelo poder público. A instituição da figura de um Estado provedor a partir da Era Vargas, determina as relações do pacto, no qual moradores desses territórios irregulares, que pela licitude teriam de ser punidos, ao serem reconhecidos e amparados, ficariam devendo ao poder público os favores recebidos. Nesse caso, o modelo composto pela “doação” do Estado para a “retribuição” do cidadão, cria as condições para uma relação de subordinação dos governados acerca dos governantes, dificultando algumas das iniciativas de organização autônoma que possa surgir da classe trabalhadora. O período de redemocratização consolida essa relação da população com o poder público, baseado no populismo e no clientelismo, cenário que poderia ter permanecido no passado, mas ainda consegue ser observado até os dias atuais, nos quais a condescendências com ocupações irregulares, bem como as melhorias obtidas por esses locais, podem ocasionalmente ser entendidas pelos moradores como um favor do Estado a ser retribuído com votos (ROLNICK, 2019).

Esse pacto político firmado na doação, tem sido analisado e nomeado de “ideologia da doação” por autores que tratam da questão social (GOMES, 1988; VIANNA, 1976) e evidencia essa manobra do Estado com o intuito de se impor (junto a outros grupos dominantes) como uma instituição de poder e influência mediante a intermediação das classes populares.

É claro que existem contradições, circunstâncias onde os habitantes lutam contra as coações e práticas normatizadoras promovidas pelo poder público, como já apontamos anteriormente no caso dos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa. Vale destacar, no entanto, que a estrutura formada por esse arranjo político e territorial, além de carregar em alguns casos, a capacidade de converter representantes de associações coletivas em cabos eleitorais e fazer com que as melhorias se vinculem aos votos, ainda pode se mostrar um mecanismo eficiente contra movimentos de resistência organizados pelas camadas populares.

No ano de 2018, ocorreu a inauguração do Conjunto Habitacional Santos - T, com a entrega do prédio, quando um grande palco foi montado em frente ao condomínio para a realização de uma cerimônia que reuniu moradores, representantes da COHAB – Santista, deputados, vereadores, o prefeito e o governador do estado de São Paulo, no dia 26 de janeiro, data em que se comemora o aniversário da cidade de Santos.

A ocasião muito festejada, foi cercada de veículos da imprensa oficial do município, da mídia local e registrado em vídeo por moradores (este último, arquivo do qual possibilitou testemunharmos o episódio). Na gravação, ao chegar, o governador do estado de São Paulo demonstra desconhecimento sobre o local, visto que mal sabia o nome da comunidade, mas faz questão de adentrar a favela e cumprimentar a todos que o esperavam nas portas dos barracos, um gesto habitual realizado pela classe política. Do outro lado, estavam os moradores da comunidade radiantes, abraçando e agradecendo o político que perguntava sorrindo aos residentes “E aí, vocês estão preparados para mudar?”. Em seguida, ao ser indagado sobre a situação precária em que aquelas pessoas viviam, o governador redireciona a conversa para a entrega e qualidade do prédio construído pelo poder público para dar “qualidade de vida” àquela população. Posteriormente, ao voltar para o prédio, é dado início a apresentação, ressaltando o número de unidades, o custeamento feito pelo governador junto à prefeitura de Santos, fotos são tiradas com as famílias e logo em seguida, o prefeito da cidade inicia um discurso, onde afirma:

“Não tem nenhum prédio com 19 andares no estado de São Paulo. Esse é o primeiro. É o único, feito em uma solução diferenciada, que para a nossa cidade é a única alternativa porque nós precisamos verticalizar, pois nós não temos terreno... Queríamos tirar esse projeto do papel, pedimos ajuda e o governador falou ‘Faça!’, seguimos em frente e hoje estamos fazendo essa entrega. Um prédio com 19 andares e de frente para o mar, para alguns moradores que irão morar nos andares de cima... Quem sabe fazer e faz bem-feito é o governador Geraldo Alekmin.”

No final da solenidade, após os discursos de várias figuras políticas da cidade (e sem ser ouvido nenhum depoimento dos futuros residentes do novo conjunto), o apresentador incentiva pessoas a agradecerem em alta voz, e sem demora o nome do governador é mencionado e ovacionado pelo público presente. Os fatos relatados durante a inauguração do conjunto habitacional se encontram impregnados em tal grau na sociedade brasileira, que elementos como manipulação e controle por parte de administradores públicos, parecem condições naturais e inerentes ao conjunto social. No entanto, a formalidade registrada em vídeo por moradores da Comunidade Vila Santa Casa, exhibe pontos nos quais, mesmo de maneira camuflada e encoberta por aquele momento agradável entre os futuros residentes do conjunto habitacional, demonstra as imposições e constrangimentos que surgem, seja com a narrativa técnica sobre a necessidade de verticalização em virtude da raridade do espaço, ou na “ideologia da doação”, fundamentada na propaganda política com a figura do governador (já que em muitos instantes, é citado o nome do governador e do prefeito em substituição de instituições governamentais como a COHAB e a CDHU). Não por acaso, o ano de 2018

tratava-se de um período eleitoral, em que o governador do estado de São Paulo disputou o cargo para a presidência do país pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB).

Os efeitos dessa estratégia política, conseguem ser claramente notados no decorrer do processo de transferência das famílias para o Conjunto Habitacional Santos – T, desde o dia da inauguração do prédio. Na data mencionada, foram entregues apenas “chaves de papelão” (nomeada deste modo, em razão do material utilizado para a confecção de uma chave fictícia pela COHAB – Santista) como contam os entrevistados. A contar dessa data, desenrolou-se um espera de mais três meses até a entrega das chaves dos apartamentos, pois apesar da inauguração, as obras no conjunto habitacional não tinham terminado. Os moradores também relembram a desorganização e os conflitos gerados pelos procedimentos utilizados pela COHAB – Santista durante a transferência das famílias. Em uma das visitas ao conjunto habitacional, no decorrer das entrevistas, uma conversa entre duas moradoras, explica com detalhes o modo que se conduziu todo o processo de transferência e qual foi a conduta da COHAB – Santista naquela data:

Rosário: Você lembra que eles inauguraram o prédio, a gente nem entrou no prédio, só para ele sair para ser presidente, o abençoado do governador. O ‘Fulano’ (diretor da COHAB) saiu para trabalhar com Geraldo Alckmin. Você vê, ele entregou a chave de papelão para a gente uns dois meses antes. Era figurativo. Entregaram a chave de papelão, fizeram aquela presepada para todo mundo ver, para inglês ver, né?

Entrevistadora: Então no dia da inauguração vocês não entraram aqui?

Laura: Nunca, só para olhar alguns apartamentos que estavam abertos, porque nem para subir a gente não podia.

Rosário: Eu não estava aqui. Eu não participei dessa presepada.

Laura: Sua ingrata!

(E as duas caem na gargalhada).

Rosário: Eu não iria fazer número, participar da palhaçada de um idiota que queria ser presidente.

Laura: Mas a gente não sabia da palhaçada.

Rosário: Não sabia não, mas na verdade, foi o que aconteceu. Eles não chamaram a gente para mudar. Já quando chamaram para mudar, isso foi uns três meses depois da situação.

Laura: Era por causa de eleição. Foi antes das eleições. Porque nas eleições ele não podia.

Rosário: Foi porque ele tinha que sair, ele tem que sair do governo para se escalar presidente. Tem que dar um tempo.

Laura: É, e nessa época até o ‘Fulano’ (da COHAB) estava ‘mechado’ com ele e saiu também, né? Saiu da presidência, se afastou.

Rosário: Então, foi uma coisa meio que forçada, tipo “Vai tem que ser dessa forma!”.

Laura: E outra, era assim, no dia da mudança você era escoltada.

Rosário: Tudo do jeito deles, o horário deles, as coisas deles. Saía um, passava duas horas, saía a outra mudança.

Rosário: Era uma escala, entendeu? Mas assim, entrava e quando passava um tempo, chegava a outra, então tinha que obedecer aquele tempo.

Laura: Chamava o apartamento, a gente deixava a mudança, o povo botava dentro do elevador. Subia um da Cohab com a gente, entregava a chave e mostrava o

apartamento. A gente não teve tempo nem de limpar para entrar, entrava do jeito que eles queriam.

Rosário: Era assim ‘Está tudo bem, está tudo certo? Assina aqui. Está tudo funcionando, assina aqui.’. Meu, tu acabou de entrar...

Laura: A gente nem conseguia ter tempo de conhecer.

Rosário: A gente conheceu o apartamento na hora que entrou para cá. Ai eles alegavam ‘Está bom, isso aqui? Está bom? Então assina’. Então, você está dizendo sim, sem saber.

Laura: Dizia ‘Oh, a torneira está funcionando, a luz está acendendo’. A gente não tinha tempo nem de olhar direito.”

Sobre o mesmo evento, outro morador entrevistado comenta:

“Até no dia de mudar foi ruim. Deu confusão, deu morador que queria agredir o rapaz da COHAB. Porque não queria mudar hoje, queria mudar amanhã, porque foi avisado de última hora que estavam expulsando ele do barraco... Todo mundo ficando doido, deu uma confusão. Foi um ‘pega para capturar’. E um monte de apartamento aqui com problemas, eles (COHAB) empurrando as pessoas com os apartamentos cheios de problemas. E foi no ‘Se vira, dá teu jeito. Não sou assistente social, se vira’.”

Diferentemente do que foi presenciado no dia da inauguração do prédio, o poder público comportou-se com distanciamento e pouco entusiasmo (e em alguns momentos, até mesmo, constringendo moradores) ao longo da transferência das famílias para o conjunto habitacional. A realidade apresentada é capaz de explicitar a concepção de doação do Estado à população, que tem o intuito de tornar menos visível a habitação como direito e/ou como resultado da mobilização e da pressão política dos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa. Sobre a “ideologia da doação” Rolnick (2019) considera que a relação estruturada por meio desse pacto territorial, coloca o Estado na posição de superioridade em relação aos cidadãos, já que atribui ao poder público a figura de doador e à população de receptor, presumindo que aqueles que recebem o favor possuem uma dívida. Em débito com o Estado, esses habitantes estão designados a conceder uma retribuição (sem determinação prévia) que poderá ser cobrada a qualquer momento e de diferentes maneiras, fazendo desse vínculo um instrumento para a manutenção de uma ordem que impede a construção e integração de variadas formas de ocupação do espaço, reforçando o domínio do Estado sobre o espaço. O caso do Conjunto Habitacional Santos – T, aponta que a relação doador-receptor, na qual resulta o sentimento de “estar em dívida” com o poder público, pode tornar procedente os abusos, os constringimentos e as arbitrariedades cometidas pelo Estado, acarretando em senso de aceitação de tal conduta pelos novos moradores.

Para além do descaso e das imposições, um outro acontecimento reiteradamente narrado por alguns dos entrevistados apresenta relevância. O episódio também ocorreu no dia

da transferência das famílias, e diz respeito a declarações feitas por representantes da COHAB-Santista sobre o futuro dos apartamentos e dos moradores. Durante a mudança de um grupo de famílias (na época eram efetuadas sete mudanças por dia, até que todos fossem removidos para o conjunto habitacional), uma funcionária da entidade expressou sua opinião diante das pessoas que mudavam para o prédio dizendo “Não dou dois anos para a maioria se mudar daqui”. A fala pretenciosa da representante da COHAB – Santista, manifesta dois aspectos importantes a serem considerados.

O primeiro, é que a frase confidencia um ponto de vista recorrente sobre a imagem que uma parcela das classes média e alta da população brasileira sustenta, acerca dos moradores provenientes de áreas irregulares. A circunstância de irregularidade, atrelada às condições físico-ambientais precárias, em que se encontram os moradores de comunidades como a antiga Vila Santa Casa, acaba se transformando em uma situação de declínio social. O processo político fundamentado na exclusão, que negou a esses moradores direitos básico durante anos, ainda desempenha a função de construir no imaginário social uma representação da favela como local dos vícios, da vadiagem e da desorganização familiar que se revertem em criminalidade. Não se trata de negar os problemas internos enfrentados pelos residentes dessas comunidades (como a existência do narcotráfico em algumas localidades, por exemplo), no entanto, o fator que se sobrepõe, é a visão generalizada, discriminatória e estigmatizante adotada e propagada por parte dos não-residentes, na qual os moradores de áreas irregulares, vivendo grande parte de suas vidas no “mundo da desordem” constituído pela favela, não seriam capazes de se adaptar à uma moradia estável e regular.

O segundo aspecto aborda mais uma questão crucial, e diz respeito a forma da habitação do Conjunto Habitacional Santos-T, construída no modelo de condomínio fechado. Um grande prédio de 19 andares, com áreas comuns de lazer, muros altos que o diferenciam e o distanciam do espaço da rua, caracteriza um item concebido e produzido para classes de rendas mais altas, já que tradicionalmente esse modo de morar carrega consigo um símbolo de status social, e por essa razão, não seria correspondente a realidade socioeconômica da maioria dos moradores da antiga comunidade Vila Santa Casa.

Os condomínios fechados, habitualmente foram produzidos com o propósito de separação, fator que pode ser constatado, levando em conta as demarcações, e as mais variadas barreiras físicas que se impõe sobre o espaço urbano, em busca de distanciamento e diferenciação diante das desigualdades sociais (CALDEIRA, 2000). Circunscrevem e hierarquizam as camadas da sociedade, mediante fronteiras que se levantam para organizar iguais de um lado, e diferentes do outro. Mas, tomando por base condições determinadas pelo

modo de produção capitalista, essa oportunidade de separação e isolamento, comumente é oferecida somente para aqueles que podem pagar por essa particularidade, conseqüentemente se transformando em expressão de prestígio para grupos de rendas mais altas. Essa concepção abre possibilidades para esclarecer o discurso reproduzido pela funcionária da COHAB – Santista, considerando que em uma sociedade onde prevalece o valor de troca, a população mais pobre não configura ser capaz de ingressar nesse jogo de equivalência, do qual recebem os recursos, aqueles que podem oferecer restituição rentável. Na lógica capitalista, onde o indivíduo que tem mais recebe ainda mais (e de modo frequente é admirado por esse feito), a população pobre vive com meios escassos, e experiencia a ameaça de que até o pouco de que dispõe pode lhe ser tirado. O mundo dos rendimentos, do patrimônio e da mercantilização da vida, faz com que os despossuídos se transformem em problema, tendo em vista as limitações que implicam na sua possibilidade de prosperar, elemento em que constitui sua posição de inferioridade, na qual envolvem atitudes de intolerância, omissão e indiferença, quando abordados por sujeitos de classes superiores. O processo exposto, que se mantém com base em sentimentos morais, nos quais respeito e confiança são atributos para aqueles que enriquecem, pode desvendar a impressão de demérito que move a representante da COHAB – Santista, ao visualizar o prédio, e não conseguir associar um condomínio fechado aos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa.

Em separado das ações discriminatórias narradas, e os efeitos nocivos e perversos causados por essa conduta, não se pode deixar de evidenciar que o modelo de condomínio fechado abrange requisitos onerosos, como os compromissos com segurança e manutenção. Os encargos das taxas condominiais não somente conhecidos, assim como aprovados pelas classes mais abastadas, são considerados como um benefício obtido, que deriva de um pagamento. Desse modo, os altos custos oriundos dessas tarifas, já fazem parte do ajuste formal que resulta da escolha em viver nesse tipo de moradia. Diante disso, vale avaliar quais são as repercussões desses gastos quando se trata da parcela mais pobre da população. Muitos dos residentes de moradias sociais, grupo composto por faixa de renda mais baixa, enfrentam um período tomado pelo trabalho informal, que estabelece vínculos empregatícios mais precários, e muitas vezes, precisam recorrer a programas sociais e de transferência de renda, dispondo de reduzida flexibilidade econômica. Levando em conta esses elementos, pode-se presumir que as taxas de condomínio (adicionado as despesas com os serviços de água e energia – já que no caso do Conjunto Habitacional Santos – T não são aplicadas tarifas sociais para o atendimento da demanda) podem afetar diretamente no aumento dos valores gastos

com habitação, e criar graves problemas de sustentabilidade econômica e social das famílias e do prédio.

Tal fato pode ser verificado, a começar pelas falas do síndico, ao relatar o modo no qual é executada a manutenção do condomínio. Ele expõe os desafios enfrentados para equilibrar os gastos com pagamentos de funcionários, devido a necessidade de terceirizar a limpeza (em razão da grande estrutura do prédio com 19 andares), a inevitabilidade de realizar com as próprias mãos reparos dos mais variados tipos, como pinturas de áreas comuns e instalações elétricas (pois frequentemente não dispõe de recursos para contratar profissionais), bem como os artifícios utilizados na implementação de adequações importantes para a diminuição dos custos, como sensores de luz em todo o condomínio, automatização de portas e portões e câmeras de segurança para economizar com serviços de portaria.

O gestor também ressalta os confrontos ocorridos em reuniões, por motivo da divergência de ideias e perspectivas, referentes às prioridades do prédio, citando uma ocasião em que ao reivindicarem o conserto do playground, os moradores foram informados pelo síndico da impossibilidade do reparo, visto que o fundo do condomínio reunia apenas a quantia para custear o Auto de Vistoria dos Bombeiros (AVCB), primordial para atestar as condições de segurança contra incêndios e pânico no edifício. Por último, ao ser indagado sobre os valores e a regularidade do pagamento das taxas condominiais, ele responde de maneira espirituosa “Eu que lute!”, e utiliza do alívio cômico para revelar questões relacionadas a inadimplência, os impasses causados pela necessidade de adicionar um aumento ao condomínio no valor de R\$ 50,00 por apartamento, e a baixa assiduidade de parte dos moradores quanto ao pagamento, causando diminuição na reserva e intensificando a degradação nas áreas comuns, o que resulta no acúmulo de reparos, retroalimentando os gastos com manutenção.

Foto 14: Acúmulo de lixo em local destinado para horta/jardim



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 16 mar. 2022.

Foto 15: Poste de iluminação da área interna do condomínio deteriorado



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 16 mar. 2022.

Em face da conjuntura apresentada, não é exagero afirmar que no caso do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, a moradia no modelo de condomínio fechado, inspirada no padrão reproduzido pelo mercado imobiliário, principalmente para a classe média, vem se mostrando inadequada para as condições de vida da população menos abastada, tendo em vista as dificuldades na administração condominial, devido aos altos custos com a manutenção das áreas comuns, que não são compatíveis com a renda dos moradores, causando aumento do índice de inadimplência e conflitos com o síndico. As complicações geradas em virtude dessa escolha feita pelo Estado, são relatadas também por intermédio de alguns moradores entrevistados. Em relação a esse assunto, Frederico declara:

“Só que assim, eu cobrei tanto... Como eu tenho uma visão política e eu estava vendo, porque eu podia entrar aqui dentro da obra, eu estava vendo os maquinários, tudo o que estava acontecendo, as coisas chegando, os materiais, os produtos, os pisos, tudo. Eu falei ‘Gente, a pergunta é essa: As pessoas vão ter condições de morar dentro de um prédio desse faraônico?’ E quando eu usei esse termo ‘faraônico’ a prefeitura não gostou não. Foi um afronte para eles. Mas eu falei que era ‘faraônico’ e de alto custo. E deu no que deu.

A CDHU, ela fez um prédio faraônico, bonito, lindo, para chamar a imprensa, para fazer aquela panfletagem de governo, e aí? E o povo que vai morar lá dentro? Foi trabalhado, foi estudado, vão ter condições financeiras? Não vão ter. Porque é de alto custo. E outra, com um monte de problemas de encanamento, de fiação, disso e daquilo.”

Sobre o mesmo fato, outro morador do conjunto habitacional afirma:

“Porque eles jogam no nosso peito uma bomba que depois ninguém consegue segurar. São famílias de baixa renda nesses prédios de custo alto do governo. E com eles não tem negócio, não tem história.”

Nesse contexto, fica claro que a questão habitacional, bem como a viabilidade em sustentar as condições impostas para viver em uma moradia adequada, está diretamente associada a questão de renda. A crise econômica pela qual o Brasil tem passado nos últimos anos, somada a Pandemia de COVID – 19, que agravou ainda mais as desigualdades de renda e a pobreza, abre possibilidades para compreender as dificuldades enfrentadas pelos moradores, assim como o modo que procedem em relação aos encargos condominiais. Diante da escassez, a nova tarifa de manutenção do condomínio, pode se tornar a principal alternativa para o corte de gastos, na medida em que é de extrema importância a preservação dos custos com a alimentação e o pagamento de outras despesas mais urgentes. O cenário resultante da investida do poder público na construção do conjunto habitacional utilizando a forma de condomínio fechado, coloca em evidência o desacordo entre a remuneração dos residentes do conjunto e os custos com moradia nesse modelo, que ao longo do tempo pode prejudicar as condições de subsistências e a permanências das famílias no empreendimento.

Diante desses dados, convém questionar se os impasses citados, não foram avaliados pelo Estado como possíveis problemas que poderiam surgir. De acordo com o relatório enviado pela COHAB – Santista (Anexo I), após o estudo sobre a área e a análise socioeconômica dos futuros residentes, o argumento utilizado pela entidade para a construção do conjunto habitacional no modelo de condomínio fechado, foi a escassez de áreas livres e a possibilidade de atender um número maior de famílias. No entanto, durante as entrevistas, quando perguntado aos moradores sobre a justificativa da opção escolhida pelo poder público, em algumas ocasiões, foram mencionados “boatos” de que o conjunto habitacional seria construído nesse formato para ficar “no mesmo nível” do prédio de alto padrão edificado do outro lado da rua. Em um desses momentos, D. Laura responde sobre os “boatos” e os problemas causados na rotina dos moradores, o início das obras do condomínio de alto padrão ao lado da antiga Comunidade Vila Santa Casa:

“Eu ouvi boatos sobre isso, mas não sei se é real. Pode ser que seja verdade ou não. Só sei que eles se preocupavam muito com a favela do lado. Eles se incomodavam. Tanto que quando eles começaram a subir o prédio lá, foi muita madeira, muita pedra, muita coisa que caiu. Chamamos até polícia. Lá em casa eu fui campeã e vítima das coisas que caíam em cima do meu barraco. Quebrava até as telhas.”

A fala da moradora revela a luta de classe no espaço urbano, onde diferenças nos propósitos que cada um dos lados pretendem alcançar, no que diz respeito à apropriação do espaço, acarretam conflitos. Na lógica da produção capitalista do espaço, a favela como um espaço improdutivo, no qual as pessoas compartilham suas vidas e suas moradias em terreno coletivo, predominando o uso, pouco interessa aos poderes político e econômico, focados no lucro e motivados em sempre obterem melhores rendimentos, onde ambos se articulam para transformar o espaço em mercadoria, prevalecendo a troca, e desse modo, conseguem dar continuidade na realização da acumulação. Para que isso ocorra, o Estado utiliza diferentes mecanismos para intervir, e no caso da antiga Comunidade Vila Santa Casa, com a justificativa de regularização, as ações estatais resultaram na construção de um condomínio fechado, onde ao mesmo tempo em que converteu a moradia em propriedade privada, também colaborou para a valorização do espaço, ao retirar uma favela do bairro da Encruzilhada (local que se expandiu, ocorrendo aumento no preço do solo), levantando um prédio semelhante aos imóveis do entorno. Essa atuação da administração pública santista, está fundamentada no discurso da legitimidade, da modernidade, da inovação e da necessidade de verticalizar, frente à falta de terrenos desocupados que proporcionassem a construção de mais moradias.

Foto 16: À esquerda o Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa e à direita o Residencial Bella Vita Eco Club



Foto: Rodrigo Montaldi. Jornal Diário do Litoral. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/morada-rica-x-morada-pobre-podem-duas-classes-sociais-dividir-o-mesmo/116489/> Data de acesso: 06 nov. 2019.

O movimento exposto acima, preconiza a lógica da produção capitalista do espaço elaborada por Lefebvre (2000), na qual figura a tríade homogeneização – fragmentação – hierarquização.

Para Lefebvre, as intervenções no espaço coordenadas pelo Estado, buscam homogeneizá-lo com o intuito de torná-lo equivalente, um mecanismo operativo na produção do espaço como mercadoria. Essa condição é fundamental para que determinados lugares da cidade marcados pelo uso improdutivo, sejam incorporados ao processo produtivo, a fim de servir as estratégias do capital. No decurso dessa integração produtiva, passa a ser primordial a transformação das formas espaciais existentes em novas formas mais rentáveis, desenvolvendo modelos iguais e repetitivos, mas que proporcionam uma equivalência geral (nos circuitos locais e mundiais) gerando maior valor. Desse modo, a área de estudo, aponta para a pretensão do Estado em homogeneizar o espaço, quando ao prosseguir na regularização fundiária da antiga Comunidade Vila Santa Casa, produz moradias no modelo de condomínio fechado (alegando ser o único modelo possível), uma forma espacial valorizada, predominante e recorrente na cidade de Santos. Em contrapartida, o poder público desconsidera as possíveis dificuldades causadas aos residentes, seja em razão dos novos encargos, ou da padronização na metragem e inflexibilidade na construção (muitas vezes inadequada ao tamanho das famílias). Não menos importante, e somada à homogeneização espacial, encontra-se a homogeneização das relações sociais, sustentada por convivências normatizadas, mediante a padronização de condutas que se convertem em coerções. Esse processo, que institui por força, uma abstração na prática socioespacial, emerge por exemplo, no regulamento condominial, onde a presença de regras e horários estipulados para o uso dos equipamentos de lazer no interior do condomínio, determinam os locais e os modos de utilização das áreas comuns, ou a entrada e saída de pessoas de modo controlado, faz com que os moradores dos outros conjuntos habitacionais construídos em fases anteriores, não tenham livre acesso ao condomínio, muito menos consigam desfrutar dos atrativos de sua área de lazer, condicionando, mais uma vez, os corpos e os comportamentos.

Esse momento assinala também o movimento de fragmentação, uma vez que a normatização vem acompanhada da funcionalização do espaço. A expansão da propriedade privada, que parcela o espaço para torná-lo intercambiável em função da reprodução do capital, fraciona o solo urbano definindo o seu uso. A existência da propriedade privada e a determinação de sua utilização, submetem os lugares a funções específicas: espaço de lazer, espaço do morar, espaço do trabalho, espaço interno, espaço externo, etc. Assim, evidencia no plano espacial a segregação, e no plano da prática social produz relações fragmentadas

(conteúdo profundamente significativo para a pesquisa, e que por essa razão será analisado de maneira mais específica e detalhada no capítulo 3). Os resultados dessas ações podem ser notadas em menor dimensão no interior do conjunto habitacional, onde cada parcela do condomínio carrega uma função (moradia/lazer), isolando não somente as atividades, bem como os corpos, e em dimensão maior no espaço exterior, tendo em vista a separação das classes sociais, dado o modelo de condomínio fechado, posicionando os mais pobres de um lado da rua e os mais ricos do outro, limitando a sociabilidade e as possibilidades do encontro com o diferente.

Ao mesmo tempo que o espaço se desdobra em homogeneização e fragmentação, ainda que exista uma contradição entre a homogeneidade provocada pelo Estado e o espaço fragmentado promovido pelos empreendedores imobiliários, simultaneamente, ele se hierarquiza, pretendendo exatamente restabelecer a coesão e o nexos dessa relação de oposição. A hierarquia espacial, sobrevém da distribuição desigual de recursos, onde há lugares na cidade que recebem fortes investimento públicos e/ou privados em detrimento de outros. Essa desigualdade determinada por mecanismos de valorização, constitui locais com uma grande concentração de riqueza, estabelecendo simultaneamente outras áreas onde predomina a pobreza, e dessa maneira organiza a cidade em centralidades dotadas de notável infraestrutura e dinamização de volumosos recursos, enquanto expropria o habitante com menores rendimentos, direciona-o para as periferias. Na discussão desse ponto, vale trazer à tona mais uma vez, o fato do bairro da Encruzilhada despontar como uma nova centralidade, não apenas por sua proximidade com a praia, como também devido a expansão da cidade de Santos, momento em que o local recebe grandes investimentos públicos e privados, como a construção do VLT, de um shopping e novos empreendimentos imobiliários tanto comerciais quanto residenciais, voltados para a classe média. Esse novo arranjo espacial provoca a valorização do bairro, fazendo com que permaneçam ali, apenas os habitantes que podem pagar pelo preço do solo, expulsando para a periferia aqueles que não conseguem arcar com as despesas da habitação. Acerca da conjuntura exposta, o morador Frederico, do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa declara:

“As pessoas não estão tendo condições, e elas estão tendo que vender para voltar para outra favela. Sabe para onde elas estão indo? Para a favela ‘Vila Pantanal’¹⁵. É

¹⁵ Vila Pantanal é uma comunidade localizada na periferia da cidade de Santos, no bairro do Saboó. Sua ocupação teve início nos anos de 1990, e atualmente possui cerca de 780 moradias. Em 2009, a área de assentamentos irregulares foi reduzida devido a remoção de parte das famílias para o Conjunto Habitacional Mário Covas, porém nos últimos anos o local voltou a ser ocupado e vem se expandindo.

a mais próxima. É de boa lá. Eu, se tiver que ir lá para dar uma palestra amiga, eu já vou falar logo ‘Não saiam para morar em conjunto habitacional do governo do estado, pelo amor de Deus’.”

Quando perguntado para Geraldo, a respeito de algumas pessoas, em razão dos custos, precisarem se mudar do conjunto habitacional e voltarem a morar em outras favelas, o morador lamenta:

“Muito triste ver nossos irmãos terem que voltar para trás. Nada contra a favela, é que a gente luta pela melhoria. Qualquer cidadão luta por melhoria.”

Ainda sobre as consequências causadas pelo aumento de gastos das famílias, Mônica descreve sua experiência:

“É horrível! Apartamento em condomínio então... Porque tem a taxa, mais o preço da parcela, tem o gás, a água e a luz. É muito caro para quem não tem dinheiro. O marido desempregado e você trabalhando sozinha para receber, pagar as contas, ou você come, ou você paga. Então esse mês, graças à Deus, eu consegui pagar as contas, porque já estava tudo acumulado.”

Os relatos dos moradores, tornam claro que a política de regularização fundiária, adotada pela administração municipal para os antigos moradores da Comunidade Vila Santa Casa, deveria afastar a expropriação, mas não tem sido capaz nem mesmo de garantir a manutenção e permanência dos moradores no conjunto habitacional, ocasionando mudanças de parte dos residentes para áreas periféricas da cidade, em virtude dos altos custos gerados pelas parcelas do imóvel, pagamento de serviços essenciais e encargos condominiais. As intervenções do Estado, firmadas na produção do espaço realizada conforme a lógica hegemônica capitalista, além de se unir ao setor privado em proveito da acumulação, também anseiam pôr em prática o domínio político sobre o espaço urbano, na tentativa de obscurecer seus conflitos.

Fica evidente diante desse quadro, que o substrato das políticas públicas de habitação social, ao dar primazia para os mecanismos de mercado, vincula a moradia à propriedade privada individual, limitando o acesso à posse e reforça a “ideologia da casa própria”, de modo que alimenta o sonho de ser proprietário, e em contrapartida exclui da aquisição da habitação, os indivíduos que não podem pagar por ela.

Ao alcançar esse determinado ponto da análise, torna-se relevante para a pesquisa, conhecer os precedentes da produção, distribuição e consumo de moradias no Brasil, buscando observar de que maneira as políticas públicas foram se estruturando, e tem sido

implementadas ao longo do tempo, com o intuito de estabelecer uma correspondência entre teoria e realidade, a partir de uma investigação significativa, capaz de considerar as atuações do Estado brasileiro na constituição do espaço normatizado e funcional. Além disso, mostra-se pertinente refletir sobre diferentes modelos e ações desenvolvidas por outros países, para que desse modo, possa se estabelecer um contraponto entre as políticas habitacionais brasileiras e outros modelos de produção de moradias sociais, bem como entender as diferentes dinâmicas e o papel exercido pela propriedade privada na provisão da habitação. E serão essas questões que abordaremos no percurso de todo o capítulo 2.

Capítulo 2 - Políticas do espaço, financiamento público e a questão da habitação no Brasil: uma visão das políticas habitacionais a partir da massificação da produção de habitação no governo militar e seus reflexos até os dias atuais.

“Não é possível viver sem ocupar espaço”. A frase elaborada por Rodrigues (2019) manifesta o grande significado existente no ato de morar. A casa é uma peça fundamental para a vivência humana, garantindo abrigo, proteção das intempéries, lugar de repouso mental e físico, restituição particular, acolhimento e integração do núcleo doméstico. Elemento importante para que os sujeitos sociais possam assegurar condições satisfatórias de sobrevivência, a moradia passou a ser tratada (mesmo que muitas vezes somente no discurso), como um direito fundamental dos indivíduos, tendo em vista sua necessidade para a concretização de uma vida digna, recebendo o atributo de direito social realizado de maneira individual ou familiar que deve ser reconhecido e efetivado.

Sendo assim, a moradia ganhou destaque nas agendas da política habitacional de uma multiplicidade de países. Pensando em escala nacional, parece óbvio que mediante os diagnósticos realizados pelo governo brasileiro, que frequentemente retrataram a necessidade de provisão de moradias primordialmente para os setores de renda baixa e média baixa, a casa seja oportunizada através de políticas habitacionais, com a disponibilização de recursos financeiros estatais, para que a maior parcela possível da população tenha acesso à moradia. Todavia, as circunstâncias mostraram que o modelo de política habitacional adotado pelo poder público, apoiado no financiamento ao produtor e não ao usuário final, além da permanente preocupação de manter o equilíbrio financeiro do sistema, fez com que parte significativa da população (que muitas vezes nem dispõem de renda fixa) fosse excluída do processo, inviabilizando o acesso à moradia.

Sob esse ponto de vista, considerando a notória correspondência presente entre as políticas públicas e a habitação social, este capítulo propõe uma reflexão sobre tais políticas, bem como destaca os efeitos de suas contiguidades e intermitências nos níveis federal e municipal, levando em consideração a forma como essas ações foram capazes de interferir diretamente nas condições sociais e econômicas da população.

Nesse sentido, buscamos evidenciar a dialética da continuidade/descontinuidade, que neste momento da pesquisa, será feita a partir de uma regressão histórica, delineando o desenvolvimento do estudo, sempre pelo caminho do pensamento crítico e análise das contradições, na medida em que “o espaço é acumulação de tempos e virtualidade dialeticamente constituída” (CARLOS, 2007, pág.48). Para esse fim, o recorte empírico e

temporal será realizado a partir do governo militar. No entanto, será descrito um momento antecedente, tendo em vista a relação entre esses fatos anteriores e as medidas adotadas pelo governo militar. Diante disso, iniciaremos tratando dos efeitos da Lei do Inquilinato, destacando sua participação para a consolidação da propriedade privada, assim como os resultados da intervenção e aprovisionamento estatal na precedente produção, distribuição e consumo de moradias no país, a partir da criação dos IAPs e da Fundação Casa Popular. No que se refere ao período do governo militar, o capítulo irá ressaltar o início a massificação da produção de habitação social no país, como também a criação das COHABs, (um outro ponto significativo para a pesquisa datado no mesmo período), buscando articular o início da massificação na década de 1960 com o aumento da produção habitacional pelo Estado e pelo setor imobiliário, em épocas mais recentes durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), dando enfoque para o pacote habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). Nessa perspectiva, busca-se verificar não somente a evolução das políticas habitacionais brasileiras, observando a constante prioridade dada a propriedade privada, assim como as diferenças e semelhanças existentes entre BNH e PMCMV, mesmo quando se refere às políticas voltadas para a habitação social de governos com princípios totalmente opostos. Um outro aspecto que julgamos importante analisar, são os moldes distintos adotados pelos países europeus para a provisão de habitação social, no qual discutiremos sobre as ações desenvolvidas durante o mesmo período pesquisado no Brasil, com a finalidade de estabelecer um contraponto entre as políticas habitacionais brasileiras, outros modelos de produção de moradias sociais e o papel exercido pela propriedade privada.

O capítulo tem o intuito de compor uma base que se abra para a reflexão e discussão do papel teórico e prático exercido pelas políticas públicas no Brasil, além de traçar um comparativo entre os resultados do projeto neodesenvolvimentista dos governos do PT, que definiram a reintrodução de subsídios ao crédito habitacional para as famílias de baixa e média renda mediante o PMCMV (criando novas mediações nas políticas habitacionais, mas sem rupturas significativas), como também os impactos da agenda neoliberal nos países europeus com a diminuição dos investimentos estatais na área da habitação e o financiamento privado para a habitação social, indicando a representação dos padrões habitacionais no Brasil e na Europa, e ressaltando como o acesso à moradia pode não estar garantido nem mesmo nos países desenvolvidos.

Os Antecedentes

A Lei do Inquilinato e seus reflexos

De acordo com a pesquisa Pnad Contínua, realizada pelo IBGE no ano de 2016 sobre as condições de ocupação das habitações no Brasil, cerca de 68,2% dos domicílios brasileiros eram próprios e quitados, 5,9% correspondiam a residências próprias no processo de pagamento, somando um total significativo de 74,1%, contrapondo 17,5% correspondentes das habitações de aluguel. Quem se depara com os dados apresentados, mal consegue imaginar que o predomínio das moradias próprias é um fator relativamente recente em nosso país, visto que os registros do censo de 1940 realizado pelo IBGE, mostraram que a parcela de domicílios próprios eram apenas 25% das condições de ocupação.

A origem dessas mudanças são encontradas no quadro histórico-social, e podemos considerar a Lei do Inquilinato, como um dos fatores importantes na consolidação da busca pela classe trabalhadora de uma moradia privada.

A Lei do Inquilinato promulgada pelo Decreto – 4403/21 de 1921 e posteriormente, pelo Decreto-Lei - 4598 de 20 de agosto de 1942 (determinando assim, suas duas etapas distintas), foi uma intervenção estatal na regulamentação das relações entre proprietários e inquilinos. Tal medida do governo foi utilizada para reduzir o custo com a habitação, a partir do congelamento dos aluguéis, sendo a lei diversas vezes prorrogada com argumento de que era fundamental resolver o primeiramente o problema da habitação para que em seguida os aluguéis pudessem ser liberados.

A princípio a regulamentação era desempenhada pelo Código Civil, com concepções individualistas, além de uma percepção absoluta de propriedade, onde o proprietário tinha domínio irrestrito sobre imóvel do qual dispunha para locação, podendo alugá-lo ou não, com preço e prazos fixados livremente pelo locador.

Em sua primeira fase no ano de 1921 (Decreto-4403/21), a lei foi aprovada mediante uma conjuntura de crise de moradias nos centros urbanos, pela redução da oferta e da construção de habitações em razão da Primeira Guerra Mundial, além de importantes protestos realizados pelo movimento operário contra as condições habitacionais e os valores dos aluguéis. Apesar disso, continha um notório objetivo de não prejudicar os interesses dos proprietários, normatizando somente os casos de locação verbal, estipulando o prazo mínimo de locação de um ano, renovado automaticamente se as partes não se manifestassem em um período mínimo de três meses de antecedência para rescindir o contrato. Os contratos escritos

continuaram sendo respeitados. Posteriormente, o decreto foi revogado em 28 de dezembro de 1928 pelo Decreto 5617. É a partir de sua segunda fase (Decreto-lei - 4598), iniciada com o decreto publicado em 20 de agosto de 1942 e seguidamente por uma sequência de leis que foram sendo renovadas até 1964, que o governo redireciona sua aparente motivação em defesa do inquilino, sustentando as fortes restrições de reajustes dos aluguéis e despesas injustificadas, mas respaldando por outro lado, algumas medidas favoráveis aos proprietários, como a livre fixação do aluguel para construções que fosse iniciadas depois da publicação da lei (BONDUKI, 1998).

Se em sua primeira etapa, a Lei do Inquilinato deteve poucas consequências em relação à defesa do inquilino e não alterou o funcionamento do mercado de casas de aluguel, em sua etapa posterior, ela trouxe grandes transformações na provisão de moradias no país.

O Decreto-lei – 4598 de 20 de agosto de 1942, foi adotado com a justificativa oficial de defender a economia popular que sofria com o aumento do custo de vida (alto preço dos bens de necessidade, inflação e queda do salário real) ocorrido após a entrada do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Desse modo, o governo legitima o dispositivo com o discurso de que a situação se agravaria ainda mais, caso não fossem tomadas medidas capazes de impedir a alta dos aluguéis. No entanto, a lei desempenhou um papel ambíguo, transferindo renda entre os vários setores sociais, funcionando muito mais como instrumento de política econômica do que social, servindo de mecanismo para penalizar os rentistas urbanos e como um recurso para desestimular o investimento imobiliário, operando de modo insuficiente como medida de defesa das classes populares (BONDUKI, 1998).

A respeito de sua atuação como meio de penalizar os rentistas, pode-se dizer que o propósito do governo era de refrear a atração que setor imobiliário empreendia sobre os investidores e capitalistas, primeiro porque tornava-se necessário concentrar recursos para a construção do parque industrial brasileiro, segundo, pois, pretendia-se diminuir ou destruir uma parcela da sociedade não produtiva que vivia basicamente de rendas. A intenção governamental era a de conduzir a economia em direção ao modo de acumulação baseado numa estrutura urbana industrial, instituída com base na redução do custo de reprodução da força de trabalho urbana (garantindo o fornecimento de mão de obra barata) para ampliar a taxa de acumulação da esfera industrial, mobilizando para o setor industrial, estatal ou privado os investimentos que frequentemente tendiam para o mercado de locação. Desta forma, promoveria um fluxo contínuo de capital para indústria, e para isso foi necessário reduzir a rentabilidade da locação, o que provocou drástico decréscimo da liquidez do imóvel alugado. Ao diminuir a rentabilidade da locação, limitando profundamente sua liquidez, levantou

insegurança e incerteza no mercado, demarcando o plano de desestimular o investimento imobiliário, reforçando a inversão de capital nas empresas que operavam conforme a nova base de acumulação, direcionando os fundos internos para o fortalecimento do parque industrial (BONDUKI, 1998).

No tocante ao campo social, a Lei do Inquilinato favoreceu em grande parte os grupos dominantes como os empregadores urbanos, que com o custo decrescente da moradia de uma parcela de seus empregados, resistiram facilmente à pressão de aumento dos salários. Outro beneficiado foi o governo, ampliando sua base de apoio sem precisar se opor aos interesses capitalistas que prosperaram com a inflação e aumento dos preços. Quanto às classes populares, estas sentiram de maneira diferenciada as implicações da medida. Em relação aos inquilinos já instalados, a medida foi bem-sucedida, pois estes locatários permaneceram nas moradias com aluguéis antigos e conseguiram preservar seu nível de vida, transferindo o ônus aos proprietários das casas. Além disso, alguns membros da classe média e baixa classe média foram capazes de resistir ao despejo se beneficiaram com aluguéis baixos e, em algumas situações, conseguiram comprar a casa onde moravam, visto que vários proprietários venderam os imóveis aos inquilinos condições facilitadas, pois se viram impossibilitados de recuperar seus imóveis. Entretanto, os recém-chegados às grandes cidades, os locatários despejados ou os inquilinos que venderam seu direito aos aluguéis congelados, apenas conseguiram uma moradia pagando um aluguel muito mais alto, ocasionando uma diminuição do nível de vida. Os proprietários, buscando uma melhor remuneração, utilizaram ferramentas e dispositivos legais, ilegais, repressivos, violentos ou cordiais para tentar se livrar dos locatários antigos, permitindo que o imóvel tivesse um outro destino mais rentável, e como não dispunham mais do poder de reajustar o aluguel ou despejar o locatário legalmente, frequentemente praticavam ameaça verbal ou física ou usavam de violência para tentar realizar uma nova locação que os beneficiassem. Para esse fim, também contavam com auxílio de advogados que desenvolveram muitos argumentos jurídicos, possibilitando que alguns juízes mais liberais autorizassem os despejos. Nesse caso, grande parte das alegações passaram por uma suposta necessidade de venda do imóvel para a construção de uma obra de maior dimensão, pretendendo a construção de prédios novos. Assim, foram sendo construídos edifícios de apartamentos de aluguel que se tornaram uma opção de moradia para a classe média e uma solução para os proprietários que conseguiram reaver seu patrimônio, transformando esses imóveis em condomínios e colocando à venda os apartamentos de modo individual (BONDUKI, 1998).

Nessa conjuntura, quando os proprietários das moradias de aluguel perceberam que a Lei do Inquilinato não se tratava apenas de uma medida de emergência, mas continuaria vigente por muito tempo, boa parte deles optou pela demolição, venda e construção de prédios novos, substituindo os terrenos que comportavam as casas, vilas e cortiços, por fábricas, armazéns, edifícios e áreas comerciais. Com isso, decorreram muitos despejos e a iniciativa privada deixou de assegurar a produção regular das moradias de aluguel. Dessa maneira, nota-se que a lei utilizada como medida do governo para diminuir o custo da habitação com base no congelamento dos aluguéis, gerou a desestruturação do mercado rentista, afetando a produção, distribuição e consumo de moradias no país, um dos principais fatores da crise habitacional na década de 1940. Com milhares de famílias desalojadas, escassez e câmbio clandestino nas poucas moradias desocupadas, mais o agravante relacionado ao crescimento da atividade econômica em razão da guerra, intensificando o processo de urbanização e migração interna em direção as grandes cidades, a demanda por alojamento aumentou e acarretou em grande dificuldade para aqueles que não estavam instalados em casas de aluguel até 1942. Os efeitos contrários resultantes da Lei do Inquilinato criaram o consenso predominante de que a iniciativa privada não tinha condições de atender ao mercado de habitações populares, pois a classe menos abastada não poderia garantir a rentabilidade exigida por esses investidores. A saída para o quadro apresentado, seria o Estado atuar não só protegendo o inquilino das arbitrariedades dos locadores, bem como produzir e financiar moradias, com a finalidade de assegurar condições mínimas de habitabilidade. Como consequência da difusão e aceitação do pensamento de que o Estado tinha a responsabilidade de garantir um padrão habitacional mínimo para os trabalhadores, caminhou-se para além da Lei do Inquilinato, fomentando a produção em massa¹⁶ de moradias por intermédio dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e posteriormente, instituindo a Fundação Casa Popular (BONDUKI, 1998).

Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e Fundação Casa Popular: a incapacidade do Estado de promover a produção de moradia em larga escala

O consenso entre diversas esferas sociais no Brasil (entidades empresariais, forças políticas influentes entre os trabalhadores, técnicos, opinião pública) sobre a ineficácia da iniciativa privada na produção habitacional, tal como o cenário político mundial composto nas

¹⁶ A despeito de utilizarmos o termo “massa”, é importante ressaltar que o ritmo da produção e a quantidade de moradias construídas eram insuficientes para atender a demanda.

duas décadas anteriores (a ascensão do fascismo, o socialismo, o keynesianismo e a social-democracia - a partir dos anos 20 em alguns países europeus), colaboraram para que o Estado intervisse na economia e no provimento aos trabalhadores viabilizando condições básicas de sobrevivência, que buscavam, por um lado, impedir acréscimos nos custos com moradia para evitar a pressão sobre o aumento nos salários e, por outro, tentar conter a grave situação em que se encontrava o setor habitacional, de modo a não prejudicar o discurso já propagado de proteção ao trabalhador. Nesse contexto, foi se consolidando o pensamento de que o Estado teria de assegurar condições mínimas de habitabilidade, por meio de recursos públicos e fundos sociais direcionados para esse fim, apoiando a criação ou o fortalecimento de órgãos governamentais responsáveis por promover ou financiar a produção de habitações, o que resultou nas Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) e na Fundação da Casa Popular que deram origem a produção estatal de moradias.

As Carteiras Prediais dos Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) foram os primeiros órgãos federais que operaram no setor de habitação social, fundadas entre 1933 e 1938 no total de seis institutos: IAPM (marítimos), IAPB (bancários), IAPC (comerciários), IAPI (industriários), IAPETEC (condutores de veículos e empregados de empresas de petróleo) e IAPE (estivadores). A arrecadação era realizada por uma contribuição tripartite entre empregado, empregador e Estado, que operavam em três planos: *Plano A* (locação ou venda de unidades habitacionais em conjuntos residenciais comprados ou produzidos pelos institutos sem prejuízo da remuneração mínima do capital investido); *Plano B* (financiamento aos associados para aquisição da moradia ou construção em terreno próprio) e o *Plano C* (empréstimos hipotecários feitos a pessoas física ou jurídica para operações imobiliárias que o instituto considerasse cabível). Os Planos A e B tinham a destinação social e a perspectiva de concretizar uma política habitacional, já o Plano C evidenciava a ótica atuarial e a tendência empresarial dos IAPs, objetivando assegurar a máxima rentabilidade para as reservas acumuladas, financiava construções de variados tipos abrangendo desde auxílios às indústrias até construção de prédios de apartamentos de luxo para a classe mais abastada. Diante disso, ocorria uma tensão constante entre o ponto de vista social que buscava a redução das taxas de juros e a ampliação dos prazos de pagamento para favorecer a parcela da população de renda mais baixa, e a perspectiva atuarial, que prosseguia com o objetivo de destinar recursos de previdência para os setores de renda mais elevada, visando uma rentabilidade superior do que a alcançada com os títulos da dívida pública. Instaurou-se então, “uma disputa por recursos públicos entre os que lutavam por uma política social de habitação e os incorporadores

imobiliários privados interessados na construção e venda de apartamentos de luxo” (BONDUKI, 1998, pág. 105), fato que se estende até os dias atuais.

Outra questão de diferenciação que causou dificuldades às IAPs, esteve relacionada com a estrutura corporativa distinta entre as categorias profissionais. As categorias que recebiam salários médios muito superiores aos demais trabalhadores (como por exemplo, os bancários) atendiam melhor seus associados. O governo buscou mudar a estrutura institucional com uma proposta que aspirava a unificação das IAPs no Instituto de Serviço Social do Brasil (ISSB), universalizando as atividades da previdência social a todos os habitantes e ampliando os serviços assistenciais, no esforço de romper com o corporativismo que limitava o atendimento, mas o decreto que chegou a ser instituído, posteriormente foi interrompido com a deposição de Vargas. Além do corporativismo, ainda existiam relações de apadrinhamento político e clientelismo tanto para conseguir financiamentos quanto na escolha da demanda para os conjuntos, manifestando uma apropriação privada de recursos públicos (BONDUKI, 1998).

Com o passar do tempo, os fundos foram se deteriorando com a inflação, as reservas nos anos de 1950 foram diminuindo com investimentos imobiliários de pouca remuneração, e os institutos gradativamente deixaram de investir nos Planos A e B (social) para aplicar no Plano C (atuarial) procurando compensar os investimentos empreendidos nas obras de caráter social, o que refletiu na limitação do capital financeiro destinado a proporcionar o acesso a moradia para a classe trabalhadora e no financiamento de projetos estratégicos com fundos direcionados para implantação da infraestrutura industrial, revertendo para o Plano C cerca de 80% dos recursos (BONDUKI, 1998).

Sendo assim, o modo em que se sistematizou as IAPs, gerou categorias privilegiadas e desconsiderou outros setores sociais, fazendo da atuação dos institutos limitada e insuficiente em comparação com as necessidades no setor habitacional do país. Estabeleceu-se uma divisão em que se constituiu de um lado os cidadãos com direitos sociais, incorporando os trabalhadores assalariados e de outro os sub cidadãos, composto por setores populares não assalariados como os trabalhadores rurais e informais, indicando como o Estado tratou de maneira excludente segmentos importantes da sociedade que ainda não haviam sido integrados à economia formal capitalista. Esses grupos, muitas vezes, foram estigmatizados e discriminados pelo governo, cuja posição era a de que essa parcela da população não merecia o apoio da classe operária, a quem o Estado destinava suas políticas sociais. Logo, por essa ótica, conforto, segurança e felicidade eram direito apenas daqueles que possuíam a carteira assinada, ocasionando uma fragmentação da classe trabalhadora.

Em face de uma especulação imobiliária descontrolada, a reduzida produção de moradias para a população menos abastada perante a demanda, e o aumento da produção de edifícios de luxo (parcialmente financiados com recursos dos IAPs), a crise habitacional persistiu e as moradias destinadas à locação que já eram insuficientes, decresceram ainda mais. Pressionado por tal conjuntura, o governo Dutra criou a Fundação Casa Popular em maio de 1946 para intervir na questão da moradia, e foi propriamente no pico da crise do setor de habitação, durante os anos de 1946 a 1950, que a FCP promoveu sua maior produção. Essa realidade pode ser observada nos cinco anos do governo Dutra, época em que foram construídas 52,1% do total das unidades habitacionais em conjuntos do Plano A, produzidas durante todos 27 anos de existência dos IAPs, além de 45% da produção da FCP. O ousado projeto inicial, pretendia realizar uma reestruturação no setor de habitação, fundado na centralização da gestão, em uma matriz de recursos permanente, além de conter uma perspectiva mais ampla que procurava articular a produção de moradia com o desenvolvimento urbano. Entretanto, esse primeiro projeto fracassou, em razão da forte rejeição de setores que o confrontaram por interesses corporativos, políticos e econômicos. Os diferentes agentes coletivos que atuaram no espaço deliberativo, vetaram pontos importantes envolvendo a seção que previa a centralização da política habitacional na FCP (suspendendo e transferindo para o novo órgão todas as operações imobiliárias, incluindo as realizadas pelos IAPs) e o item que criava um empréstimo compulsório por trinta anos a ser pago por pessoa física (um tipo de taxa por transação ou produção imobiliária por aqueles que adquirissem imóveis mais valorizados – e portanto, com uma posição mais redistributiva), fato que iria assegurar recursos baratos e constantes permitindo uma melhor atividade da FCP (BONDUKI, 1998).

Dentre os diversos grupos que se opuseram ao projeto original, estavam os trabalhadores da indústria de construção civil, escalões superiores dos IAPs e do Ministério do Trabalho, os sindicatos, o Partido Comunista Brasileiro, bem como entidades profissionais relacionadas a área de construção civil, como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Clube de Engenharia. Os industriais do ramo da construção civil receavam que a nova proposta poderia dificultar a aquisição dos materiais de construção para os empreendimentos privados, diminuindo os lucros das incorporações para venda, e temiam também a interrupção dos créditos imobiliários para as incorporações. Já os grupos ligados a estrutura pelego-corporativa do Ministério do Trabalho e os escalões superiores dos IAPs, acreditavam que tanto a unificação das carteiras prediais dos institutos quanto a sua transferência para a FCP enfraqueceria os institutos e reduziriam o seu poder, tirando o controle da distribuição dos

benefícios previdenciários e rompendo laços clientelísticos. Assim como os sindicatos reagiram, pois também acreditavam que a FCP poderia minar os institutos previdenciários e desejavam assumir o controle do aparato administrativo dos IAPs, articulando o movimento sindical aos institutos e assim, expandir sua área de influência, apesar de justificarem a posição contrária com o argumento de que os institutos tinham a capacidade de resolver o problema habitacional. Quanto ao PCB, este avaliava que a FCP era um instrumento conservador para iludir os trabalhadores, pois consideravam que a casa própria como forma básica de acesso à moradia, consistia em uma medida reacionária com o intuito de cooptar as classes populares. Por fim, entidades profissionais vinculadas à área de construção civil como o Instituto dos Arquitetos do Brasil e o Clube de Engenharia divergiram dizendo que o projeto tentava resolver o problema da habitação e da política urbana de modo quantitativo, apenas construindo casa, expressando uma crítica sem muito fundamento, visto que a proposta previa várias intervenções relacionadas ao desenvolvimento urbano (BONDUKI, 1998).

Como efeito, a proposta original da FCP foi frustrada, e mesmo não sendo interrompida, a sua implantação perdeu a potência, já que não contou com a centralização da gestão e nem com os recursos de origem não orçamentária para a execução de seus programas. A falta de recursos não orçamentários enfraqueceram a FCP, que precisou obter outros recursos, como a cobrança de impostos, inviabilizada por sonegação e porque os estados discordaram de sua implementação e nunca se mostraram interessados em recolher os tributos para adquirir o benefício, pois aspiravam pela criação de órgãos regionais capazes de enfrentar as dificuldades referentes à questão da habitação. Por essas razões, o imposto sobre as transações imobiliárias foi revogado em 1951, momento em que a FCP passou a depender principalmente de recursos orçamentários da União, competindo com todos os setores do governo e projetos de desenvolvimento. Com uma fonte de recursos insuficiente, desprovida de meios que pudessem enfrentar a desvalorização de suas aplicações e o retorno de sua ínfima carteira de financiamentos sendo consumidos pela inflação, suas atividades foram limitadas e pouco produtivas. Outro problema que já havia se apresentado nos IAPs e transcorreu na FCP, foram os controversos mecanismos para selecionar os beneficiários com limitações ao acesso extremamente genérico, com um teto de salário elevado, que permitia admissão de família de classe média, assim como o clientelismo realizado mediante o tráfico de influências de caráter político partidário ou na própria esfera burocrática. Além disso, mesmo após fortes críticas, relacionadas à sua ineficiente atuação para tentar alojar a população com menores rendimentos, a FCP tenha realizado construção de casas de locação

com alternativas de acesso à moradia, mas, via de regra, seus programas beneficiaram a casa própria predominantemente para a classe média (BONDUKI, 1998).

Na cidade de Santos, a construção de conjuntos dos IAPs teve início a partir dos anos de 1940. O primeiro foi o Conjunto Residencial Enguaguaçu, no bairro Aparecida, produzido pelo Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Empregados em Transporte de Cargas (IAPTC), edificado em quatro blocos de três pavimentos cada, com 96 apartamentos de 61 m². Localizado em um bairro pouco povoado, distante da área central e sem pavimentação naquela época, mesmo depois do término da construção, o conjunto não pôde ser ocupado, permanecendo desabitado por 10 anos, em razão da ausência de rede de esgoto instalada, o que indica ações descoordenadas entre as esferas municipal e nacional. No mesmo período, também foi construída a Vila dos Portuários, no bairro do Embaré, provido pela Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Portuários, composta por 22 casas em fileira de um dormitório, com 31 m². Posteriormente, foram entregues em 1943, o Conjunto Residencial do Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Bancários (IAPB), que dispendo de maiores verbas por associado, foi capaz de produzir moradias superiores em relação qualidade e ao tamanho das casas, que possuíam plantas de 2, 3 ou 4 dormitórios, com até 87 m², além da Vila de Santos, financiada pelo e IAPETC e com proporções mais reduzidas, onde as 84 unidades dispunham de plantas com tipologias distintas de 40, 55 e 56 m² (BONDUKI; KOURY, 2012 apud ESKINAZI, 2018).

Os Núcleos Residenciais de Santos foram resultado da parceria entre a Fundação Casa Popular com a Prefeitura de Santos, em que a doação dos terrenos e a urbanização das áreas ficaria a cargo do município, enquanto a FCP se encarregaria da construção de 343 casas, divididas em cinco núcleos. Contudo, apenas 200 unidades foram concedidas, com três tipologias diversas, de 42, 47 e 48 m², ofertadas no ano de 1948 e situadas nos bairros do Embaré, Boqueirão e Estuário (ESKINAZI, 2018).

Mais um núcleo residencial importante, visto que despontou das grandes agitações sociais do período, foi o Núcleo Residencial do Macuco, fruto das reivindicações dos trabalhadores portuários (fase em que a categoria era bastante influenciada pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), que serviram de recurso por parte do governo para pacificar as mobilizações realizadas pelos trabalhadores do Porto de Santos. Assim, foram construídas 536 casas geminadas, inauguradas em 1949 (BONDUKI; KOURY, 2012 apud ESKINAZI, 2018).

Durante a década de 1950, o Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI), inaugurou em 1957, um conjunto formado por 200 apartamentos de dois e três

dormitórios, com metragens de respectivamente, de 46 e 57 m². Esse projeto expõe a influência da arquitetura modernista na produção habitacional presente nessa época, sendo composto por blocos organizados com lâminas paralelas, com grandes recuos em uma área pública aberta, possibilitando o uso voltado para lazer dos moradores, também dispendo da estrutura dos blocos sobre pilotis (elemento muito utilizado pelos arquitetos com a finalidade de gerar uma percepção de um espaço público ininterrupto). Entretanto, com o passar dos anos, o conjunto foi sofrendo modificações, como a eliminação dos combogós, a criação de garagens nos espaços públicos, o revestimento em ladrilho cerâmico, alterações que descaracterizaram estruturalmente sua concepção original (BONDUKI; KOURY, 2012 apud ESKINAZI, 2018).

Diante de todo o processo apresentado, pode-se dizer que embora o governo populista tenha atuado de modo assertivo, criando a noção de que era necessário uma política de intervenção estatal concreta e reformulada na esfera habitacional, propondo medidas na tentativa de diminuir as despesas relacionadas à habitação no orçamento do trabalhador, e construindo moradias com significativas superioridades¹⁷ que ainda não foram superadas até os dias de hoje, de modo geral, apesar de não ter sido irrisória, a produção permaneceu muito abaixo da demanda popular por habitação. A maneira fragmentada em que se constituiu a intervenção limitou a ação pública, além do despreparo para enfrentar problemas como o da inflação, a falta de estratégias capazes de estabelecer bases de investimentos e retorno de recursos dos financiamentos desvalorizando os fundos, evidenciam que o Estado não encarou a questão com seriedade e primazia necessários, impossibilitando a formulação e implementação de uma política de habitação social mais abrangente. Ao mesmo tempo, o poder público permitiu a ocupação irregular do solo e a produção de casas à margem do mercado formal e do Estado (para deixar de contabilizar o valor da habitação e assim diminuir o custo da força de trabalho), estimulando a abertura de loteamentos de terrenos e regulamentando-os por meio da legislação federal (Decreto-Lei 58, de 1937), reprimiu e removeu os moradores das favelas, enquanto punia a população periférica e favelada, negando-os acesso à moradia e a serviços urbanos, pois afirmava que tanto nos loteamentos quanto nas favelas, as habitações haviam sido executadas em desacordo com as leis. A exemplo da cidade de Santos, podemos mencionar a perceptível contribuição da prefeitura para o adensamento da favela da Areia Branca, quando na tentativa de acomodar os

¹⁷ Associada à proficiente arquitetura instituída pelos arquitetos modernistas, a partir de concepções fundamentadas na moradia como serviço público e na importância do espaço coletivo, que conduziram a produção resultando em equipamentos sociais integrados aos projetos habitacionais, maior qualidade na construção e no tamanho das unidades habitacionais (quando comparados com os projetos realizados após 1964).

desalojados procedentes da abertura da via Anchieta, no ano de 1947, que habitavam a entrada da cidade, como também das vítimas do desmoronamento de parte do morro Jabaquara, em consequência das fortes chuvas em 1956, passou a oferecer materiais na construção dos barracos de madeira, mas não concedeu a autorização para ocupação da área.

Com base nesse ponto, percebe-se que as medidas inconsistentes no provimento de moradias para a classe trabalhadora foram incapazes de substituir os empreendedores privados, e motivaram a busca da população por soluções informais para o problema, corroborando para a expansão das favelas e das casas autoconstruídas em loteamentos periféricos, pois restou aos próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias, na esperança da seguridade familiar. Vê-se, por isso, que o país formou uma política de habitação contraditória que mais serviu de recurso para sustentar interesses políticos e econômicos, do que um instrumento promissor no âmbito social.

No município de Santos, o congelamento dos aluguéis, encargo da Lei do Inquilinato, fez com que a moradia alugada se tornasse menos vantajosa, ampliando o mercado da casa própria para as classes médias, restando para a população mais pobre ocupar as áreas ainda sem infraestrutura urbana e com padrões de condicionamento pouco restritivos em lotes na região periférica da cidade, como ocorreu com os bairros da Zona Noroeste que atingiram o maior contingente de população com menores rendimentos desse período.

Observar esse momento na história da habitação do Brasil se faz necessário, pois mesmo que as ações do governo militar assinalem um novo período referente à produção de moradias, não seria possível compreender essa nova etapa sem analisar as experiências consequentes da Lei do Inquilinato e das falhas e êxitos da atuação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões e da Fundação Casa Popular no setor habitacional.

Políticas e produção habitacional no governo militar (1964-1985)

Esse período histórico representa as ações realizadas no setor habitacional a começar pelo golpe de estado de 1964 e termina na transição para o governo democrático.

O regime militar marca uma nova fase no âmbito da habitação social, cujos principais aspectos são a massificação da produção de moradias, o início da parceria com a iniciativa privada e o consequente estabelecimento do capital financeiro na produção da cidade, a centralização dos recursos e decisões para o nível federal, o modelo de autossustentação econômica das atividades, e também pelo reconhecimento do padrão periférico de

crescimento urbano que se iniciou durante as décadas de 1940 e 1950 e prosseguiu nas grandes cidades brasileiras ao longo desse período.

A política nacional da habitação era organizada a partir de um dispositivo central de promoção pública, o Sistema Financeiro de Habitação (SFH) criado pela Lei n.º 4.380 de 21 de agosto de 1964, que tinha como proposição ser um sistema de produção habitacional autofinanciada, e desse modo possuía o princípio de autossustentação financeira das atividades, captando investimentos por intermédio de poupança de longo prazo, com um mecanismo de correção monetária aplicada às prestações e ao saldo devedor, o que possibilitava a liberação dos recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para serem empregados em outras áreas. A mesma lei também criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), órgão controlador responsável por normas, ações e fiscalizações da aplicação dos recursos, como também por definir as condições de financiamento das unidades habitacionais aos seus compradores finais. O BNH atuava por meio de subsistemas com duas fontes de recursos diferentes. A primeira fonte era composta pela poupança voluntária movimentada pelas Caixas Econômicas Federais e Estaduais, pelos bancos privados, além de outros agentes integrados a formar títulos imobiliários. O Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), também conhecido como promoção privada, fomentava o financiamento da produção habitacional feita por via da incorporação imobiliária. Já a segunda fonte de recursos provinha do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), composto por contribuições compulsórias no valor de 8% do salário dos trabalhadores recolhidos e pagos pelas empresas ao governo. Esses recursos gerenciados pelo BNH, também denominados de promoção pública, eram direcionados para produção de habitações de interesse social.

A coparticipação do setor privado permitiu ao Estado solucionar o impasse da falta de capital necessário para que ocorressem grandes investimentos em obras públicas capazes de estimular a economia em crise, já que dessa maneira encontrou uma fórmula de direcionar para a construção civil recursos gerados no próprio setor privado, por meio das cadernetas de poupança e do recolhimento do FGTS. Nesse sentido, os vultuosos recursos destinados à área de habitação na produção de moradias e obras de infraestrutura e equipamentos urbanos, na realidade foram utilizados como uma estratégia política para enfrentar um problema econômico que se colocava na conjuntura do país.

A proposta do poder público federal era diminuir o déficit habitacional e gerar novos empregos aumentando o número de edificações, com a finalidade de atenuar a crise econômica, por intermédio do incentivo à indústria de construção civil, porém é notório que essa “modernização conservadora” fundamentada no crescimento econômico acelerado, não

causou mudanças nas estruturas sociais, além de submeter o funcionamento dos programas sociais aos critérios de eficiência econômica e de autossuficiência financeira no modelo de empresa privada, bem como concedeu à instituições privadas e a profissionais liberais a produção dos bens e dos serviços sociais, acarretando em crescente privatização do Estado, por meio da apropriação privada do patrimônio público (SACHS, 1999).

Um componente importante nesse subsistema foram as Companhias de Habitação (COHABs), criadas nesse período, com a finalidade de contratar o agente privado responsável por construir o imóvel, conduzir a obra e repassar a preço de custo a unidade habitacional ao consumidor final.

Acerca desse elemento marcante nos efeitos da implementação e realização das políticas habitacionais desenvolvidas pelo BNH, a Companhia de Habitação da Baixada Santista COHAB-ST, foi a primeira ação realizada em 1965, com a função de repassadora dos recursos federais, responsável pela aplicação das diretrizes e execução das ações do BNH na produção de moradias. Constituída como uma empresa de economia mista, formada pelas prefeituras dos municípios de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá e pessoas físicas, seu propósito é o de analisar os problemas na área habitacional da região da Baixada Santista, bem como planejar e realizar programa de urbanização e construção de unidades habitacionais (em conjunto com órgãos federais, estaduais, municipais, além de autarquias de qualquer natureza e entidades de direito privado – por meio de convênios, contratos ou atos da mesma natureza), além de executar medidas de amparo provisório as favelas existentes na região. Durante os anos de 1960 até meados da década de 1970, a política habitacional implementada foi elaborada e decidida no âmbito federal, tendo os estados e municípios uma atuação de autonomia reduzida. Assim como ocorreu com as COHABs de outras localidades, os projetos formulados pela COHAB-ST eram encaminhados ao BNH para aprovação do financiamento.

No que concerne ao modelo, a forma utilizada pelo subsistema referente aos recursos do FGTS foi composta predominantemente por apartamentos em conjuntos habitacionais, construídos em áreas com baixo valor de mercado, muitas vezes locais que já pertenciam ao poder público e que possuíam uma localização periférica. Para além desses conjuntos construídos nas periferias, que resultaram em bairros dormitórios, a carente condição qualitativa dos projetos apresentou uma dissociação com a política urbanística, produzindo soluções uniformes, moradias de nível inferior, sem articulação ou preocupação com o meio físico. Sendo assim, o BNH não reconheceu as particularidades de cada localidade, não atentando aos elementos culturais, ambientais e urbanos, reproduzindo um padrão único e inócuo.

Ainda que construídos em grandes proporções, esses conjuntos estavam localizados em terrenos fora da malha urbana do município de Santos (prejudicado o acesso aos serviços urbanos da cidade) e não atendiam a parcela da população com renda entre zero e três salários mínimos. As primeiras moradias construídas pela COHAB-ST durante a década de 1960, foram o Conjunto Habitacional Jardim Castelo I, entregue em março de 1967, situado no bairro da Areia Branca, que há algum tempo já vinha sendo ocupado pelos trabalhadores do polo industrial de Cubatão (BRAGA, 2004) e o Conjunto Habitacional Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, um dos mais icônicos do município, concluído em 1971, e chamado de BNH até os dias atuais pelos moradores da cidade, além de estar entre os maiores conjuntos de toda América Latina com 3.288 apartamentos que abrigam cerca de 20.000 moradores da cidade santista.¹⁸

Assim como ocorreu em outras cidades do país, o município de Santos também vivenciou um crescimento urbano nas décadas de 1960 e 1970, principalmente após a instalação do polo industrial de Cubatão, que ampliou e diversificou as atividades portuárias, tal qual a inauguração de novas ligações viárias (Via Imigrantes e Ponte do mar Pequeno) geraram um aumento dos fluxos turísticos e inseriram as atividades de comércio e serviços, atraindo uma grande massa de trabalhadores que buscavam oportunidades de emprego criados pela dinamização da construção civil, das obras públicas e do setor terciário. Nesse sentido, o período também se destaca pela elaboração do Plano Diretor Físico de Santos nos reflexos da implementação e execução das políticas habitacionais desenvolvidas pelo BNH.

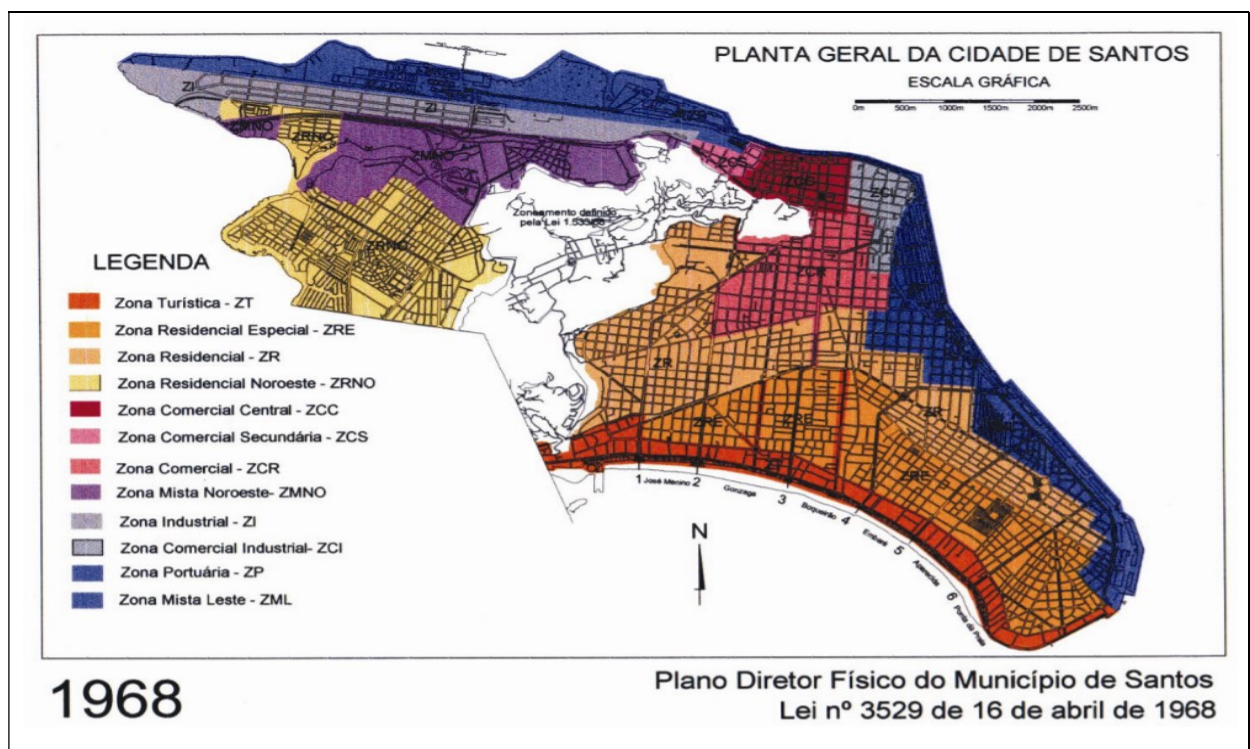
O Plano Diretor Físico de Santos, publicado em 1968, por meio da Lei Municipal número 3.529, foi formulado considerando uma cidade de ocupação já consolidada, com dificuldades relacionadas ao adensamento de sua área urbanizada (parte insular), e tinha como objetivo “disciplinar e ordenar as opções dos agentes públicos e privados na produção do espaço urbano, fixando as novas normas necessárias para isso” (CARVALHO, 1999, pág. 50-51). Essa proposta traz consigo concepções aplicadas pelas administrações durante o período do governo militar, tendo em vista seu planejamento tecnocrático baseado em um desenvolvimento físico racional, na harmonia estética das estruturas e na funcionalidade dos espaços (espaço da moradia, espaço do trabalho, espaço da circulação, etc.). Além disso, é extremamente detalhista, com cerca de 406 artigos, pressupondo um controle absoluto da atuação dos agentes a quem queria alcançar, como pode ser observado, por exemplo na execução de planos trienais e uma avaliação anual do Plano Diretor Físico. Ao mesmo tempo,

¹⁸Informações retiradas do site da Prefeitura de Santos. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/conjunto-do-bnh-foi-entregue-em-1971>. Data de acesso: 10 jul. 2021.

foi inovador na época por introduzir a noção de planejamento e ao instituir o Conselho Consultivo do Plano Diretor, para assessorar projetos da prefeitura (subordinado diretamente ao gabinete do prefeito), composto por representantes das esferas do Executivo Municipal, entidades de classe, setores empresarial e universitário, membros do Conselho de Representantes da Sociedade Melhoramentos de Bairro e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, e vereadores. Na prática, o Conselho Consultivo do Plano Diretor não funcionou, já que a partir de 1969, a cidade foi considerada área de segurança nacional e perdeu sua autonomia, sendo governada apenas por prefeitos nomeados, situação que permaneceu até 1983 (CARVALHO, 1999).

Outro ponto importante, diz respeito a posição elitista exigida pelo Plano, que não levou em conta a demanda dos habitantes, aprovando regulamentações que beneficiaram o mercado imobiliário, tal como demonstra o aumento do coeficiente de aproveitamento de cinco ou até seis vezes a área do terreno nos bairros da orla e adjacentes, com a finalidade de permitir um padrão maior para as edificações que o setor imobiliário disponibilizava para as camadas de alta renda, de modo que nas demais regiões da cidade foi determinado um coeficiente de aproveitamento de quatro vezes a área do terreno.

Mapa 4: Classificação das Zonas de Uso e Ocupação do Solo estabelecidas pelo Plano Diretor Físico de 1968



Fonte: CARRIÇO, José Marques (2006).

Essa conduta favoreceu o *boom* imobiliário na cidade, tendo em vista essa desconformidade entre as inclinações do mercado imobiliário e a factual necessidade social, estimulando o surgimento de novas práticas que favoreceram o setor de imóveis e a administração pública, em detrimento da população, situação vivida ainda nos dias atuais.

No início dos anos 80, época em que o regime militar estava enfraquecido pelas dificuldades econômicas com a crise de endividamento, da recessão que se deu entre 1981 e 1983 e das reivindicações populares cada vez mais intensas, que fizeram parte do processo de redemocratização gradual do país com início em 1974, levaram o governo a buscar a legitimidade por meio de uma política social mais abrangente (BONDUKI, 1998; SACHS, 1999). Nesse momento, procederam-se adições sucessivas de novos programas e de novos fundos, marcando a fase final do ápice do SFH. Na cidade de Santos, foram construídas cerca de 5.510 unidades habitacionais, podendo até se considerar como a etapa mais favorável da produção habitacional do BNH no município de Santos. Contudo, a maior parte dos conjuntos habitacionais edificados dessa época, permaneceram localizados em áreas denominadas como vazios urbanos¹⁹. Outro inconveniente sobreveio no modo como as moradias foram comercializadas pela COHAB-ST, por contratos destinados na maior parte dos casos, a funcionários públicos municipais, pessoas indicadas por lideranças partidárias e pela sociedade de melhoramentos de bairro, indicando uma prática política clientelista e paternalista (BRAGA, 2004).

Ao reproduzir o modelo federal, empregando seus fundos de acordo com a lógica da acumulação, sem conceder subsídios suficientes para que a população com menor renda pudesse adquirir essas moradias, excluindo a possibilidade de construir habitações de aluguel (pois a intenção era a de difundir a propriedade privada) e ofertando apenas a venda de unidades prontas, a política habitacional na cidade de Santos não serviu como uma alternativa concreta para os trabalhadores com baixos rendimentos, mesmo que estes indivíduos tenham sido o alvo teórico e o fundamento ideológico para a legitimação do BNH. O efeito da política habitacional implantada no modelo empresarial, com o financiamento voltado ao produtor e não ao usuário final, excluiu grande parte da classe trabalhadora que necessitava de acesso à moradia, mas não dispunha de renda mínima para obter o financiamento. A capacidade de integrar ou excluir um público alvo a partir da possibilidade ou impossibilidade do pagamento das prestações hipotecárias em que os dois subsistemas estavam fundamentados, resultou na

¹⁹ Expressão proveniente da Arquitetura, que nesse contexto está relacionada a terrenos vagos, não construídos e situados em bairros periféricos da cidade de Santos.

segmentação do acesso e na segregação espacial, servindo aos interesses da indústria da construção civil, principalmente no setor da incorporação imobiliária.

Desse modo, as ações do BNH acabaram sendo desviadas de seu suposto objetivo que era resolver o déficit habitacional, por meio do incentivo à construção e a aquisição da casa própria para as camadas de renda mais baixa, e se transformaram em um poderoso mecanismo de acumulação, focado na produção de mercadorias para as classes sociais com maiores recursos, mobilizando parte da poupança popular que seria destinada à construção de habitações sociais, para segmentos do mercado imobiliário formados pelas classes médias e superiores.

Entretanto, é importante considerar que os programas desenvolvidos pelo BNH saltavam aos olhos da opinião pública, já que a moradia própria desde outrora se tornou um sonho do qual muitos brasileiros compartilhavam, pois era capaz de garantir a segurança familiar, e simbolizava o progresso material, uma etapa decisiva de inserção na sociedade urbana capitalista.

O anseio das classes média e de baixo poder aquisitivo pela casa própria trazia consigo características subjetivas e objetivas. Quanto a natureza subjetiva, comprar o imóvel representava um importante indicador de sucesso e ocupação de uma posição social mais alta. Objetivamente, a casa própria não apenas propiciava um acesso maior ao crédito, como desonerava o orçamento familiar do encargo mensal inevitável do aluguel (BOLAFFI, 1982).

Nesse contexto, fica claro que o governo militar focou em abordar um elemento sensível e representativo como a construção de moradias populares, com a pretensão de cooptar parcelas significativas da população no intuito de estabelecer com elas uma aliança para legitimar o regime. Essa concepção explica a razão pela qual nos primeiros anos, o governo aposta na construção de grandes conjuntos residenciais com ênfase na habitação popular apesar da penúria de recursos, e progressivamente esse segmento passa a não ser mais prioridade.

Anunciada como preocupação social nos discursos eleitorais, a habitação de interesse social, de fato não foi em tempo algum, prioridade do governo militar. A intenção do regime autoritário era a de proporcionar o acesso à propriedade privada da habitação, para dessa forma converter os proprietários em “aliados da ordem”. O pensamento supunha que conquistando a casa própria, o proprietário também iria assumir a mentalidade das classes médias, sendo preservado de outras ideologias radicais, e para tanto a alternativa relacionada às habitações de aluguel foi claramente desconsiderada. A preferência pela propriedade privada da habitação fazia parte então, de uma estratégia política designada para confrontar a

influência da Revolução Cubana no país. Soma-se a isso, a condição de aparentar ser mais barato, fácil e vantajoso ajudar o indivíduo a comprar uma habitação, fazendo-o pagar por ela, transformando a promoção pública em uma atividade autofinanciada, do que aumentar sua renda (SACHS, 1999).

As consequências do espaço urbano organizado pelo poder público desse período, assim como na fase populista, se manifestaram na marginalização da população com menor renda, que sem encontrar abertura para o mercado imobiliário, recorreu a recursos próprios para suprir a necessidade de habitação, repetindo as soluções com custos muito mais baixos, baseados no auto empreendimento e na autoconstrução, nos morros e na periferia da cidade.

Transição: do fim do BNH ao governo de Itamar Franco

O período de transição é marcado pelo encerramento da ditadura militar, com a posse de José Sarney em abril de 1985, a extinção do BNH no ano de 1986, a promulgação da nova Constituição em 5 de outubro de 1988, e vai até o final do governo de Itamar Franco em 1993. De acordo com Bonduki (2005), esse momento pode ser denominado como um período de transição, pois faz parte de uma conjuntura em que se deixou de elaborar uma estratégia nacional para enfrentar a questão da moradia, tratando-a de modo fragmentário. A política habitacional e seu sistema passaram por diversas transformações; assim a produção de moradias na esfera federal foi reorganizada inúmeras vezes, resultando em um vazio institucional por efeito da ausência de uma estruturada em nível nacional, agravados ainda mais pela instabilidade econômica.

O descaso do BNH no âmbito administrativo provocou crises que foram responsáveis pelo fracasso e pelo rombo no sistema, prejudicando instituições da administração indireta pública que se formaram durante o período do governo militar (como é o caso das COHABs), além do modelo de autossustentação financeira das atividades, que levou à sérios problemas de atendimento para a população menos abastada.

Limitando suas operações apenas a agente regulador e deixando as funções instrumentais a cargo de agentes privados intermediários, o BNH gerou um conjunto de atividades fraudulentas. Começando pela escolha de terrenos inapropriados e mal localizados, avançou produzindo moradias de qualidade inferior, com preços frequentemente superiores ao valor de mercado. Desse modo, os agentes privados alcançavam altos rendimentos, colocando esses recursos diretamente nos bancos, e possivelmente direcionando o capital obtido para investimentos que não estavam relacionados com a habitação popular e nem mesmo com a

construção civil, para financiar operações mais vantajosas. Segundo Bolaffi (1982), aproximadamente 74% da arrecadação dos recursos do FGTS no ano de 1968, foram direcionados para o setor privado sustentando esse mecanismo de acumulação e de concentração de renda, fazendo com que os recursos que deveriam ser destinados para a moradia popular, se deslocassem dos pequenos fundos do trabalhador assalariado e se concentrassem nas mãos de iniciadores. Soma-se a isso, o fato de o setor privado também ter conseguido se isentar dos prejuízos resultante das operações, como as inadimplências e problemas ligados a construção dos imóveis, já que logo depois da venda da moradia, esses segmentos do mercado imobiliário se retiravam da transação, deixando por conta do BNH a cobrança das dívidas e resolução das adversidades que surgiam nesses imóveis, em razão baixa de qualidade das obras.

De acordo com Bonduki (2005), outro fator que contribuiu para o colapso no funcionamento do BNH, foi a própria política econômica implantada pelo governo militar, a partir dos anos de 1980. O modelo econômico implementado provocou recessão, inflação, desemprego, pressão nos salários e comprometeu o poder aquisitivo da população, acarretando na diminuição no saldo do FGTS e grande aumento da inadimplência, repercutindo na redução de sua capacidade de investimento. Com o desequilíbrio que sobreveio entre o aumento das prestações e a capacidade de pagamento dos mutuários, foi inevitável uma considerável redução no valor das prestações, que trouxe como consequência um imenso desfalque do sistema financeiro.

Com o processo de redemocratização do país iniciado em 1985, era esperado a elaboração de uma nova política habitacional, implicando em uma reestruturação do SFH, do BNH e das COHABs que sempre foram os agentes promotores públicos. O cenário do setor habitacional dessa época se caracterizava pelo empobrecimento da população, alto grau de inadimplência, baixa liquidez do sistema, organização dos mutuários em nível nacional e a enorme esperança de que a nova administração fosse capaz de solucionar os problemas de âmbito habitacional sem prejudicar os mutuários (AZEVEDO, 1995 apud SANTOS, 1999).

Diante da difícil realidade apresentada, o presidente eleito José Sarney difundiu um discurso de renovação dedicada à política urbana, criando o Ministério do Desenvolvimento Urbano (MDTU) e formando comissões de elevado nível para discutir a política habitacional. Contudo, para sua execução tomou medidas que acabaram afetando profundamente a configuração do setor habitacional, de modo que essas ações causaram mais instabilidade no campo atuarial do SFH. O primeiro posicionamento foi a concessão de um elevado subsídio para os mutuários do sistema em 1985, em resposta à mobilização de parlamentares, de

partidos e dos movimentos de mutuários, devido ao aumento da inadimplência do sistema. Apesar da medida ter auxiliado na redução das taxas de inadimplência e a curto prazo ter aumentado a liquidez do sistema, em contrapartida, gerou um desequilíbrio entre a evolução do passivo (poupadores do SBPE e do FGTS) e do ativo (prestação dos mutuários) do SFH, causando prejuízos ao BNH. Vale ressaltar, que os mutuários beneficiados por esse subsídio, pertenciam em maior número às classes média e alta. Esse passo, associado ao Plano Cruzado no ano de 1986, que ocasionou uma redução na arrecadação líquida das cadernetas de poupança, prejudicando a oferta de recursos disponíveis para os financiamentos habitacionais, causou um prejuízo estimado de 20 a 30 milhões de dólares ao BNH, fazendo com que o sistema não conseguisse um retorno de caixa suficiente para oferecer novos financiamentos em quantidade relevante (SANTOS, 1999).

Divergindo do discurso e das intenções apresentados em propostas anteriores, o governo decide pelo fechamento do BNH em 1986, sem contrapropostas e muito menos resistências. Daí a percepção de que o BNH, durante esses vinte anos, e muito em razão do autoritarismo na elaboração das políticas, das intervenções e da centralização da gestão que não permitia uma participação social, havia se transformado em uma instituição renegada. Apesar disso, é indiscutível que com a dissolução do BNH, se perde uma estrutura importante, que havia adquirido um amplo conhecimento no setor, composta por técnicos experientes, e responsável pela maior produção habitacional do país.

Os resultados desse processo reverberaram no agravamento da crise do SFH, não somente em virtude da situação macroeconômica que causou um desequilíbrio atuarial no sistema, como também gerou uma crise no sistêmica, descontinuidades nas políticas habitacionais e falta de planejamento para confrontar o problema. Dessa maneira, a desagregação institucional que se iniciou com a incorporação do BNH à Caixa Econômica Federal, seguiu com a falta de propostas e a ausência de respostas para as questões cruciais, intensificando ainda mais as dificuldades vigentes.

Outro ponto relevante, está relacionado ao enfraquecimento das COHABs, que tiveram seus financiamentos restritos pelo governo federal, com a justificativa de reduzir as dívidas de estados e municípios, que na aplicabilidade fez com que a finalidade de agentes promotores que as COHABs possuíam, se convertesse meramente em órgãos assessores, limitando as ações dos estados e municípios.

Nesse contexto, fica claro que durante a gestão de José Sarney (1985-1989), o SFH foi marcado por crises econômica e institucional, e embora os planos do governo manifestassem em sua política habitacional o propósito de atender sobretudo a população mais carente,

direcionando fortes investimentos em programas alternativos, a inexistência de um diagnóstico decisivo relacionado a questão habitacional, fez com que suas ações se concretizassem de maneira desorganizada e fragmentada, com grandes falhas na utilização de recursos, contribuindo para a continuidade de práticas clientelistas, contenção dos investimentos, o enfraquecimento das COHABs, estimulando o tratamento setorial do problema, e tornando ainda mais complexa a implementação dos programas habitacionais populares com a incorporação das atividades do BNH pela Caixa Econômica Federal.

No âmbito municipal, o período que assinala o início da redemocratização na cidade de Santos, acompanhou a conjuntura que se apresentava em escala nacional. Sendo assim, quando a cidade recuperou a sua autonomia após o período de intervenção federal, reestabelecendo o exercício democrático, ainda que a gestão do prefeito Osvaldo Justo (1984-1988) pertencesse ao partido de oposição e apresentasse grande participação popular, a falta de recursos para os investimentos no setor de habitação, levou sua administração a uma carência de propostas, afetando diretamente a COHAB-ST na continuidade na provisão das habitações de interesse social, devido às restrições da dívida pública de estados e municípios (bem como suas entidades) regulamentadas pelas Resoluções do Banco Central de nº 1469 e de nº 1486.

Com a promulgação da Constituição de 1988, desenvolve-se uma nova postura de enfrentamento aos problemas urbanos no município, introduzindo institucionalmente novas práticas em relação ao que vinha sendo feito anteriormente na cidade.

As mudanças deram início na administração da prefeita Telma de Souza do Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu a prefeitura da cidade em janeiro de 1989. Com uma concepção diferente da gestão anterior, foi eleita expressando preocupação em tomar providências quanto as áreas mais pobres da cidade, intervindo por meio das políticas públicas para buscar uma transformação social.

Como resultado da Constituição de 1988, que estabeleceu um movimento de descentralização política administrativa e de participação popular, foi instituída em 15 de abril de 1990 a Lei Orgânica Municipal, cujos principais elementos foram a criação de Conselhos Municipais (CMH - Lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991), com a finalidade de acompanhar e avaliar a gestão econômica e a atuação dos programas executados no setor habitacional, além de aprovar, supervisionar e estabelecer as diretrizes para a transferência dos recursos do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular (FINCOHAP). Composto por membros do poder executivo e legislativo, bem como representantes das sociedades civis organizadas, entidades e movimentos populares, o Conselho vem se apresentando como um

importante espaço para debates que abordam e discutem a direção da política habitacional no âmbito municipal. A partir do CMH, foram estabelecidos a participação da sociedade nas discussões e proposições de políticas públicas, o tratamento específico dado a temática urbana e a determinação de penalidades para proprietários de áreas não edificadas, subutilizadas ou não utilizadas inseridas no Plano Diretor.

No âmbito técnico, a COHAB-ST recebeu novas atribuições, alterando a sua função de órgão de repasse financeiro desde os tempos do BNH, para um agente formulador e gestor da política municipal de habitação da região. No entanto, a gestão da prefeita Telma de Souza deparou-se com os planos econômicos do governo Sarney, encontrando grandes dificuldade para conseguir recursos advindos da União, para que pudesse realizar a construção de moradias populares por intermédio da COHAB-ST, fato que veio a prejudicar a política de habitação popular, pois sem os recursos vindos do governo federal e estadual, o setor de habitação dispôs somente dos recursos provenientes do orçamento municipal.

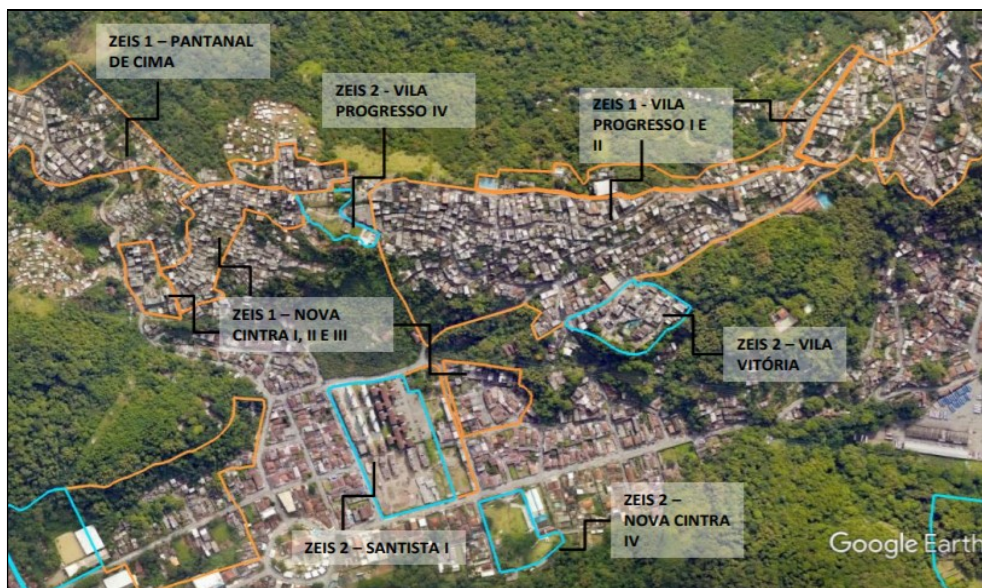
Mesmo diante da crise orçamentária, o governo buscou alternativas para realizar os projetos de habitação popular, como criação uma fábrica de tijolos, blocos de concreto e bloquete de pavimento, com o objetivo de reduzir os custos das moradias populares. A partir da atuação articulada com outros programas sociais, o serviço era predominantemente realizado pelos pacientes da Casa de Saúde Anchieta, que na época era um hospital psiquiátrico administrado pelo município de Santos. O convênio assegurava alojamento, alimentação, assistência médica e remuneração para os trabalhadores da fábrica, que produziam cerca de 2000 unidades diárias. Além desse, um outro convênio foi firmado com o Ministério da Ação Social e o governo da França, inaugurando um projeto piloto voltado a execução de aluguel social, com subsídios governamentais de uma parte do valor. O projeto foi criado visando diminuir o problema dos cortiços, já que essas famílias não possuíam uma situação econômica viável para aquisição da casa própria (BRAGA, 2004).

O Departamento de Planejamento e Meio Ambiente, deu início a algumas diretrizes que seriam inseridas ao Plano Diretor, dentre as mais relevantes, o imposto progressivo, estabelecendo que os locais mais valorizados passassem a pagar uma alíquota maior de imposto, deixando um valor menor para as áreas médias ou mais pobres (essa norma durou até 1997, sendo extinta pelo prefeito Beto Mansur). Os técnicos do departamento também desenvolveram ações no centro da cidade, como a criação da subzona de interesse histórico, regulamentada por um decreto que oferecia isenção tributária (como o IPTU e outras taxas de serviço) para o proprietário que demonstrasse interesse em recuperar seu imóvel, medida que auxiliou no início da recuperação do Centro Histórico de Santos. Além disso, procederam na

delimitação de áreas de preservação ambiental e áreas aptas para habitação popular. Essas duas medidas se desdobraram na Lei de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social.

A nova regulamentação implementou o uso e a destinação dos espaços para a produção de habitação popular, dividindo em ZEIS 1 as áreas ocupadas, ZEIS 2 os vazios urbanos, e ZEIS 3 os cortiços.

Imagem 3: Identificação de áreas delimitadas como ZEIS 1 e 2 do município de Santos



Fonte: Cartilha Síntese – LUOS. Prefeitura de Santos, 2019.

Imagem 4: Demarcação da ZEIS 3 do município de Santos



Fonte: Cartilha Síntese – LUOS. Prefeitura de Santos, 2019.

A Lei de ZEIS foi pensada para a regularização e melhoria dos assentamentos existentes e a utilização dos vazios urbanos para a construção de moradias populares, e chegou a influenciar na redução do preço do solo, desapropriação de terrenos e disponibilização de terras municipais ociosas, financiamento para a aquisição de terrenos pelas associações, possibilitando um conjunto de alternativas para o enfrentamento dos problemas habitacionais. Foram criadas também, outras duas importantes regulamentações vinculadas a Lei de ZEIS, para dar suporte a política municipal de habitação. A primeira diz respeito as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs - Lei Complementar Municipal nº 53 de 30 de dezembro de 1922, seção IV, artigo 22) encarregadas da elaboração, implementação, acompanhamento e supervisão de Planos de Urbanização e Regularização Jurídica, sendo organizada por representantes dos poderes executivo e legislativo, da COHAB-ST, moradores e OAB-Santos, tomando a dimensão da gestão das áreas delimitadas como ZEIS. O segundo regulamento trata-se do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular (FINCOHAP - Lei nº 810, de dezembro de 1991, que dispõe sobre a criação/ Decreto nº 1759 de dezembro de 1992, que o regulamenta) um fundo criado para a produção de moradias com recursos oriundos do orçamento municipal, que veio a implantar uma política de financiamento e subsídios voltada para a população menos abastada. Com o fim do BNH e das operações de crédito com recursos FGTS voltadas a moradia popular, o fundo passou a ser uma importante ferramenta encontrada para reagir as disformidades que as circunstâncias causavam no âmbito da habitação social, financiando grande parte das obras.

Conforme aponta Braga (2004), os projetos habitacionais realizados sob a administração da prefeita Telma de Souza foram os seguintes:

- 1990: Conjunto Habitacional Tancredo Neves II - A, com 504 casas na cidade de São Vicente com recursos da CEF;
- 1991: Conjunto Habitacional Vila Progresso, com 32 casas na cidade de Santos, com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP);
- 1992: Projeto Vila Vitória, com 93 lotes urbanizados na cidade de Santos, com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP);
- 1992: Projeto Vila Telma, reurbanização de 111 unidades na cidade de Santos, com recursos da Prefeitura Municipal de Santos (FINCOHAP).

Mesmo com todo o esforço em traçar uma estrutura institucional e o bom desempenho alcançado pela política municipal de habitação, essa área foi motivo de críticas pelos

empresários do setor de construção civil da cidade, que além de desmerecer o trabalho da COHAB-ST, argumentando que sua estrutura era desorganizada e sem planejamento, também não apoiaram a Lei de ZEIS, com a premissa de que alguns tópicos da lei não foram esclarecidos (como a indenização dos proprietários), assim como afirmavam que essa regulamentação poderia incentivar novas ocupações.

Considerando esses acontecimentos, fica claro que a política habitacional passou por um confronto com agentes que representavam o segmento econômico da cidade, tendo que enfrentar atitudes inflexíveis e de recusa ao diálogo por questões ideológicas desses sujeitos. Tais circunstâncias trouxeram obstáculos para que decorresse o rompimento com a concepção implementada em governos anteriores, pois a impossibilidade de negociação não somente prejudicou, como impediu a continuidade das ações, caso que pode ser observado, por exemplo, com a inviabilização da proposta original do Plano Diretor desenvolvida pelo Executivo Municipal que não foi aprovada pelo Conselho, e sequer conseguiu ser encaminhada como projeto de lei para o Legislativo.

Cabe apontar que, apesar dos impasses observados pela carência de fundos, em razão da diminuição do repasse de recursos financeiros da União, e pela objeção de setores significativos da cidade, a gestão da prefeita Telma de Souza procedeu de modo direto na democratização da gestão pública, inserindo a participação popular no processo deliberativo das propostas, procurando romper com concepções tradicionais empregadas na regulação do uso e ocupação do solo, desenvolvendo um estrutura institucional para a realização de uma política autônoma e de caráter redistributivo.

A nova proposta: os governos de Fernando Henrique Cardoso

A gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso foi marcada por uma nova proposta institucional para o setor de habitação no âmbito federal, com o intuito de compreender os problemas, a partir de um diagnóstico sobre a questão habitacional do país. Para esse fim, foi realizado um estudo da Fundação João Pinheiro no ano de 1995, que redefiniu a concepção de déficit habitacional, tendo em conta a necessidade de adequar e integrar as áreas urbanas concebidas ilegalmente. Em 1996, a Secretaria de Política Urbana (Sepurb), instituiu a Política Nacional de Habitação (PNH) que constituiu os princípios voltados à esta área, pressupondo a articulação dos governos federal, estadual e municipal com os agentes públicos e privados, e as normas de canalização e aplicação dos fundos onerosos e não-onerosos elementares para sua execução. No decorrer do ano de 1998, a

Sepurb apresentou o documento “Política de Habitação: Ações do Governo Federal de Janeiro de 1995 a Junho de 1998”, onde expressou fortes críticas ao modelo anterior representado pelo BNH, distinguindo-o como esgotado, em razão das dificuldades na obtenção de recursos; regressivo, pois concebia elevados subsídios principalmente as camadas média e média alta; e insuficiente, levando em consideração a relação entre a oferta e a demanda²⁰. O governo avaliou que a política habitacional pautada na centralização federal, havia estimulado a corrupção, a burocracia e a ineficiência administrativa das gestões. Outra consideração discordante, foi observada no tocante a operação dos financiamentos habitacionais, pois estes eram direcionados somente para os imóveis que faziam parte do sistema, impossibilitando o financiamento direto ao mutuário final, o que causava uma diminuição nas alternativas de compra no mercado imobiliário, afetando de maneira negativa a comercialização de imóveis usados, fato que necessitava ser modificado. Segundo Arretche (2002), esse parecer reforçou a defesa de que a descentralização seria o artifício mais ágil, democrático e eficientes de gestão, e assim foi definida como uma opção mais adequada, a separação entre regulação (que permaneceria sendo desempenhada pelo Estado) e provisão (realizada tanto por instituições privada quanto públicas, porém com padrões privados de eficiência).

Por efeito desse novo enfoque, optou-se por deixar de priorizar unicamente o financiamento da produção, criando programas de financiamento direcionados ao beneficiário final, como a Carta de Crédito (Individual e Associativo) para famílias com renda de 3 a 12 salários mínimos, e programa “Apoio a Produção” que se destinava a financiar diretamente o produtor privado, onde ambos permitiram a captação da maioria dos recursos do FGTS.

Foram concebidos também, programas focados na população de maior poder aquisitivo, com renda superior a 12 salários mínimos, como o Programa Brasileiro da Qualidade e da Produtividade do Habitat (PBQP-H), que objetivava beneficiar as atividades do mercado privado de habitações, a partir do apoio ao desenvolvimento institucional e tecnológico do setor imobiliário e da construção civil. Em contrapartida, para a parcela da população mais pobre, com renda de até três salários mínimos, foram desenvolvidos financiamento voltados à recuperação de áreas habitacionais degradadas, mediante a melhoria de moradias já edificadas ou pela construção de unidades novas e de infraestrutura. Esse segmento se refere aos programas Pró-Moradia (com recursos do FGTS) e Habitar Brasil (com recursos da OGU). Entretanto, os financiamentos destinados a estados e municípios para

²⁰ SANTOS, Claudio Hamilton M. “Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998. Texto para discussão n° 654, IPEA: Brasília, 1999, pág. 22.

esses programas, apenas poderiam ser concedidos mediante a comprovação da capacidade de endividamento (BARBOSA, 2007).

Todas as mudanças promovidas, embora a princípio indicassem uma renovação no tratamento dado pelo governo federal a questão da moradia no intuito de romper com as práticas exercidas durante o período do BNH, acabaram não se tornando consistentes e ocasionaram uma série de problemas que afetaram as esferas social, econômica e urbana.

De acordo com Arretche (2002), a nova proposta baseada na mudança de requisitos legais para obtenção de financiamento federais com recursos do FGTS, como também a gestão seletiva das linhas de financiamento, revelava o intuito de priorizar a aplicação de recursos no programa Carta de Crédito em detrimento ao programa Pró-Moradia, configurando uma manobra do governo para introduzir mecanismos de mercado na gestão das políticas de desenvolvimento urbano. Essa transição que parte da relevância atribuída a produção de habitações novas e coordenadas por prestadores públicos, para o consumo de moradias focado no modelo de financiamento ao mutuário final e direcionado para a aquisição de imóveis usados, trouxeram implicações tais como o fechamento e enfraquecimento das COHABs, além da abertura de empresas estatais (particularmente as de saneamento) para terceirização e privatização dos serviços, como constata a autora que no período de 1995 até 2000, das 44 COHABs existentes, cerca de 12 delas declararam falência ou diversificaram suas atividades, operando não mais agentes públicos de fomento à habitações para a população com menores rendimentos, e sim como um Instituto de Desenvolvimento Urbano.

O governo de FHC apresentou uma nítida percepção dos problemas relacionados ao setor habitacional, observada pelos documentos oficiais, por meio de uma nova proposta institucional significativa, incrementada, com eficientes análises técnicas e que trazia consigo importantes avanços, como salienta Maricato (1998), ao mencionar a elaboração de um novo conceito de déficit habitacional que também constatava que este déficit estava concentrado de modo drástico na classe composta pela renda mais baixa, bem como o reconhecimento da cidade ilegal e a incorporação de programas que rompiam com o concepção da casa pronta, buscando melhorias para as áreas ocupadas de maneira precária. Não menos importante, foi a aprovação e promulgação do Estatuto da Cidade no ano de 2001, que tramitou pelo Congresso durante 13 anos e representou um grande marco, visto que ao regular a Constituição, criava possibilidades de recobrar a função social da propriedade. Apesar disso, a política praticada pela gestão federal permaneceu distante de opções consistentes e capazes de encontrar saídas que pudessem solucionar um problema de tamanha complexidade como o do setor de habitação. Com isso, efetivamente desenvolveu programas que reforçaram a tendência elitista

da política habitacional, e continuaram favorecendo os setores médios da população brasileira, além do avanço na desestatização e precarização das empresas públicas (resultado das modificações nas diretrizes para obtenção de recursos) que dificultou as intervenções direcionadas a urbanização e produção de moradias para a população menos abastada, que o mesmo governo já havia constatado ser a parcela da população que não tinha condições de resolver essa questão por meio do mercado e ser o segmento que mais necessitava de moradias no país.

No período correspondente ao governo de FHC, a cidade de Santos foi administrada por duas gestões diferentes. O sucessor de Telma de Souza foi David Capistrano Filho, médico sanitário, também pertencente ao Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu a prefeitura no ano de 1993 permanecendo até 1996, e posteriormente, Paulo Gomes Roberto Mansur (conhecido como Beto Mansur), engenheiro, que administrou a prefeitura por dois mandatos consecutivos, o primeiro de 1997 a 2000 e o segundo de 2001 até 2004, pelo Partido Progressista Brasileiro (PPB).

Convém mencionar que, apesar de pertencer ao mesmo partido da prefeita Telma de Souza, o prefeito David Capistrano apresentou uma política de planejamento que priorizou o desenvolvimento econômico da cidade, colocando em segundo plano a noção com viés mais redistributivo adotado pela sua antecessora. Tendo como exemplo dessa conduta, podemos notar o modo com que o projeto do Plano Diretor foi reformulado de forma que pudesse conciliar e negociar com setores vinculados ao mercado imobiliário para que fosse aprovado pelo Conselho, associando uma variedade de iniciativas públicas para estimular o desenvolvimento das tendências econômicas locais como cidade portuária e turística, bem como de centro comercial e de serviços, o que conseqüentemente fez com que o novo projeto se afastasse das metas de reforma urbana, como salienta Carvalho (1999).

É importante ressaltar, entretanto, que a nova gestão consolidou medidas que já haviam sido implementadas por Telma de Souza sobre o Conselho Municipal de Habitação, quanto aos recursos financeiros como o FINCOHAP (destinando 5% dos recursos orçamentários para o setor de habitação), fomentando a construção de habitação popular para famílias com renda de até três salários mínimos, avançando também na composição de projetos habitacionais para serem enviados ao governo federal, compatíveis com a demanda do município e considerando diferentes faixas de renda. Além disso, conservou a metodologia participativa, realizando diversas Conferências Municipais de Habitação.

Dentre as novas ações, Braga (2004) destaca a estruturação de um cadastro geral no ano de 1993, para atender a demanda de habitação popular da cidade, composto por dados dos

movimentos organizados de luta por moradia, os moradores das favelas e das áreas de risco nos morros, associações, cooperativas e cortiços, com a finalidade de identificar a demanda, e dessa forma planejar e coordenar projetos que atendessem as necessidades encontradas.

A respeito da demanda dos cortiços, foi lançado o programa habitacional de locação social (Lei Complementar nº 1447), instituído por intermédio da COHAB-ST com recursos do FINCOHAP, voltado a promoção habitacional para as famílias com renda igual ou inferior a cinco salários mínimos, priorizando o atendimento aos moradores de cortiços. O projeto piloto foi realizado em uma casa no centro da cidade pertencente a Fundação Ruth Mahfuz, concedida em regime de comodato para a prefeitura municipal, que após melhorias nas instalações foi entregue em 1996, para 14 idosos que residiam em cortiços, casa de parentes ou em moradias precárias, que foram indicados pelo centro de convivência da terceira idade e nomearam a casa de República Bem Viver. A república funciona até os dias de hoje, e o aluguel social atualmente equivale ao valor entre as despesas da casa (água, gás e energia elétrica) mais a taxa de locação que não podem ultrapassar 30% da renda mensal de até um salário mínimo. A república permanece no atendimento à população de idosos em situação de vulnerabilidade com idade acima de 60 anos. Trata-se de um programa muito promissor, pois proporciona condições melhores de vida aos idosos que viviam sozinhos em espaços insalubres e não se encaixam nos critérios de financiamento para aquisição de um imóvel.

Quanto aos morros, as ações desenvolveram-se por diferentes frentes, conforme as necessidades de cada local. Foram executadas regularizações fundiária e urbana, urbanização de favelas, construção de novas habitações por convênios com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), financiamento de material, orientação técnica e convênio com entidades técnicas para orientação gratuita para população. O principal objetivo foi assegurar a contenção de risco a baixo custo, onde os próprios moradores empreenderam essas obras de contenção, que a prefeitura municipal financiou com o fundo do FINCOHAP. Soma-se aos morros, a urbanização e regularização nas áreas ocupadas de ZEIS 1, dispondo de projetos referentes a infraestrutura, regularização da posse e em alguns casos, transferência de famílias para alojamentos provisórios. Ademais, foram construídos novos assentamentos em áreas ocupadas de ZEIS 2, com a produção de lotes urbanizados (incluindo a cesta básica de materiais de construção) e mutirões de moradias que na maior parte dos casos, estavam vinculados aos movimentos populares de luta por moradia. De acordo com Braga (2004), as obras realizadas durante a gestão do prefeito David Capistrano foram:

- 1993: Projeto Castelo II, com 80 lotes urbanizados na cidade de Santos, financiados pela CEF;
- 1993: Projeto Jardim Rádio Clube, com 130 casas na cidade de Santos, financiados pela CEF;
- 1994: Projeto da 1ª Fase do Ilhéu Baixo, com 110 lotes urbanizados na cidade de Santos com recursos do FINCOHAP;
- 1994: Projeto João de Barro, com 24 casas na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1994: Projeto Vila Esperança I, com 112 casas na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1995: Projeto Vila Ayrton Sena, com 100 lotes urbanizados na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto da 2ª Fase do Ilhéu Baixo, com 388 lote urbanizados na Cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto Vila Santa Casa, com 24 apartamentos na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto de locação social República Bem Viver, com 14 vagas para idosos na cidade Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto de locação social Iguatemi Martins com oito apartamentos na cidade Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1996: Projeto da Vila Pelé, com 260 lotes na Cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;
- 1993 a 1996: projeto do Dique Vila Gilda, com 309 casas na cidade de Santos, com recursos do MBES/FINCOHAP.

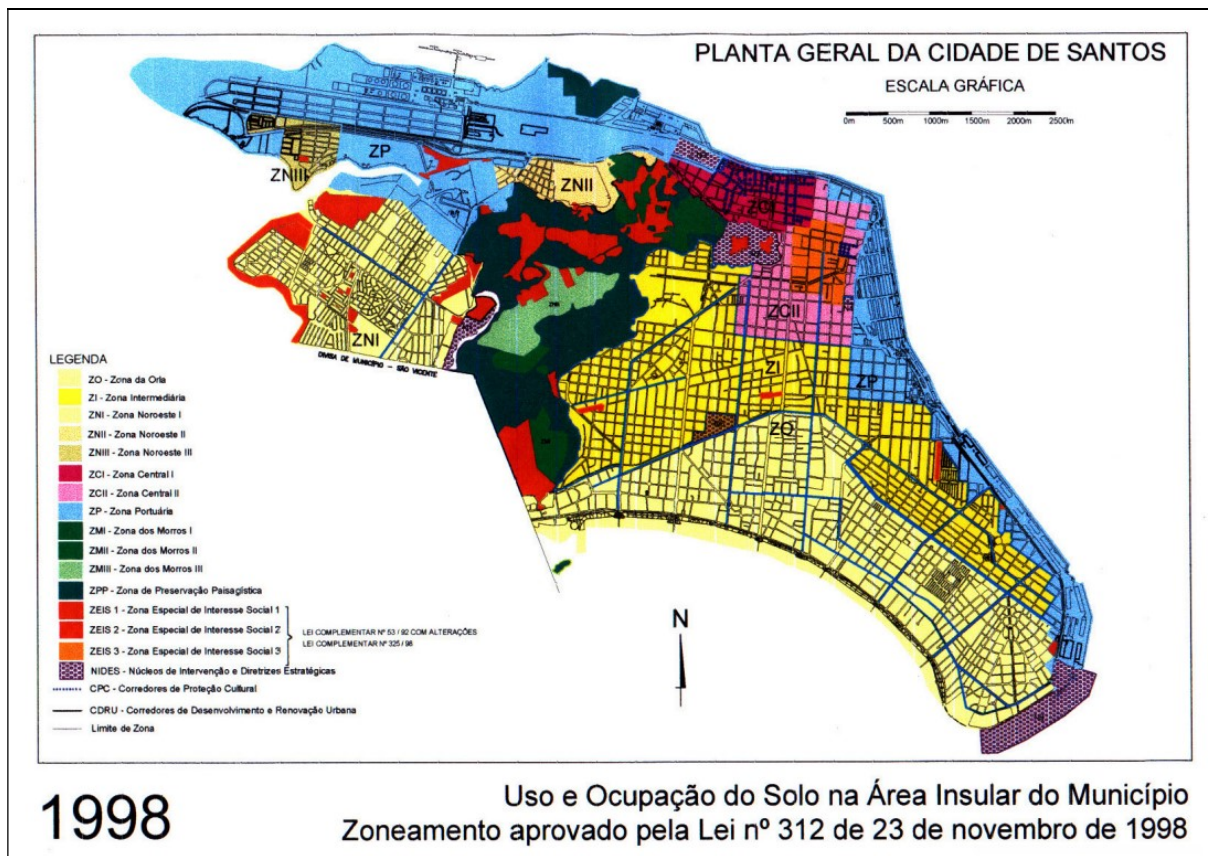
A mesma autora resume que o Programa Municipal de Habitação da cidade de Santos durante essa administração, foi desenvolvido basicamente em três segmentos e apoiado na lei de ZEIS: urbanização e regularização de áreas ocupadas (ZEIS 1), produção de novos assentamentos (ZEIS 2) e locação social (ZEIS 3).

Considerando as propostas e políticas realizadas, a gestão do prefeito David Capistrano conservou a característica da participação popular na tomada de decisões, consolidando e prolongando instrumentos importantes relacionados às propostas e políticas implementadas pelo governo anterior. O governo demonstrou preocupação não somente com o elemento moradia, desempenhado pela produção de habitações e regularização dos

loteamentos, como também com as questões de infraestrutura dessas áreas, executando obras de drenagem, abastecimento de água e coleta de lixo, e mesmo com um perfil conciliador, que não contrariava a visão do setor imobiliário, pois dava tratamento diferencial a esse setor do mercado, conseguiu concretizar a aprovação do Conselho em relação ao Plano Diretor do Município.

No entanto, profundas mudanças vieram com a posse de Beto Mansur, seu sucessor. A tendência conservadora do novo governo e a oposição aos dois governos anteriores, marca uma época de retrocessos. A começar com a tentativa de revogação da lei que instituía as ZEIS (Lei nº 52/92), que até aquele momento, havia sido utilizada como um importante instrumento para o acesso à moradia da população com menores rendimentos da cidade. Incluída pela gestão de Beto Mansur no texto final do plano diretor enviado para a Câmara, a lei de ZEIS somente não foi revogada, por efeito da mobilização dos movimentos populares, juntamente com vereadores de oposição que ocuparam a Câmara, participando de todo o processo de votação do projeto do plano diretor, o que colaborou para que a revogação da lei de ZEIS fosse retirada do texto final do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, outorgado em 23 de novembro de 1998. Apesar da manutenção da lei de ZEIS, ocorreu um desmembramento operacional entre o Plano Diretor de 98 (trazendo os objetivos e diretrizes da política urbana) e a Lei nº 312, de 24 de novembro de 1998 - Lei de Uso e Ocupação do Solo Insular (apresentando as normas disciplinadoras de uso e ocupação do solo urbano, que conservou a base do Plano Diretor Físico de 1968, excludente, facilitadora do processo de verticalização e valorização imobiliária) tornando o discurso descolado da prática.

Mapa 5: Classificação das Zonas de Uso e Ocupação do Solo estabelecidas pelo Plano Diretor de 1998



Fonte: CARRIÇO, José Marques (2006).

O modo de proceder do prefeito demonstrou a clara diferença de prioridades, bem como o intuito de desconstruir políticas efetivas relacionadas a urbanização de assentamentos precários e habitação social. Semelhantemente, vale assinalar a aparente pretensão de enfraquecer a mobilização popular, tentando limitar sua atuação na cena política da cidade, com a notável redução das reuniões do Conselho Municipal de Habitação. A título de comparação, segundo Carvalho (2001) no período de novembro de 1989 até novembro de 1992 - correspondente ao governo da prefeita Telma de Souza - o Conselho se reuniu 40 vezes, apresentando uma média anual superior a 12 reuniões. Quanto ao governo de Beto Mansur, no primeiro ano da gestão, em 1997, o Conselho manteve a regularidade habitual de reuniões, porém ocorreu apenas uma reunião no ano seguinte, favorecendo a manutenção dos interesses de grupos dominantes e prejudicando segmentos populares, que cada vez mais se tornaram sub-representados. Somam-se a isso, o corte no valor percentual dos recursos orçamentários para investimentos concedidos à área habitacional, (que mesmo sendo definido

pela Lei Orgânica do Município, foi considerado inconstitucional por essa administração, em razão de sua vinculação com a receita) e a paralisação das reuniões das COMULs.

A principal proposta do executivo municipal para buscar resolver o problema habitacional da parcela da população menos abastada, foi o programa “Cingapura”, composto por prédios de apartamentos e implantado na cidade de São Paulo por Paulo Maluf, e que passou a ser bastante discutida no decorrer de sua campanha eleitoral, porém não se materializou, pois segundo Beto Mansur, a prefeitura não dispunha de condições financeiras para solicitar qualquer empréstimo à Caixa Econômica Federal para a execução do projeto.

Contudo, o governo prosseguiu com os projetos habitacionais que tinham sido firmados pela gestão anterior, como as obras no Dique da Vila Gilda. Foram construídas mais 52 unidades por meio do programa Habitar Brasil, porém depois disso, o convênio foi cancelado pelo governo federal, por dificuldades encontradas na sua manutenção em razão das diversas prorrogações de prazo. Com isso, o projeto ficou parado por um ano e enfrentou muitos problemas sem os recursos advindos da União, sendo retomado mesmo que em ritmo mais lento, por meio de emendas parlamentares de deputados federais da região, a partir de novos convênios firmados pelos programas Habitar Brasil e Morar Melhor, em que foram entregues mais 72 moradias. Para que essas moradias possuíssem condições adequadas de habitabilidade, como a rede de abastecimento de água e esgoto, em virtude da escassez de recurso, passou a ser necessária uma junção dos recursos vindos das emendas e de fontes oriundas da Loteria de Habitação. Além da urbanização da favela do dique, um projeto já contratado em parceria com a CDHU, e que também se seguiu, foi o do Morro do Ilhéu, com a construção de 504 moradias, da qual o Conselho Municipal possibilitou que uma parte fosse destinada a residentes da favela Vila dos Criadores (uma área próxima ao lixão da cidade, e que já estavam em processo de intervenção pelo Ministério Público) e a outra disponibilizou-se para moradores da cidade cadastrados. Outra proposta mantida e ampliada foi a locação social, na qual foram inauguradas mais três repúblicas de idosos, sendo no ano de 1999 a República Fraternidade com 13 vagas, e em 2000 a Repúblicas Vitória com 10 vagas e a República Renascer com 9 vagas (BRAGA, 2004).

No que concerne as ações iniciadas pela gestão de Beto Mansur, encontra-se o convênio assinado com a CDHU na Vila Pantanal, área delimitada como ZEIS 2, em que foram concedidas 260 habitações aos moradores da favela. Desde o início do primeiro mandato, o prefeito também mostrou preocupação com a alta inadimplência dos mutuários da COHAB-ST, que de acordo com Braga (2004), nessa época somavam em torno de 6415 (devendo uma ou mais prestações) do total de 7640 mutuários existentes. Na tentativa de

resolver essa questão foi criada pela COHAB-ST uma campanha de combate à inadimplência em março de 1997.

Outro proceder eminente da gestão, foi a atenção dada à contenção ao aumento das ocupações nas áreas irregulares, criando por meio de decreto uma comissão composta com membros da Sabesp, do Ministério Público, da Eletropaulo, da Secretaria de Meio Ambiente, comandante da Guarda Municipal, Procuradoria Geral do Município, COHAB-ST e as administrações dos Morros e da Zona Noroeste, nomeada como comissão de congelamento de favelas. O propósito dessa comissão era coibir a construção de novos barracos nessas áreas ocupadas irregularmente, cuja providência tomada foi a proibição de novas ligações individuais de água e luz em assentamentos subnormais. Os moradores que já tinham ligações de água, esgoto e energia elétrica conseguiram mantê-las, mas as companhias Sabesp ou Eletropaulo não tinham autorização de realizar novas ligações, a não ser quando fossem autorizadas pelo Ministério Público, caso contrário, o próprio Ministério Público responsabiliza a prefeitura e as concessionárias por executar essas novas ligações, procedimento que inclusive, tem sido mantido até os dias atuais. Na época, Frederico Karaoglan²¹, Diretor Presidente da COHAB-ST durante o governo Beto Mansur, afirmou que não havia possibilidade de atender a população sem moradia e residente nas favelas, pois a prefeitura não dispunha de recursos financeiros, muito menos de locais disponíveis para a construção dessas habitações na cidade. Na mesma ocasião, fez duras críticas aos governos anteriores, em especial, a gestão da prefeita Telma de Souza, que de acordo com o diretor, pregava a mobilização popular, o que gerou a organização de movimentos sociais, associações e cooperativas, posteriormente beneficiadas com a aquisição de moradias, mediante as ocupações. Ele reprovou a prática adotada anteriormente da prefeitura em negociar a desapropriação de áreas particulares ocupadas pela população, afirmando que nesse ponto a COHAB-ST não apoiaria e nem utilizaria esse tipo de intervenção, desapropriando áreas ocupadas, como aconteceu nas administrações de Telma de Souza e David Capistrano, localizados no Ilhéu Alto, Ilhéu Baixo e Movimento Pelé.

Por último, vale mencionar a aprovação da Lei Complementar nº 470 de 05 de fevereiro de 2003 que diz respeito ao Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos – Alegria Centro. A lei estabelece isenções ou incentivos fiscais para os proprietários de imóveis pertencentes às Áreas de Proteção Cultural do centro da cidade, e apoio a novos empreendimentos, com o objetivo de atrair novos consumidores

²¹ Entrevista concedida ao jornal A Tribuna de Santos em 9 de nov. 1997, apud BRAGA, 2004.

para a região, o que vem causando impacto nos moradores com menores rendimentos da área central da cidade.

Na sua gestão, Beto Mansur realizou as seguintes obras (BRAGA, 2004; FABIANO 2008):

-1997: Conjunto Habitacional Vila Santa Casa, o segundo prédio com 24 apartamentos, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;

-1998: Projeto de Urbanização da Vila Gilda, com 12 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP;

-2000: Projeto de Urbanização da Alemoa, com 12 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP.

-2003: Projeto de urbanização da Vila Gilda, com 508 casas, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP/antigo MBES/ recursos da emenda parlamentar através do Programa Habitar Brasil;

-2004: Conjunto Habitacional Mário Covas Júnior, com 260 apartamentos, na cidade de Santos, com recursos do FINCOHAP.

Com um programa de governo focado no desenvolvimento econômico da cidade, o prefeito Beto Mansur aparentou desde o princípio a tendência de preterir o setor habitacional, com o discurso pautado nas dificuldades de construir o número de habitações necessárias para abrigar as famílias residentes em habitações precárias, em razão da crescente demanda e dos obstáculos encontrados pela falta de recursos para o financiamento dos projetos (Programa de Governo Beto Mansur, 1996 apud Braga, 2004). Ofertando uma quantidade de moradias muito distante da possibilidade de amenizar a crise habitacional na cidade, inviabilizou seu principal projeto (Cingapura) e se atentou mais para a contenção das áreas ocupadas, do que para a produção de moradias populares, reconhecendo essa “falha” no final do primeiro mandato,²² se comprometendo a dar uma maior atenção ao setor de habitação, fato que não ocorreu. Diante disso, não parece equivocada considerar que sobre sua administração a política habitacional degradou-se, existindo na retórica, por meio da manutenção dos instrumentos institucionais constituídos nas gestões anteriores, porém na prática foi invalidada, tendo como exemplo a ausência do repasse de 5% do FINCOHAP (inclusive descumprindo o que estava estabelecido pelo Artigo 67 da Constituição de 1988), e a barreira imposta na condução dos dispositivos de participação social, não somente refreando as

²² Entrevista concedida ao jornal A Tribuna de Santos em 2 de jan. 2001, apud BRAGA, 2004.

propostas obtidas mediante a mobilização popular, mais também comprometendo a produção de moradias e prejudicando diretamente a população menos abastada.

Política habitacional brasileira no século XXI: do neodesenvolvimentismo petista à inflexão ultraliberal e o desmonte da habitação nos governos de Temer e Bolsonaro

No início dos anos 2000, o Brasil atingiu um elevado déficit habitacional, concentrado principalmente na população com menor renda. Entre os anos de 1991 e 2000, o déficit referente à população com renda de até 2 salários mínimos cresceu em 40,9%, em contrapartida, no seguimento de renda superior a cinco salários, ocorreu uma redução de 26,5%²³. Os dados do Censo de 2000, revelaram que as favelas aumentaram em 22,5%, quando comparados com os dados do Censo de 1991. Ainda sobre a ocupação informal, de acordo com os indicadores da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD/IBGE; 1999) das 4,4 milhões de moradias construídas no país entre 1995 e 1999, apenas 700 mil foram financiadas pelo mercado formal, em oposição a 3,7 milhões erguidas pelas próprias mãos dos trabalhadores excluídos do mercado formal. As informações manifestam o quanto as políticas habitacionais implementadas pelo governo federal das décadas anteriores fracassaram e como o sistema voltado para o mercado não foi capaz de enfrentar o problema habitacional do país.

À sombra dessa conjuntura, o presidente Lula assume seu primeiro mandato, e implementa importantes medidas, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, responsável por formular e gerir programas habitacionais e de infraestrutura, apesar das limitações e fragilidades institucionais diante da estruturada Caixa Econômica Federal, que subordinada ao Ministério da Fazenda e dispendo de muitos funcionários, permaneceu como agente operador e financeiro dos recursos do FGTS. Outra proposta relevante procedeu da realização das Conferências da Cidade e a formação do ConCidades em 2004, significativos espaços de participação social para a elaboração de políticas urbanas, que possibilitaram reconhecer os contrastes presentes entre os municípios brasileiros e motivaram uma concepção da cidade baseada na diversidade, além de ampliar a participação de diferentes sujeitos na elaboração de propostas, programas e implementação de políticas públicas. Entretanto, como as conferências não possuíam cunho deliberativo, a aplicabilidade das políticas públicas urbanas tornava-se complexa.

²³ Fundação João Pinheiro FJP (1995): Déficit habitacional no Brasil – 1991. Belo Horizonte; Fundação João Pinheiro FJP (2001): Déficit habitacional no Brasil – 2000. Belo Horizonte.

O desenho institucional do novo projeto foi determinado pelo Sistema Nacional de Habitação que pressupunha a integração entre as esferas federal, estadual e municipal, como também agentes públicos e privados vinculados à questão habitacional, além de delinear as normas de direcionamento e mobilização dos recursos onerosos e não onerosos para a sua efetivação. No que se refere à habitação, a nova política procurava aumentar o estoque de moradias e diminuir o déficit habitacional, e ressaltava que para tal fim, seria necessário a atuação do setor privado no atendimento da população com renda superior a cinco salários mínimos, com o fomento de uma produção empresarial para segmentos da classe média. Essa necessidade de participação compartilhada entre os setores público e privado, foi apresentada e justificada como uma maneira de ampliar os investimentos no setor da habitação.

No ano de 2009, o déficit habitacional calculado pelo Ministério das Cidades era de 7,2 milhões de moradias, nas quais aproximadamente 90% estavam concentradas nas parcelas populacionais de renda inferior a três salários mínimos. Diante das brechas do sistema que desviaram o atendimento da população mais pobre, e como medida para reagir à crise econômica internacional em curso desde 2008, o governo lança em abril de 2009, o Pacote Habitacional “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV). O programa tinha como meta a construção de um milhão de moradias, com o intuito de impulsionar a economia, baseando-se na criação de empregos em diversos níveis de qualificação, mantendo os níveis de renda e consumo, com fortes investimentos voltados para o setor de construção civil, além de consistir como uma política social em grande escala.

O PMCMV foi constituído por três fases, sendo que a Fase 1 se deu no período de 2009 a 2011, a Fase 2 de 2011 a 2016 e a Fase 3 de 2016 a 2020. O programa dispunha inicialmente de três faixas, denominadas conforme o segmento de renda. A Faixa 1 era correspondente à parcela da população com renda até R\$ 1.600,00, a Faixa 2 de R\$ 1.600,01 a R\$ 3.100,00, e a Faixa 3 de R\$ 3.100,01 a R\$ 5.000,00. A Fase 1 teve um investimento de 28 bilhões de reais, resultando em 1 milhão de moradias, sendo que do total cerca de 43% corresponderam à Faixa 1. Na Fase 2, ocorreu uma gradação nos investimentos que chegaram a somar 125 bilhões de reais, acrescentando mais 2 milhões de habitações ao programa e ampliando o atendimento para a Faixa 1, que nessa etapa contou com 60% da produção. No entanto, grande parte das contratações, entregas e valores contratados entre 2009 e setembro de 2020, se concentraram na Faixa 2 que movimentou mais da metade dos valores do programa. Já a Faixa 1 conteve um pouco mais de um terço das contratações e das entregas²⁴.

²⁴ Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Dez. 2020.

No início de 2016, foi lançado o PMCMV 3, pela sucessora de Lula, a presidente Dilma Rousseff (PT), que na época passava por um processo de impeachment que tramitava junto à Câmara. Após o golpe parlamentar que derrubou Dilma, seu vice Michel Temer, assumiu a presidência. O governo Temer conservou o PMCMV, porém com prioridade para as Faixas 2 e 3, além de criar a Faixa 1,5 (que consistia em famílias com renda até R\$ 2.350,00), bem como suspendeu novos convênios para construção de habitações na modalidade Entidades, permanecendo somente os que já haviam sido firmados pelo governo da ex-presidente. Em vista disso, podemos notar que nesse período, o governo federal favoreceu o atendimento das famílias com renda mais elevada, interessantes para as grandes empresas (que pressionaram para a manutenção do PMCMV nessas faixas), reduzindo ainda mais os subsídios que já vinham decrescendo na Fase 2 do programa, comprometendo a produção das faixas voltadas para as rendas mais baixas, como também gerou entraves para a operacionalização da modalidade Entidades.

Em 2019, chega à presidência Jair Messias Bolsonaro (PSL), momento em que se empreende a dissolução das políticas habitacionais construídas durante os anos de governos petistas, começando pela extinção do Ministério das Cidades, cujas funções e equipe foram incorporadas ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Como protagonista na integração do desenvolvimento urbano em nível nacional, articulando propostas do poder público em conjunto com a sociedade civil (mesmo que muitas delas não tenham sido implementadas de fato), e dando suporte às Prefeituras nos setores de habitação, saneamento, transporte e planejamento urbano, o fim do Ministério foi duramente criticado por especialistas²⁵, prefeitos²⁶, líderes sindicais²⁷ e de movimentos sociais²⁸. As preocupações estavam relacionadas com a possível ruptura do diálogo direto estabelecido com as Prefeituras de diferentes perfis, portes e regiões do território nacional, o grave encerramento do Conselho Nacional das Cidades, a perda de garantias de efetividade em marcos jurídicos-urbanísticos conquistados na década anterior (Lei Federal nº 11.124/05; Decreto Federal nº 5.796/06; Lei

²⁵ Nota do IBDU contra a extinção do Ministério das Cidades. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/nota/nota-ministerio-cidades/>. Data de acesso: 06 set. 2021.

²⁶ Frente Nacional dos Prefeitos mostra preocupação com fim do Ministério das Cidades. Jornal Estado de São Paulo, 31 ago. 2019. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral/frente-nacional-dos-prefeitos-mostra-preocupacao-com-fim-do-ministerio-das-cidades/>. Data de acesso: 06 set. 2021.

²⁷ Nota do IBDU contra a extinção do Ministério das Cidades. Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Disponível em: <https://wp.ibdu.org.br/nota/nota-ministerio-cidades/>. Data de acesso: 06 set. 2021.

²⁸ Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade. Terra de Direitos. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-das-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/23010>. Data de acesso: 06 set. 2021.

Federal nº 11.481/07; nº 11.952/09, nº 11.977/09, nº 13.465/17; Lei Federal nº 11.445/07; Decreto Federal nº 7.217/10; Lei Federal nº 12.305/10; Decreto Federal 7404/10; Lei Federal 12.587/2012; Lei Federal nº 12.608/12; art. 42-A, Estatuto da Cidade; Estatuto da Metrópole, Lei Federal nº 13.089/15), configurando retrocessos na integração das políticas urbanas, na captação de recursos e na gestão democrática das cidades. Mesmo com a repercussão e as diversas críticas, o governo federal prosseguiu com as atribuições do antigo Ministério das Cidades integradas ao Ministério do Desenvolvimento Regional, na justificativa de aumentar a eficiência na implementação de políticas públicas, combater à corrupção e desvios de recursos.

Acerca do pacote, no decorrer de seu primeiro ano de governo, Bolsonaro manteve o PMCMV, mas operando sobretudo com fundos do FGTS, uma vez que a dotação orçamentária para os subsídios sofreu redução expressiva e sem novas contratações para a Faixa 1. Entretanto, em agosto de 2020, o presidente anunciou o fim do PMCMV, o substituindo pelo Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), aprovado pela Câmara dos Deputados e decretado pela Medida Provisória (MP) nº 996/2020. A intenção do novo programa é de romper com PMCMV, se desvinculando das políticas promovidas pelos governos opositores e marca a atuação de sua gestão. A projeção do governo é atender 1,6 milhão de famílias por meio de financiamento habitacional até 2024, remanejando cerca de R\$ 5,5 bilhões em recursos do FGTS que seriam inicialmente utilizados para saúde, saneamento e infraestrutura. O PCVA categoriza os grupos de acordo com a renda mensal agora em três segmentos: a Faixa 1 para famílias com renda mensal até R\$ 2.000,00, a Faixa 2 com renda mensal de R\$ 2.001,00 até R\$ 4.000,00, e a Faixa 3 com renda de R\$ 4.001,00 até R\$ 7.000,00. As principais críticas do novo programa são a exclusão da modalidade Entidades (que ficará sem novas contratações até 2024), a produção financiada e não mais subsidiada para a Faixa 1 (deixando de dar prioridade ao grupo onde se situa grande parte do déficit habitacional e necessita de mais subsídios para ter acesso à moradia), brechas na MP que podem permitir despejos das famílias inadimplentes, a decisiva atuação do setor privado nas novas ações de regularização fundiária e de melhorias habitacionais, e a ausência de políticas efetivas de Regularização Fundiária e Melhorias Habitacionais (realizando somente intervenções de pequeno porte, que não auxiliam no enfrentamento dos problemas de precariedade estrutural das moradias e dos assentamentos precários, além de regularizar apenas áreas que não apresentem situações fundiárias ou de infraestrutura de maior

complexidade, ou seja, atendendo uma pequena parcela do problema da precariedade habitacional).²⁹

O PMCMV que iniciou com a meta de 1 milhão de habitações, foi responsável pela contratação de pouco mais de 5,5 milhões de moradias, das quais 4,1 milhões foram entregues até setembro de 2020, e somando investimento total no valor de R\$ 463,7 bilhões,³⁰. Até o final do governo Dilma, a quantia anual destinada ao programa era em média de R\$ 11,3 bilhões. No primeiro ano do governo Bolsonaro, o montante foi reduzido para R\$ 4,6 bilhões e em 2020, perdeu ainda mais verba, com custo final de R\$ 2,54 bilhões³¹. Tomando por base seus efeitos e o montante de investimento, parece inconveniente não reconhecer o sucesso quantitativo do PMCMV, assim como o oportuno resultado provocado na opinião pública, fato que fez com que o programa fosse capaz de se consolidar como política urbana de âmbito nacional. Todavia, de forma qualitativa, o PMCMV encontrou muitas dificuldades em criar estratégias para se diferenciar de práticas já realizadas na época do BNH, apresentando problemas estruturais e que levaram a consequências negativas no cotidiano das cidades e da vida das famílias beneficiárias.

Apesar de romper com muitas das condutas adotadas em momentos anteriores da política habitacional do país, dando grande importância para a questão da habitação, buscando intervir em grande escala, com vultuosos recursos aplicados, disponibilizando subsídios expressivos que chegavam a 96% para a Faixa 1 e subsídios parciais para a Faixa 2, e assim possibilitando o acesso à moradia para a população com menores rendimentos, historicamente excluída dos financiamentos para a obtenção da casa própria, sob uma perspectiva mais crítica, o PMCMV acabou por repetir ações malsucedidas em propostas anteriores (estabelecendo muita semelhança com algumas práticas do BNH), além de ter demonstrado pouca capacidade no enfrentamento efetivo das necessidades habitacionais.

As principais desaprovações dos especialistas em relação ao programa se referem às dificuldades na inserção urbana dos empreendimentos, a padronização das tipologias e monofuncionalidade das moradias, problemas na forma de atuação de agentes e operações, e a falta de correspondência entre a demanda habitacional existente e a oferta do programa.

²⁹ Casa Verde e Amarela: pontos críticos do novo programa habitacional do Governo Federal. Observatório das Metrôpoles, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/casa-verde-e-amarela-pontos-criticos-do-novo-programa-habitacional-do-governo-federal/>. Data de acesso: 06 set. 2021.

³⁰ Relatório de Avaliação Programa Minha Casa, Minha Vida. Ministério da Economia; Secretaria Especial de Fazenda; Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria. Dez. 2020.

³¹ Triste fim do Minha Casa Minha Vida: como Bolsonaro extinguiu o programa sem alarde. Brasil de Fato, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2021/02/17/triste-fim-do-minha-casa-minha-vida-como-bolsonaro-extinguiu-oprograma-sem-alarde/>. Data de acesso: 06 set. 2021.

Somam-se a isso, fatores ligados a regulamentação do uso e ocupação do solo, com a elaboração de Planos Diretores que não atenderam aquilo que trata o Estatuto da Cidade, principalmente no que tange a efetivação da função social da propriedade, permitindo a concentração de áreas com alto valor do solo nos municípios polos, contrapondo a produção de vazios de valorização imobiliária e, a expansão das periferias em locais frequentemente marcados por limitações ambientais, perto dos setores com maior vulnerabilidade social ou em municípios periféricos com menor nível de integração. Muitos desse fatores elencados podem ser facilmente encontrados no panorama em que se desenvolveu a produção do PMCMV não somente na cidade de Santos, como também na Região Metropolitana da Baixada Santista, e por essa razão iremos discutir a produção de habitações do PMCMV na região a partir dessa perspectiva.

Com já mencionado anteriormente, os planos diretores do município de Santos sempre estiveram voltados para a lógica do mercado. O Plano Diretor Físico de 1968, colaborou para a consolidação da exclusividade residencial na porção entre a orla da praia e o centro da cidade, com o intuito de se adequar a produção de imóveis destinados à 2ª residência, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de 1998, que tinha uma orientação inicial de caráter distributivo, com o propósito de reduzir as desigualdades socioespaciais decorrentes de leis profundamente excludentes, foi aprovado com texto final baseado nos interesses dos segmentos empresariais e da elite local, que ao estimular determinados padrões urbanísticos, resultou na expansão do processo de verticalização em toda porção insular do município de Santos, favorecendo ainda mais a valorização imobiliária.

Em 2008, ocorreu a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de 1998, coordenada pelo Conselho Municipal de Habitação (CMH), composto pelo poder Executivo e representantes do setor imobiliário, por entidades não integrantes do Conselho e pela população. Contudo, apenas os integrantes do Conselho detinham o direito de voto, restringindo a participação popular apenas a elaboração de sugestões e determinações informativas. Consequentemente, as medidas foram definidas por um fórum limitado e em oposição ao que dispõe o Estatuto da Cidade, sem grandes mudanças em relação a política urbana usualmente presente na cidade que favorece a atuação do mercado imobiliário, desconsiderando relevantes problemas estruturais advindos do modelo de uso e ocupação do solo, como os aspectos do zoneamento de usos e altos coeficientes de aproveitamento, que continuamente trazem como resultante a sobrevalorização do solo urbano, estimulando a especulação imobiliária e contribuindo para o agravamento da segregação socioespacial.

Nesse contexto, fica claro as dificuldades no acesso aos recursos do PMCMV na cidade de Santos, especialmente para a parcela da população com menores rendimentos (Faixa 1), que além da evidente valorização da terra, também tem de arcar com o alto custo das fundações (em razão do tipo de solo) onerando ainda mais a construção, fazendo com que a produção na Faixa 1, mesmo com os subsídios, seja pouco atrativa em razão da redução dos lucros por parte das construtoras. Tomando como referência a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Rufino et al. (2015) salienta que na Fase 1, a produção foi bem mais considerável, tanto em relação ao número de empreendimentos quanto em número de unidades, contabilizando 80% do total construído. Na Fase 2, que ocorreu entre os anos de 2011 e 2014, a produção foi muito inferior, apresentando 20% do total construído. Tratando-se do atendimento por faixa de renda, no PMCMV 1 a produção para a Faixa 1 se sobressai, consistindo em cerca de 80% das moradias, seguida da Faixa 3. No PMCMV 2, verificou-se uma redução significativa da produção de empreendimentos e unidades habitacionais para todas as faixas de renda (RUFINO et al, 2015).

A forte concentração de investimentos, melhores condições de infraestrutura e predomínio de empregos formais na cidade de Santos, se contrapõe a um crescimento de 64% do déficit habitacional durante os anos de 2000 e 2010, totalizando a necessidade de 19.912 moradias, e inserindo o município como de atenção prioritária para atuação do Plano Estadual de Habitação (PEH), em virtude da presença marcante das favelas e das áreas de risco (RUFINO et al., 2015).

No entanto, de acordo com um estudo realizado por Carriço et al. (2021), a produção do PMCMV em Santos, além de limitada, foi realizada em pontos distantes das áreas com maior concentração de empregos, no qual apenas um empreendimento foi direcionado para a Faixa 1 (Tancredo Neves III), sendo viabilizado pela COHAB – ST e localizado na cidade de São Vicente, com a finalidade de atender a demanda dos dois municípios.

Tabela 1: Empreendimentos residenciais do PMCMV para Santos

	Empreendimentos	Fase (ano)	Faixa	Nº UH	Endereço	Promo
1	Varandas da Lagoa	2 (2013)	2	340	R. Maria dos Reis, 4511 (Nova Cintra/Morro s)	TechCa
2	Rossi Mais Santos	2 (2016)	3	384	Av. Haroldo de Camargo, 60 (Areia Branca/Zona Noroeste)	Rossi
3	Tancredo Neves III ^(*)	2 (2016)	1 e 2	1120	R. Godofredo Fraga, 10 (Tancredo/São Vicente)	COHAB
4	Vivamar Sabiá	2 (2018)	1,5 a 2	314	R. Jorn. Paulo Matos, 329 (Areia Branca/Zona Noroeste)	Trisul
5	Vivamar Canário	2 (2018)	1,5 a 2	236	Av. Haroldo de Camargo, 80 (Areia Branca/Zona Noroeste)	Trisul
6	Vivamar Bem te Vi	2 (2018)	1,5 a 2	236	Av. Haroldo de Camargo, 80 (Areia Branca/Zona Noroeste)	Trisul

Elaborada por Carriço et al. (2021), a partir de dados do empreendedores

A tabela 1 também revela que os outros empreendimentos atenderam, principalmente, as Faixas 2 e 3 do programa, em que o total de 2.890 unidades está muito abaixo das moradias necessárias para acabar com o déficit quantitativo, indicando que a função do poder municipal foi meramente de fazer rodar o programa, somente indicando a demanda e deixando de proporcionar (mesmo com os instrumentos existentes na política urbana), situações propícias e capazes de reverter a pouca atratividade na produção de moradias para as faixas de rendas mais baixas. Mais um aspecto importante, é que embora os empreendimentos sejam produzidos para as Faixas 2 e 3, estão localizados em espaços periféricos da cidade, muitos caracterizados como áreas de ZEIS e em terras cedidas de modo gratuito pelo poder público. Fica visível diante desse quadro, que o incentivo para a construção de empreendimentos voltados para o mercado popular de habitação intencionados pelo PMCMV e reiterado no Plano Diretor, seguem fracassando, tendo em vista os obstáculos impostos pela lógica do capital, afastando cada vez mais as possibilidades de enfrentamento da segregação socioespacial presente na cidade.

Outro fator levantado, por sua vez, na análise de Rufino et al. (2015), estava associado às instâncias de operação do programa. A condução do processo em direção ao fortalecimento do mercado da construção civil, de agentes imobiliários e as metas a serem cumpridas pelo agente operador (a CEF), provocaram descompassos entre o número de contratações dos

empreendimentos, a demanda e déficit habitacional entre os municípios da RMBS. De acordo com a autora, a Caixa tem metas a serem cumpridas em cada uma de suas gerências regionais, que no caso da Baixada Santista ficaram bem abaixo do esperado. Em função disso, a Caixa autorizou uma rodada de negociações, para transferir a meta que não havia sido alcançada em Santos, para as cidades de Itanhaém e Peruíbe. Esses municípios estão localizados na porção sul, e apresentam uma menor dinâmica de integração econômica, sendo caracterizados por grande quantidade de moradias cujo uso é ocasional, alta informalidade e pouca articulação com o núcleo central da Baixada Santista. No entanto, possuem grandes glebas e os terrenos mais baratos da região, peças fundamentais para a redução de custos e garantia de lucros para o setor privado, já que os preços finais dos imóveis têm um teto definido previamente para as diferentes faixas. Desse modo, as moradias construídas no PMCMV para a Faixa 1 na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), foram direcionadas para as cidades mencionadas, gerando uma situação que claramente não contribuiu para resolver as necessidades habitacionais de Santos, mas foi capaz de alcançar com sucesso o cumprimento da meta junto a instituição financeira.

A mesma autora ainda aponta para as grandes disparidades encontradas entre o déficit habitacional e a produção de unidades, dado que em alguns municípios polo da região, como Cubatão e Guarujá, que possuem os mais altos déficits relativos da RMBS (por efeito de uma intensa disputa pela terra para uso habitacional, em razão da maior quantidade e qualidade dos postos de trabalho, e que por consequência dificulta o acesso à moradia para a população com menores proventos), a oferta de moradias para a Faixa 1 não existiu em nenhuma fase do programa. Por outro lado, em municípios onde os percentuais de déficit são menores, como é o caso de Itanhaém e Peruíbe, a produção para a Faixa 1 expressou grande sucesso de implantação com os maiores números de unidades produzidas da região, sendo que na cidade de Itanhaém, chegou até mesmo a superar o déficit declarado, porém como o município citado faz parte de uma região metropolitana, a prefeitura e a Caixa conseguiram legitimar o pedido no Ministério das Cidades, com a justificativa de se tratar de uma solução viável para a demanda regional. Além de tudo, essa preferência em produzir unidades direcionadas para a Faixa 1 não foi em vão, já que por ser altamente subsidiada e realizada em terrenos com preço mais baixo, essa faixa do programa se transformou em uma importante fonte de ganho.

Diante disso, vale considerar que a busca de uma viabilidade econômica durante a implementação do PMCMV na Baixada Santista é clara perante a tentativa de proporcionar o maior número de unidades na região, sem dialogar com as reais necessidades relacionadas a

questão da moradia e evidencia a prioridade do negócio imobiliário em relação a uma política habitacional.

Cabe apontar que para além do PMCMV, a política habitacional em âmbito municipal referente à moradia popular nas duas últimas décadas também não foi satisfatória. Durante esse período a cidade foi administrada por gestões que apresentaram linhas de ação muito semelhantes.

A partir de 2005, a administração do município santista passa a ser conduzida pelo engenheiro João Tavares Papa, pertencente ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). Como foi vice-prefeito de Beto Mansur, o governo de Papa atuou de modo a dar continuidade nas ações relativas aos projetos e políticas públicas já elaborados por seu antecessor. Sobre esse ponto, vale considerar a política de desenvolvimento urbano, promovendo como principais bandeiras da gestão uma forte preocupação com a boa imagem da cidade (indispensável para a atividade turística), ao mesmo tempo em que a atenção se voltava ativamente para o Centro (devido sua proximidade com o porto e a instalação da Unidade de Operações da Petrobras, movidos pela dinâmica do pré-sal).

Em seu primeiro mandato (2005-2008), o prefeito focou nos interesses de determinadas parcelas da sociedade, como os projetos na área central ligados ao setor empresarial, cujo governo anterior já vinha sofrendo críticas e pressões, para que fossem viabilizados flexibilizações e benefícios ligados à isenção fiscal e de taxas de licença desses imóveis. Além disso, foram realizadas grandes ações na região, tal como reformas dos teatros Coliseu e Guarani, do *Pantheon* dos Andradas, a abertura de um restaurante popular “Bom Prato” e de um posto do programa de prestação de serviços públicos “Poupatempo”, como também a transferência das secretarias de Turismo e Educação para o centro da cidade. De modo contraditório, no tocante a habitação social, foram entregues apenas 113 unidades habitacionais na área central, conforme consta no relatório geral do programa de atuação em cortiços realizado pela CDHU no ano de 2012³², tornando evidente as limitadas propostas para o campo da moradia popular.

Tendo em vista que o tema relativo a habitação foi um dos pontos mais criticados da sua administração, e devido a grande pressão popular, ao ser reeleito para o período de 2009-2012, o prefeito procurou demonstrar preocupação acerca das questões sociais e sancionou uma nova lei de habitação nomeada como “Alegra Centro Habitação”, que previa a

³² COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO (CDHU). **Relatório geral do programa de atuação em cortiços CDHU-PAC**. Secretaria da Habitação, Governo de São Paulo, 2012.

recuperação de moradias com a proposta de permitir habitações coletivas dos tipos aluguel, condomínios e habitação de interesse social. Apesar de ter entrado em vigor no ano de 2010³³, mais de dez anos após a regulamentação, o programa ainda está passando pela etapa inicial com a avaliação dos imóveis pelos técnicos da prefeitura³⁴. A produção habitacional da gestão mais significativa dessa fase, foram 500 apartamentos entregues no ano de 2009, no bairro da Areia Branca em parceria com a CDHU.

Em entrevista concedida ao jornal *A Tribuna* no final de seu segundo mandato³⁵, Papa alegou dificuldades técnicas, políticas e, principalmente financeiras, para justificar os motivos que o impediram de desempenhar os projetos que poderiam ajudar a solucionar os impasses habitacionais já conhecidos na cidade, bem como um número inferior de moradias entregues ao longo de sua administração (cerca de 1.416 das 7.500 unidades anunciadas em sua campanha eleitoral). Entretanto, na mesma ocasião, preconiza o baixo endividamento (na época 4%, lembrando que a Lei de Responsabilidade Fiscal admite um limite de 120% da receita líquida), a situação financeira totalmente equilibrada e a previsão do maior orçamento da história do município para o ano de 2013 (que seria de aproximadamente R\$ 1,9 bilhão), além de citar as reservas nos orçamentos municipal, da União e o empréstimo do Banco Mundial para o setor de habitação, pressupondo que o novo prefeito daria sequência e iria obter os avanços não alcançados por ele nessa questão.

O fato é que os dois governos de Papa foram implementados para dar continuidade ao que já vinha sendo feito por seu antecessor, buscando parcerias com agentes econômicos privados para a captação de recursos, baseados no planejamento estratégico, com a finalidade de atrair investimentos para o município. Cabe salientar que ocorreram mudanças no perfil da cidade, em especial no âmbito do turismo, no qual deixou de apresentar apenas o caráter balneário, variando em outros eixos, como atrações culturais e cruzeiros marítimos, que dinamizaram o setor de serviços, conforme destaca o diagnóstico técnico, por meio da revisão do Plano Diretor³⁶ publicado pela prefeitura de Santos no ano de 2013. Não se pode esquecer,

³³ Prefeitura de Santos. **Alegria Centro Habitação vai recuperar moradias e atrair empreendimentos.** Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/alegra-centro-habitacao-vai-recuperar-moradias-e-atrair-empreendimentos>. Acesso: 20 fev. 2022.

³⁴ A Tribuna. **Programa Alegria Centro inicia avaliação de imóveis.** Santos, 17 fev. 2021. Disponível em: <https://www.tribuna.com.br/noticias/reporterdebairro/programa-alegra-centro-inicia-avaliacao-de-imoveis>. Data de acesso: 21 fev. 2022.

³⁵ A Tribuna. **“Santos não pode ser considerada pronta”, diz prefeito João Paulo Papa.** Santos, 30 dez. 2012. Disponível em: <https://www.novomilenio.inf.br/santos/poli2005.htm>. Data de acesso: 23 fev. 2022.

³⁶ Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano. Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana – LC 731/2011 - Diagnóstico Técnico. Santos, 2013.

entretanto, que na cidade em que mais da metade da população pertencia às classes de renda baixa e média baixa (correspondendo a 10% dos responsáveis por domicílio sem rendimentos e 44% com renda de até 3 salários mínimos) e na qual ainda existiam 10.767 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais³⁷, o saldo final da gestão Papa referente a moradia popular, mostrou a ineficácia do poder executivo municipal na regularização fundiária e na produção de habitação social, principais dispositivos capazes de possibilitar aos moradores com menores proventos, o acesso à moradia adequada e regular na cidade santista, em que não foi atribuída a mesma primazia política, sequer eficiência administrativa semelhante a outras áreas do governo, como os setores portuário, de comércio e turismo.

Em 1º de janeiro de 2014, toma posse a nova gestão da cidade, chefiada por Paulo Alexandre Barbosa, filiado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), e que permaneceria no cargo até dezembro de 2020.

Entre suas principais propostas estavam o lendário túnel ligando a Zona Noroeste e a Zona Leste da cidade (um pedido antigo feito em audiência pública pela população na gestão anterior), além de outras obras de infraestrutura como os teleféricos nos morros, nos quais ambos não saíram do papel.

O prefeito garantiu que seriam executados projetos nas áreas de saúde, mobilidade urbana e infraestrutura, manifestando que a habitação era a "principal marca" da desigualdade social na cidade, porém logo no início de seu mandato, Paulo Barbosa disse à imprensa que o seu foco estava concentrado nas áreas de educação e saúde³⁸, setores que, posteriormente, foram entregues à iniciativa privada por meio de OS, ou seja, entidades privadas sem fins lucrativos que atuam em áreas de atendimento social, participando de contratos de gestão com o poder público para prestar serviços públicos à população³⁹.

Alinhado com o pensamento de que se fazia necessário o controle dos gastos públicos, parceria passa a ser palavra de ordem da gestão, no qual o prefeito ressalta que “Não haverá distinção partidária na busca de recursos públicos. Quem governa só, acaba sozinho. O nosso

³⁷ Ibidem.

³⁸ G1 – Santos e Região. **Paulo Alexandre Barbosa toma posse em Santos, SP**. 01 jan. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2013/01/paulo-alexandre-barbosa-toma-posse-em-santos-sp>. Data de acesso: 07 mar. 2022.

³⁹ No caso da saúde, as entidades são responsáveis pelo atendimento a pacientes em algumas UPAs da cidade, pela compra de insumos e medicamentos, e pelo gerenciamento do espaço. Já em relação ao setor educacional, os profissionais pertencem a OS estão trabalhando em ações inclusivas voltadas aos alunos com deficiência e/ou Transtorno do Espectro Autista (TEA), que anteriormente eram realizadas exclusivamente por professores da rede municipal de Santos.

governo será de todos para todos"⁴⁰. Por mais que as falas de Paulo Barbosa aparentem empenho na concretização de uma cidade mais igualitária e democrática, ao analisarmos suas ações, elas revelam na realidade uma cidade regida pela égide da empresa. A nova postura política-institucional que transcende o âmbito das ideologias e filiações político-partidárias é essencial para assegurar aos investidores a manutenção de seus privilégios, fazendo da despolitização uma garantia oferecida aos parceiros privados (VAINER, 2002).

O setor privado não dispensa intervenções advindas do poder público, visto que tais ações estão frequentemente direcionadas aos interesses do mercado. Essa cooperação público-privada estabelece um vínculo entre os dois atores, resultando na redução do espaço público e na dominação do capital (local ou internacional) na esfera pública. As linhas de ação e projetos embasados no modelo empresarial de cidade também podem ser observados em todos os discursos pautados na qualidade, eficácia, eficiência, busca de indicadores, metas e resultados, demandando competitividade, produtividade e agilidade, deixando de lado o projeto de sociedade fundamentado no fortalecimento da coletividade. O espaço público, o espaço do uso, dá lugar ao espaço das empresas.

Esse cenário se torna claro na cidade de Santos ao final da primeira década dos anos 2000, quando passada a euforia da descoberta de petróleo na camada pré-sal da Bacia de Santos e com a diminuição de investimentos da Petrobras na cidade, a aplicação de recursos advindos da gestão municipal na área central perde fôlego, focando novamente no turismo, com grandes parcerias público-privada para reurbanização e reestruturação viária na zona da orla, como ocorreu com as propostas da Nova Ponta da Praia e do Novo Quebra-Mar.

O primeiro projeto, já concluído em 2020, foi definido por um acordo firmado entre a prefeitura de Santos e o tradicional Grupo Mendes (um conglomerado constituído por centro de convenções, prédios comerciais e residenciais, rádio, hotéis e shoppings, contendo a construtora Miramar como carro-chefe) e procedeu na remodelação viária e da orla, a construção de um novo Centro de Convenções e de um novo Mercado do Peixe no bairro da Ponta da Praia, uma das regiões mais nobres da cidade. Possibilitado por meio de mudanças realizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo em 2018 (Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018), que inseriu um novo tipo de compensação, garantindo ao município a alternativa de receber investimentos e obras em troca da autorização para alteração do uso de terrenos em áreas com restrições de atividades, o projeto concedeu ao Grupo Mendes, a

⁴⁰ G1 – Santos e Região. **Paulo Alexandre Barbosa toma posse em Santos, SP**. 01 jan. 2013. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2013/01/paulo-alexandre-barbosa-toma-posse-em-santos-sp>. Data de acesso: 07 mar. 2022.

permissão de produzir empreendimentos residenciais em dois terrenos comprados pela construtora no bairro da Ponta da Praia, área dos antigos clubes Vasco da Gama e Regatas, local onde somente poderiam ser realizadas atividades ligadas aos clubes e ao turismo, em troca das obras viárias, de melhorias urbanísticas e de novos equipamentos públicos⁴¹, cujas intervenções custaram ao grupo empresarial 120 milhões de reais. No entanto, de acordo com um estudo sobre o perfil do bairro e a suposta intenção do Grupo Mendes com a proposta, feito pelo arquiteto e urbanista Rafael Ambrósio (juntamente com outros técnicos), revelou que os ganhos do conglomerado seriam de R\$ 700 milhões a R\$ 1,68 bilhão, com a valorização da área em função das intervenções, ou seja, entre 5,5 e 12 vezes mais do que o montante gasto com as obras. O especialista também ressalta que o fato da prefeitura ter permitido cessão onerosa de R\$ 43.862.236,42, acabou fazendo com que o município renunciasse o ganho de R\$ 29.241.491,00⁴², quantia que certamente poderia ser direcionada para campos carentes de investimentos como o setor de habitação social.

Nesse contexto, torna-se evidente o propósito da ação civil pública movida pelo Ministério Público do estado de São Paulo, apontando as numerosas irregularidades em que se desenvolveu o projeto, como a falta de prioridade da gestão municipal (oferecendo grandes investimentos a um bairro nobre, em detrimento de outros com maiores necessidades), a ausência de transparência na outorga onerosa, no decurso de prazo para consulta pública, bem como a violação de artigos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor do Município. A ação ainda indica ofensa aos princípios da transparência e controle social (consulta à população sobre a destinação das contrapartidas e na definição do plano urbanístico da Ponta da Praia) e da igualdade e livre concorrência, finalizando com indícios de violação ao princípio da impessoalidade, tendo em vista os benefícios obtidos pelo Grupo Mendes. O litígio foi julgado e resultou no deferimento da irregularidade do termo de compromisso dos envolvidos, devido a prefeitura não conseguir dispor de razões que justificassem as graves lesões à ordem e à economia públicas, decorrendo na anulação da outorga onerosa de alteração do uso dos imóveis na área e na invalidação dos efeitos das leis municipais, determinando que o Grupo Mendes não teria direito à contrapartida, nem a permissão para receber o ressarcimento do dinheiro gasto com as obras na Ponta da Praia, ademais, a obrigação tanto da gestão municipal

⁴¹ Prefeitura de Santos. Nova Ponta da Praia: Reurbanização da Orla, Novo Mercado de Peixe e Centro de Convenções. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/nova-ponta-da-praia>. Data de acesso: 07 mar. 2022.

⁴² Diário do Litoral. Grupo Mendes pode lucrar com obras na Ponta da Praia. 17 fev. 2019. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/santos/grupo-mendes-pode-lucrar-com-obras-na-ponta-da-praia/122892/>. Data de acesso: 07 mar. 2022.

quanto da grupo privado de reparar o dano à ordem urbanística e pagar indenização ao Fundo Estadual de Reconstituição de Interesses Difusos. No entanto, os envolvidos afirmaram que irão ingressar com os recursos cabíveis visando reverter a decisão⁴³.

Circunstância semelhante tem ocorrido com a proposta do Novo Quebra-Mar, mas dessa vez na parceria exercida entre a prefeitura de Santos e Valoriza Energia SPE. Idealizadora e responsável na implantação da Usina de Recuperação de Energia (URE) de Santos, a empresa chegou à cidade propondo tratar resíduos sólidos urbanos e gerar energia elétrica para a Região da Baixada Santista por meio de caldeiras termoelétricas. Quanto ao Novo Quebra-Mar, o tratado foi o financiamento da obra pela empresa, em contrapartida do terreno onde funciona o aterro sanitário na área continental de Santos para a instalação da usina. O projeto é baseado na requalificação de praticamente todo o local, mantendo apenas o Museu do Surf (recém reformado) e a Escola do Surf, uma torre, uma arquibancada e a escultura da artista Tomie Ohtake, um dos atuais símbolos da cidade. Inaugurado em 2009 com custo de R\$ 6,7 milhões durante o governo Papa, a área primeiramente foi construída com recursos da administração municipal e do governo estadual, contando com áreas verdes, pistas de corrida e skate, escola e museu do surf, passando a ser uma opção de lazer e esporte para frequentadores.

Em 2014, a gestão do prefeito Paulo Alexandre Barbosa, contratou a empresa do arquiteto Ruy Ohtake para elaborar o projeto de atualização da plataforma do emissário submarino, incluindo intervenções como um novo portal de acesso ao parque, paisagismo, chafariz, iluminação, a renovação do Museu do Surf, da pista de skate, três tipos de quiosques na área sombreada e arborizada, além da construção de playground, tirolesa, pump track infantil e adulto, parede de escalada, monumento “EU sou 013” e restaurante com vista para a Baía de Santos⁴⁴.

⁴³ Diário do Litoral. Obras na Ponta da Praia: Prefeitura e Grupo Mendes têm nova derrota na Justiça. 02 fev. 2021. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/obras-na-ponta-da-praia-prefeitura-e-grupo-mendes-tem-nova-derrota-na/142380/>. Data de acesso: 07 mar. 2022.

⁴⁴ Prefeitura de Santos. Novo Quebra-mar. Reestruturação Parque Roberto Mário Santini. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/novo-quebra-mar>. Data de acesso: 08 mar. 2022.

Foto 17: Imagem do antigo Quebra-Mar em Santos, antes do projeto de atualização



Foto: reprodução do SurfinSantos. Data de acesso: 08 mar. 2022.

Com a promessa de ser entregue para a população até o final de 2020, o projeto não concluído tem enfrentado uma ação do Ministério Público do estado de São Paulo que anulou o Termo de Responsabilidade de Implantação de Medidas Mitigadoras ou Compensatórias (TRIMMC) responsável pela obra e pela futura Unidade de Recuperação de Energia (URE) na área Continental, assim como revogou o ato administrativo da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança, que aprovou o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança relacionado a URE. A Justiça deliberou a reparação de dano moral coletivo à sociedade, mediante o pagamento de R\$ 1,5 milhão a ser destinado pela empresa ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município (com juros e correção monetária desde 06 de julho de 2020), e o ressarcimento dos danos materiais causados ao patrimônio público, por meio da recondução do Parque do Emissário ao estado anterior, sob multa diária no valor de R\$ 30 mil. A Prefeitura de Santos e a Valoriza Energia após a decisão judicial, entraram com os recursos cabíveis para tentar reverter o veredito⁴⁵. Atualmente, quem passa pelo local encontra apenas os tapumes envolvendo a plataforma do Emissário Submarino, em razão da

⁴⁵ Diário do Litoral. Grupo Mendes e Valoriza condenados por Ponta da Praia e Parque do Emissário. 15 dez. 2020. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/santos/grupo-mendes-e-valoriza-condenados-por-ponta-da-praia-e-parque-do-140608/>. Data de acesso: 08 mar. 2022.

demolição precipitada de parte do espaço, impedindo o uso do local pelos moradores da cidade.

No mesmo momento em que a prefeitura dedicava tempo e verba para tentar solucionar os desacordos vinculados aos projetos da orla, a população dos morros e da periferia seguiam sofrendo com o descaso do governo municipal. Castigados pelas fortes chuvas que ocorreram durante o verão do ano de 2020, as 70 ocorrências de deslizamentos fizeram oito vítimas fatais nos morros do São Bento e do Tetéu, e deixaram cerca de 200 pessoas desabrigadas⁴⁶.

Foto 18: Morro do São Bento em Santos/SP após os deslizamentos de 2020

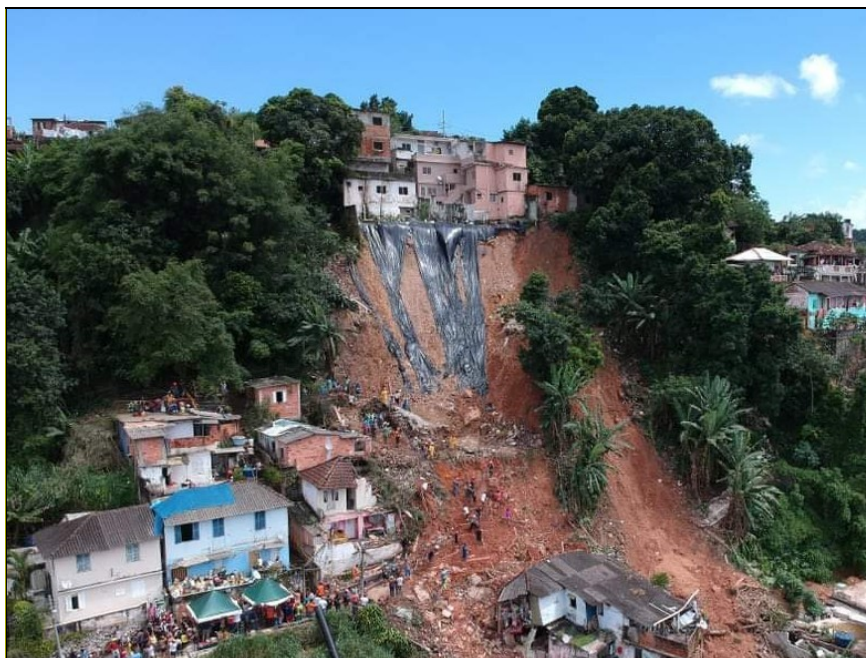


Foto: Felixx Drone, em reportagem para G1 Santos. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/03/07/buscas-por-sobreviventes-na-baixada-santista-sabado.ghtml> Data de acesso: 08 mar. 2022

As habituais obras emergenciais de contenção e drenagem das encostas começaram a ser executadas nas áreas consideradas mais críticas pela prefeitura. Mesmo assim, não pareceu que a gestão da cidade tenha dado primazia ao problema, uma vez que oito meses depois do desastre, moradores do Morro do Pacheco pediam para que o governo municipal iniciasse o trabalho no local, que na ocasião, não havia passado nem mesmo por manutenção. Nos anos seguintes, os deslizamentos avançaram, e atualmente a prefeitura de Santos tenta amenizar a

⁴⁶ G1 – Santos e Região. Baixada Santista contabiliza mais de 500 desabrigados após temporal provocar deslizamentos. 05 mar. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/03/05/baixada-santista-sp-contabiliza-mais-de-500-desabrigados-apos-temporal-provocar-deslizamentos.ghtml>. Data de acesso: 08 mar. 2022.

situação por meio do pagamento de um auxílio moradia no valor de R\$600,00, para uma população crescente de desabrigados que já soma 456 famílias⁴⁷.

Outra ação controversa procedente da administração municipal, foi a remoção forçada e a demolição de casas no bairro do Jardim São Manoel, na periferia da cidade. No ano de 2019, em torno de 40 famílias residentes do bairro, foram avisadas pela prefeitura de Santos que seriam realocadas em um conjunto habitacional da cidade, pois viviam de forma irregular em palafitas na área de preservação ambiental. No entanto, a demarcação realizada pelo município abarcava um local consolidado e urbanizado, com casas de alvenaria, rede de energia elétrica, água e esgoto, pavimentação e até mesmo CEP. Além disso, vale lembrar que nessa localidade existem elementos que podem ser bem mais ameaçadores ao meio ambiente do que as moradias irregulares, por se tratar de uma região próxima ao Porto, dotada de numerosas indústrias que possuem grandes depósitos de materiais químicos e perigosos, onde já ocorreram desastres e incêndios (como o caso do incêndio na Usiminas em 2012 e o mais recente e crítico na Ultracargo em 2016 – que lançou efluentes líquidos no estuário de Santos, em manguezais e na lagoa, provocando a morte de milhares de peixes e prejudicando a pesca no local), bem como a temida Cava Subaquática (uma cratera de 400 metros de diâmetro e 25 metro de profundidade, maior que o estádio do Maracanã, aberta no meio do manguezal, no estuário, que serve para empresas particulares depositarem resíduos tóxicos de alta periculosidade) localizada defronte ao bairro, porém esses fatores parecem não causar tanta preocupação com os danos ambientais como as moradias.

O episódio das demolições gerou grande indignação da população do bairro, e após manifestações realizadas pelos moradores na Câmara Municipal, houve a suspensão das remoções.⁴⁸ Os residentes enfatizaram o interesse de permanecer em suas casas, considerando o tempo e o dinheiro utilizados na construção e as dívidas que teriam que assumir (sem ter condições financeiras satisfatórias) com o novo imóvel, o que poderia ocasionar na futura venda para terceiros e o retorno para uma outra favela da cidade.

Entretanto, é preciso ressaltar que, no ano de 2021 e em meio à Pandemia de Covid-19, transcorreram novos despejos e demolições, culminando em um significativo protesto feito pela população local, que mobilizou alguns vereadores e a sociedade civil, resultando

⁴⁷ Prefeitura de Santos. Santos renova auxílio aluguel para vítimas de fortes chuvas em 2020. 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-renova-auxilio-aluguel-para-vitimas-de-fortes-chuvas-em-2020>. Data de acesso: 02 mar. 2022.

⁴⁸ G1 – Santos e Região. **Famílias denunciam ameaça de despejo em bairro de Santos**. 01 jul. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/07/01/familias-denunciam-ameaca-de-despejo-em-bairro-de-santos.ghtml>. Data de acesso: 10 mar. 2022.

novamente na suspensão dos despejos por parte da Justiça⁴⁹. Porém, resta saber por quanto tempo o município irá cumprir a decisão liminar sem tentar reverter a ação judicial, já que não se trata de uma solução definitiva.

Os acontecimentos mencionados ajudam a esclarecer quais foram as prioridades dadas por Paulo Alexandre Barbosa durante seus dois mandatos como prefeito de Santos, no qual a lentidão das obras dos morros e da produção de moradias populares não demonstraram terem recebido a mesma atenção dos casos relacionados com a zona da orla.

Ao fazer um balanço de suas ações e realizações à frente da Administração Municipal em seus dois mandatos (2013- 2020), o prefeito afirma ter deixado a cidade bem melhor do que a encontrou, e recentemente lançou um livro sobre sua gestão chamado “Trabalho e Resultado”, além de atualmente trabalhar como consultor da Comunitas, uma organização da sociedade civil especializada em modelar e instituir parcerias entre os setores público e privado (organização já bastante presente ao longo de seu governo), onde agora ministra palestras para prefeitos e secretários municipais pelo país⁵⁰. Tal afirmação se faz no mínimo contraditória, quando diz respeito as atuações na esfera da habitação social, com uma produção de 1.146 moradias em meio a uma estimativa de 14.375 famílias santistas morando em condições precárias, de acordo com a Seção Administrativa da Cohab Santista, publicada na categoria de dados abertos da Prefeitura de Santos⁵¹.

Podemos citar como seu último feito, o apoio e a vitória de seu antigo secretário de governo Rogério Santos, nas eleições de 2020, também pelo PSDB. O novo prefeito vem repetindo o mesmo discurso de desenvolvimento econômico para o município, pautado na geração de empregos e na produção de moradias na região central, focando novamente no centro da cidade⁵².

Diante desse discurso, vale considerar o programa do atual governo municipal, iniciado com a proposta da mudança do terminal de passageiros para a região do Valongo, em

⁴⁹ Diário do Litoral. **Justiça de Santos proíbe novos despejos no Jardim São Manoel**. 28 jul. 2021. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/justica-de-santos-proibe-novos-despejos-no-jardim-sao-manoel/147688/>. Data de acesso: 10 mar. 2022.

⁵⁰ A Tribuna. **Paulo Alexandre lança livro sobre sua gestão à frente da prefeitura de Santos**. 14 mar. 2022. Disponível em: <https://www.tribuna.com.br/cidades/santos/paulo-alexandre-barbosa-lanca-livro-sobre-sua-gestao-a-frente-da-prefeitura-de-santos>. Data de acesso: 15 mar. 2022.

⁵¹ Prefeitura de Santos - Dados Abertos. Valor do déficit habitacional do município. Seção Administrativa Cohab, 2021. Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/dadosabertos/detalhes/5009>. Data de acesso: 08 mar. 2022.

⁵² Prefeitura de Santos. **Novo prefeito de Santos quer investir na geração de empregos e recuperação do Centro**. 01 de jan. 2021. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/novo-prefeito-de-santos-quer-investir-na-geracao-de-empregos-e-recuperacao-do-centro>. Data de acesso: 15 mar. 2022.

seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto (PDZ), ressaltando a grande importância dessa ação para a revitalização do Centro Histórico, complementando com a criação de moradias na região central, por meio parcerias público-privadas na área da habitação (aprovadas conforme a Lei Complementar nº 1.083/2019, que instituiu o Programa Municipal de Incentivo a Parcerias Público-Privadas - PIPPP Habitacional). Os projetos são voltados para a construção de moradias de habitação de interesse social para famílias com rendas de até seis salários mínimos (atualmente R\$ 6.600,00), e de habitação de mercado popular para famílias na faixa de renda de até 10 salários (atualmente R\$ 11.000,00), com o intuito de intensificar o processo de revitalização da região e atrair moradores de diferentes faixas de renda, viabilizando novos negócios e empregos⁵³. Nesse caso, podemos observar dois impasses, o primeiro relacionado a essas parcerias que a longo prazo, podem vir a reduzir ou até mesmo, substituir alguns programas ou ações advindas do poder público existentes na esfera da habitação popular, entregando mais uma vez, um importante setor nas mãos da iniciativa privada, como seu antecessor fez com alguns segmentos das áreas de saúde e educação. E em segundo lugar, a população residente na área central pode não ter acesso as novas moradias, tendo em vista a faixa de renda considerada pela prefeitura, já que o objetivo declarado pela gestão municipal é de atrair os servidores públicos de todas as esferas para residirem nessas novas moradias, circunstância que poderia afetar diretamente os moradores menos abastados, que são maioria na área central, começando um possível processo de gentrificação.

Além disso, Rogério Santos pretende revisar a Lei de Uso e Ocupação do Solo de forma a incentivar a instalação de empresas retro portuárias em condomínios industriais na Alemoa e na Área Continental. Contudo, é importante destacar que atualmente essas áreas pertencem a bairros tradicionais com grande concentração populacional, e podem ser mais uma ameaça de remoção para os moradores, pois esses locais serão transformados em áreas de apoio ao porto. O prefeito esclarece que tais condutas irão gerar mais empregos e renda aos santistas, já que o Porto de Santos é o principal empregador da cidade. Apesar disso, Rogério Santos afirma que é preciso avançar nas discussões sobre a privatização do porto (o que implica nesse caso, na privatização da autoridade portuária), justificando que a cidade de Santos precisa ter mais mando no planejamento e gestão, tendo em vista que a atividade

⁵³ Prefeitura de Santos. **Santos cadastra áreas do Centro para criar moradias populares**. 17 mai. 2021. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-cadastra-areas-do-centro-para-criar-moradias-populares>. Data de acesso: 15 mar. 2022.

portuária causa impactos no cotidiano dos santistas, assim como as outorgas, as quais permanecem com a União e deveriam ser destinadas a infraestrutura portuária⁵⁴.

Ainda que a intenção seja promover o desenvolvimento econômico, buscando a geração de empregos e a produção de moradias na região central, há evidentemente grandes chances desse planejamento e o desenvolvimento dessas ações complementares oferecerem vantagens para o governo municipal, parlamentares e empresários envolvidos nas atividades imobiliárias e portuárias, podendo, por outro lado, gerar gentrificação na área central, remoções forçadas nos bairros afetados pelo novo zoneamento, e desemprego no porto, causado pela privatização que vem acompanhada de maior mecanização e importação de mão de obra especializada, penalizando os moradores da cidade e os trabalhadores portuários. Isso sem contar com os problemas anteriores relacionados à moradia popular, como os desabrigados dos morros e as remoções nas periferias da população com menores rendimentos, aumentando o déficit habitacional, revelando que a prioridade concedida ao desenvolvimento econômico vem deteriorando o desenvolvimento social, como podemos observar ao comparar o aumento do déficit habitacional, a estimativa da população santista vivendo em condições habitacionais precárias e produção de moradias realizada pelos últimos prefeitos da cidade.

Tabela 2: Empreendimentos executados por provisão estatal no período de 2010 a 2021

Nome	Município	Unidades	Tipo	Entrega ano
Cruzeiro do Sul	Santos	160	Apartamento	2009
Vila Pelé II	Santos	480	Apartamento	2010/2011
Dique da Vila Glida	Santos	56	Casa Sobreposta	2012
Favelas da Zona Noroeste	Santos	16	Casa Sobreposta	2012
Caneleira IV – Quadra 3	Santos	160	Apartamentos	2014
Caneleira IV – Quadra 2	Santos	120	Apartamentos	2015
Caneleira IV – Quadra 2	Santos	200	Apartamentos	2016
Caneleira IV – Quadra 5	Santos	120	Apartamentos	2018
Vila Santa Casa - Santos "T"	Santos	133	Apartamentos	2018
Santos "O" Lote 01	Santos	40	Apartamentos	2018
Santos "R"	Santos	128	Apartamentos	2019
Caneleira IV - Quadra 5	Santos	80	Apartamentos	2019
Santos "O" Lote 02 (A,B, G e H)	Santos	165	Apartamentos	2019
		1858		

Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Elaboração: Cohab Santista, 2021.

⁵⁴ Site Portogente. **Cidade precisa ter voz nas decisões do Porto, defende prefeito de Santos**. 04 fev. 2021. Disponível em: <https://portogente.com.br/noticias/transporte-logistica/113975-cidade-precisa-ter-voz-nas-decisoes-do-porto-defende-prefeito-de-santos>. Data de acesso: 10 mar. 2022.

Tabela 3: População que habita assentamentos subnormais na cidade de Santos

Número de domicílios ocupados no município	Domicílios	População (habitantes)	Domicílios Subnormais	População estimada vivendo em domicílios Subnormais (habitantes)
2010	144.600	419.400	10.767 (7,44% do total)	38.159
2019 (estimativa)	162.428	433.311	14.375 domicílios (8,85% do total)	50.946

Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Dessa forma, notamos que as duas recentes administrações municipais procuraram formar um consenso sobre a importância do desenvolvimento econômico vinculado aos segmentos turístico e portuário, a partir de uma narrativa construída quanto aos “benefícios” que seriam gerados para a cidade, sempre reforçando a agenda entre esses dois temas. Por mais que as propostas teóricas tenham sido fundamentadas também no desenvolvimento ambiental e social, o pilar econômico sempre foi tratado com maior relevância, e os outros eixos deixados para um momento posterior.

A produção da cidade como mercadoria, possível a partir da articulação entre agentes públicos e privados, cujos desdobramentos desse movimento favorecem o capital financeiro e imobiliário, resultam na produção de novas periferias, manutenção de habitações em cortiços e áreas de risco ambiental (como é o caso da cidade de Santos), bem como não solucionam as necessidades habitacionais e aprofundam gradativamente a segregação socioespacial.

Outros modelos de políticas habitacionais

Por mais que a atual União Europeia não conte com a indicação de uma política de habitação padronizada e coordenada, fazendo com que seja complexo caracterizar a maneira como os sistemas habitacionais operam, por se tratar de um grande conjunto de países em diferentes fases de desenvolvimento, exercendo condutas particulares conforme se manifestam necessidades, podemos observar que a base da habitação social, parte de um contexto histórico concomitante, com tendências gerais significativas e iniciativas de aplicação semelhantes.

Referente à história, a habitação social em quase toda a Europa teve como ponto de partida a falta de moradia após a Segunda Guerra Mundial, quando os anos conflito impediram a aplicação de novos investimentos, além da grande destruição, danos causados ao

estoque habitacional local e a necessidade evidente de sua reconstrução. De modo predominante, os países europeus nessa época (a não ser os países mediterrâneos ao sul que reconheciam a provisão de moradias com prioridade secundária), consideravam o setor de habitação parte do contrato social e um recurso indispensável para a unidade política e a base da organização social. Esses fatores levaram a elevados investimentos para a produção de moradia no pós-guerra, com o propósito de possibilitar “uma casa digna para cada família por um preço que lhes seja acessível” (Department of Environment, 1972). Entretanto, ainda que aspirassem pelo mesmo objetivo, o acesso à habitação social foi concedido por três modos distintos.

No Leste Europeu, a partir dos princípios de provisão estatal do salário social, a moradia foi oferecida para as famílias a um preço direto bem reduzido ou zero. Já em grande parte do norte da Europa, a habitação social foi encarada como elemento importante do contrato do Estado de Bem-Estar Social, com os países focados no aluguel, viabilizando para as famílias, um pagamento adequado pela moradia alugada que foram disponibilizadas pelas organizações sem fins lucrativos ou pelo setor privado regulado. Por último, na porção mais ao sul do continente europeu, o governo concentrou mais esforços no apoio à provisão familiar (coincidindo com frequência na ocupação do proprietário (SCANLON et al. 2014 apud PACHECO, J; PACHECO, M, 2017).

Acerca da Europa Ocidental, Whitehead (2003 apud WHITEHEAD et al., 2015) traça um histórico geral das políticas habitacionais desses países, identificando alguns momentos. O princípio refere-se à época do pós-guerra e se estende até a década de 1970, com a grande mobilização de recursos para a produção de moradias, como forma de amenizar a escassez habitacional. Alguns países decidiram pela concessão de subsídios governamentais no setor de aluguel social para as populações de média e menor renda, bem como o aluguel privado para escalas de rendas mais altas (com incentivos fiscais aos provedores públicos ou privados). Outros países, optaram por subsidiar o investimento em todos os tipos de provimento.

Ao passo que a maioria das famílias foram acomodadas na década de 1970 e início dos anos de 1980, o poder público passou a se preocupar com a administração, manutenção e alocação do estoque de moradia já existente, priorizando outras áreas como a da saúde, porém atentando para a estabilidade macroeconômica, dando início a uma redução dos gastos públicos, onde a assistência passou a ser orientada para os locais e as famílias com menores rendimentos. (Turner; Whitehead apud WHITEHEAD; FERNANDEZ, 2015).

A década de 1980 foi o momento em que deu início a liberalização dos financiamentos, com uma crescente importância para a privatização, políticas de

desregulamentação e uma redução ainda maior da assistência direta com retirada estatal dos auxílios que eram assegurados aos fornecedores de habitação, fato que se prolongou também pelos anos de 1990. Whitehead e Fernandez (2015) chamam a atenção para casos extremos, como os que transcorreram no Leste Europeu, local onde a intensa privatização da habitação, consequentemente, teve como desfecho a eliminação quase total do apoio governamental.

Entretanto, as mesmas autoras apontam para a ocorrência de um “reenvolvimento” do poder público desde a virada do novo século, com a retomada dos investimentos do governo e de suas agências para os setores de revitalização habitacional e de infraestrutura urbana, porém substituindo o antigo apoio direto por parcerias público-privadas tanto no financiamento quanto no investimento, para auxiliar o aumento do potencial dos provedores de habitação social de reciclar o estoque, mediante empréstimos contra valores de capital. Dessa maneira, a relevância dada para novas construções, foi reorientada para a melhoria do estoque vigente, trocando a produção em larga escala por reformas e revitalizações.

Na discussão desse ponto, notamos que em grande parte dos países europeus procedeu uma expressiva intervenção pública, mas os programas governamentais baseados no rigor do controle de gastos, seguidos de uma crise econômica nos anos de 2007 e 2008, reduziram significativamente o apoio governamental, ocasionado recomposições financeiras que vem permitindo a venda das moradias de aluguel para os inquilinos e abertura do financiamento do setor privado na provisão de moradias e infraestrutura urbana.

Uma classificação da habitação social com doze países da UE feita por Haffener (2009 apud PACHECO, J; PACHECO, M, 2017) abordou o volume de investimentos e a dimensão desse segmento, do qual surgiram três grupos distintos, como podemos observar na tabela abaixo.

Tabela 4 – Habitação social nos países da UE dividido por grupos de acordo com Haffener

Grupo	País	Nº de Moradas (x 1000)	Habitações Sociais (%)	Variação em relação à década anterior (%)	Aluguel Privado (%)	Ocupação do Proprietário (%)	Outros (%)
Alto	Países Baixos	2300	32	-4	9	59	
	Escócia	595	24	-6	12	64	
	Áustria	880	24	+1	16	50	10
Médio	Dinamarca	541	19	+1	17	49	18
	Suécia	795	18	-3	19	41	22
	Inglaterra	4045	18	-2	18	64	
	França	4472	16	-1	21	58	5
Baixo	Irlanda	144	9	+1	19	70	3
	República Tcheca	312	8	-9	10	65	18
	Alemanha	1000	5	-3	49	46	
	Hungria	117	3	-1	4-8	88-92	1
	Espanha	307	2	+1	11	85	2

Fonte: PACHECO, J; PACHECO, M. In: REFLEXÕES SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL: Uma revisão do panorama da União Européia baseada em Scanlon, Arrigoitia e Whitehead, 2017.

O primeiro grupo é representado pelos países que expressam maiores investimentos e cujo setor de habitação social representa mais de 20% do estoque habitacional total, constituído pelos Países Baixos com 32%, Áustria e Escócia, ambos com 24%. Nos Países Baixos, a habitação social é oferecida exclusivamente pelas associações de habitação, mas propriedades sociais e privadas passam por um processo de regulamentação determinando um preço máximo (700 euros) para o aluguel baseado na renda média das famílias. O segundo agrupamento, foi determinado pelos países que aplicam um nível médio de investimentos e detém entre 20% e 10% de habitações sociais do estoque geral, formado por Dinamarca, Suécia, Inglaterra e França com um pouco menos de 20%. Vale ressaltar que na Suécia, assim como nos Países Baixos, todas as propriedades de aluguel são reguladas, porém o valor é fixado por meio de negociações entre os proprietários e a federação de inquilinos. O terceiro conjunto, caracterizado por baixos investimentos, possui menos de 10% de seu estoque empregado no segmento de habitação social, e é composto por Irlanda, República Tcheca, Alemanha, Hungria e Espanha. A menor taxa é indicada pela Espanha com apenas 2%, pelo motivo de historicamente a habitação social do país ser ofertada no modelo de ocupação (com hipotecas subsidiadas) em vez do aluguel. Outro percentual muito baixo é o da Hungria, em razão da intensa privatização da habitação estatal após o fim do comunismo (SCANLON et al. 2014 apud PACHECO, J; PACHECO, M, 2017).

Nesse contexto, é fundamental entender que apesar do histórico de amplos investimentos e políticas habitacionais, os países europeus enfrentaram profundas mudanças econômicas, demográficas, migratórias e sociais, que repercutiram tanto no acesso à moradia quanto em variações das funções do poder público, do setor privado e da sociedade civil, assinalando novas tendências para o setor habitacional.

Ao traçarmos um paralelo das políticas públicas ligadas à habitação social entre Brasil e Europa, podemos considerar que o Brasil ainda vivencia um momento de grande carência de moradias com padrões mínimos de habitabilidade, para um expressivo número de famílias em todo o país, que desde o BNH até o PMCMV vem tentando ser solucionada, a partir de programas nacionais de construção em larga escala, dentro de uma lógica de mercado e estratégia de posse. Sem contar com a discutível efetividade no reassentamento das famílias provenientes de áreas precárias, realizados pelos grandes programas de urbanização de favelas, onde mesmo fazendo-se necessário e apresentando o intuito de melhorar as condições de vida da população residente nesses locais, sob uma outra perspectiva, tal processo de reestruturação também tem se tornado um grande negócio, dado que parte da área se valoriza, expulsando aqueles que não podem arcar com o aumento do custo de vida gerado pela alta do preço do solo, e desse modo, ocasionando uma nova forma de segregação.

Ainda que desponham semelhanças entre a primeira fase das políticas públicas de habitação social europeia do pós-guerra, em razão do relativo envolvimento público e na forma dos subsídios relacionados à oferta (para atingir a construção em larga escala), no Brasil existem grandes diferenças associadas ao modo como a moradia é concedida, sendo adquirida por meio da casa própria, sistema pelo qual a gestão e os encargos referentes à manutenção e melhorias ficam sob responsabilidade dos proprietários, bem como outros serviços locais e públicos que também devem ser pagos juntamente com o valor mensal das prestações. Os custos gerados pela manutenção e melhorias, adicionado à elevação dos padrões de serviços, podem ocasionar problemas financeiros como o endividamento, se tratando, principalmente, de famílias com menores rendas.

De maneira oposta, a grande maioria da habitação social na Europa foi, e permanece sendo oferecida no setor de aluguel, seja no segmento social ou particular. Além dos subsídios ao aluguel (concedidos com valores abaixo do mercado), existem também subsídios vinculados à renda e pagos na forma de auxílio-moradia ao inquilino, fixados a partir do aluguel do imóvel ocupado, nos aluguéis da região onde a moradia está localizada, ou outra forma de regra padrão. Esse benefício se tornou um apoio significativo para as rendas dos inquilinos sociais, assim como assegura de maneira implícita o fluxo de receitas. Mais um

aspecto referente ao modelo de aluguel, está ligado ao fato desse segmento ter sido responsável pelo crescimento do valor do patrimônio habitacional público, de modo a possibilitar uma maior disponibilidade de recursos a serem direcionados no incremento e melhoria do estoque ou para atingir outros objetivos. No caso do Brasil, o investimento na habitação centrado nas estratégias de posse (baseados na forma da casa própria) as vantagens prosseguem com o proprietário e ficam diretamente indisponíveis para favorecer os investimentos de logo prazo (WHITEHEAD, 2015).

A política habitacional brasileira opera, quase que exclusivamente, na aquisição da casa própria por meio de financiamento e acaba por utilizar o aluguel social, predominantemente, como uma alternativa temporária no acesso à habitação, assegurando apoio a famílias que foram atingidas por desastres naturais, catástrofes (tal qual o já citado caso dos moradores desabrigados dos morros de Santos) ou remoções resultantes de obras públicas. Mas, existem também experiências de locação social em algumas cidades do país, mesmo que sejam tratadas como medidas de pouco engajamento, situação que coincide com a realidade santista.

A locação social em Santos, instituída no governo de David Capistrano pela Lei nº 1447 de 12 de dezembro de 1995, posteriormente, foi incorporada ao Plano Municipal de Habitação em 2009. Entretanto, mesmo que promulgado há mais de 25 anos, com prazo de 50 dias para que fosse deliberado e executado, o projeto ainda não foi regulamentado. De acordo com um debate realizado na Câmara dos Vereadores de Santos, a ausência de regulamentação tem servido de justificativa para Executivo deixar de aplicar recursos no Programa de Locação Social. Atualmente, essa ação é desempenhada de forma restrita ao atendimento de idosos, no Programa de República dos Idosos, coordenado pela Secretaria de Assistência Social (SEAS), como já mencionado anteriormente nesse capítulo. Vale esclarecer que a lei foi criada com o objetivo de prover moradias para as famílias menos abastadas, com ganhos mensais no total de até 5 salários mínimos, priorizando as famílias residentes em habitações coletivas precárias de aluguel (cortiços).

Ao ser incorporado no Plano Municipal de Habitação, a proposta avança, entrando como um dos programas centrais da secretaria de habitação da cidade, no qual foram traçados seus objetivos, suas ações estratégias, as fontes de recursos para sua ampliação, os agentes envolvidos na sua implementação e as categorias de seus beneficiários. Ainda que tenha sido significativo o debate, o planejamento e metodologias a serem aplicadas no programa, nada foi realizado de modo efetivo até o presente momento.

No ano de 2016, a Câmara dos Vereadores de Santos indicou uma proposta de reformulação do programa com o Projeto de Lei 304/2015, que tinha a intenção de ampliar a locação social para população menos abastada da cidade, em que a taxa de aluguel seria definida de acordo com a renda familiar, utilizando áreas ocupadas de modo irregular, abandonadas ou ociosas, ocasião em que o legislativo não obteve nenhuma resposta da prefeitura. Posteriormente, já no ano de 2020, ainda sem retorno, os vereadores voltaram a cobrar a regulamentação do poder executivo, e mais uma vez, não receberam explicação alguma⁵⁵.

Em oposição as condutas do Executivo Municipal, o planejamento habitacional da cidade descrito no Plano Municipal de Habitação, apresentou a proposta de articular a locação social a políticas urbanas e sociais, em particular, ao programa de recuperação da área central (Alegra Centro), considerando a marcante presença de cortiços, de parque imobiliário degradado, de patrimônio edificado de valor arquitetônico, artístico e histórico na região do centro, dando importância também as reivindicações feitas pela população com menores rendimentos, durante as Conferências Municipais de Habitação realizadas na cidade, para que ocorresse a ampliação do atendimento habitacional de interesse social por essa modalidade. O Plano Municipal de Habitação reconheceu a importância da locação social na área central como alternativa à produção habitacional onde o valor da terra é elevado, assegurando desta forma, a permanência da população moradora em área já consolidada, e que integra infraestrutura, serviços básicos e equipamentos urbanos. Para que o projeto avançasse, sendo capaz de abranger a população moradora de cortiços e outros segmentos da população menos abastada, o documento propôs uma reestruturação para a consolidação do Programa de Locação, onde apontou a necessidade do reconhecimento da modalidade enquanto programa habitacional e não de assistência e, portanto, a atribuição de seu desenvolvimento pela Secretaria de Planejamento e Inovação da Prefeitura de Santos (SEPLAN), em conjunto com a COHAB-ST e a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEAS), no sentido de conseguir ampliá-lo e fortalecê-lo.

Apesar disso, desde o ano de 2009 até os dias atuais, a modalidade de locação social na cidade permanece da mesma forma que existia na época do mandato de Beto Mansur, sendo a última República de Idosos entregue pela prefeitura de Santos no ano 2000.

⁵⁵ Câmara Municipal de Santos. Câmara cobra regulamentação de locação social em Santos. 02 jun. 2020. Disponível em: <https://www.camarasantos.sp.gov.br/camara-cobra-regulamentacao-de-locacao-social-em-santos>. Data de acesso: 13 mar. 2022.

A prefeitura vem desenvolvendo ações referentes a pesquisa e levantamento de imóveis disponíveis no centro da cidade, cujos resultados poderiam finalmente servir de apoio ao programa de locação social, porém o intuito do governo municipal parece ser diverso ao que está disposto no Plano Municipal de Habitação, levando em consideração o novo projeto de moradia popular da área central, anunciado pela prefeitura de Santos no ano de 2021⁵⁶, em que reproduz o constante modelo de produção pública de habitação social baseada na propriedade privada e individual, desconsiderando a alternativa de provisão por meio do aluguel social.

De fato, nas sociedades capitalistas contemporâneas, a casa própria tornou-se um elemento crescente do patrimônio familiar, dando a possibilidade de melhoria na perspectiva de vida ao proporcionar condições mais favoráveis, por meio do ajuste de gastos em relação à renda familiar, principalmente para as famílias de menor poder aquisitivo. Concomitantemente, é indispensável entender que a casa própria também promove a desigualdade na distribuição espacial e de renda, entre aqueles que vivem nas áreas valorizadas e aqueles que se encontram em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário. No Brasil, onde a consolidada abordagem de mercado, juntamente com as disparidades sociais e econômicas, desencadearam o movimento de ocupação mediante loteamento irregular e periférico, de autoconstrução da casa própria, deslocando a população menos abastada para locais distantes das áreas centrais, com escassa infraestrutura urbana em uma moradia precária (até mesmo quando a habitação é provida por programas governamentais, o padrão periférico é reproduzido), a categoria de locação social aparece como uma alternativa factível para inverter essa ordem, possibilitando a fixação da população com menores rendimentos em áreas centrais dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos.

Dessa maneira, a locação social poderia despontar como um recurso capaz de auxiliar não somente no acesso à moradia, mas também no alinhamento das políticas habitacionais à requalificação de imóveis e combate aos vazios urbanos. Essas questões são, contudo, incompatíveis com a valorização da terra, e colocam à prova a propriedade privada, além de consistir em uma proposta que tem como premissa não repassar aos seus beneficiários o custo com o imóvel. Tais relações de propriedade criam limites ao uso, no qual a privação dos poderes de usar e dispor desse bem imóvel no solo urbano, tem ocasionado ao setor de

⁵⁶ Como já mencionado anteriormente, a proposta tem parceria com a iniciativa privada e atenderá famílias com renda de até R\$6.000,00 para as habitações de interesse social e famílias com ganhos mensais de até R\$11.000,00 para o mercado popular, podendo não atender a população sem renda ou com menores rendimentos que habita grande parte do centro da cidade. No mesmo ano (2021), ocorreu um convênio com a CDHU para a restauração e adaptação de dois prédios na área central, também na categoria de financiamento imobiliário.

habitação social, marcantes dificuldades em assegurar a gestão, a manutenção e as condições adequadas de moradia a um custo acessível para a população menos abastada.

Nesse contexto, parece fundamental compreender a natureza da habitação. É primordial entender que a moradia representa um bem social, envolvendo fatores que vão muito além do “sonho da casa própria”, pois, nesse caso, supera a noção de posse e de propriedade, uma vez que “ter onde morar” antes de qualquer coisa compete em uma parte elementar da vivência humana, significando um espaço de proteção, acolhimento e integração familiar. Além disso, a moradia é o cerne que fixa o homem no espaço, concebendo o dentro e o fora, e sendo o ponto central, no qual se constroem as relações com outros espaços. Daí é que podemos reconhecer a substancial importância da reflexão, o debate e a atenção para que efetivamente a moradia seja garantida como um direito fundamental.

O mais preocupante, contudo, é constatar que quando a habitação também abrange a concepção de um bem particular, o fator que se sobrepõem nas políticas públicas desse setor, é principalmente, o de zelar pelo aumento da eficiência dos mercados habitacionais, priorizando os interesses dos investidores financeiros em detrimento dos direitos sociais e outras assistências dadas à parcela despossuída da sociedade. E essas circunstâncias independem do fato de se tratar dos países centrais do capitalismo ou dos países de capitalismo tardio, já que em ambos, existe a característica remetente ao sistema capitalista de produção. Seja na atuação pautada na racionalidade de mercado ou na racionalidade social, um e outro conservam o domínio do capital e a gradativa operação dos meios de produção pelo setor privado, com a ofensiva burguesa sobre os direitos sociais, trazendo questões incompatíveis ao compromisso firmado com uma democracia popular.

O Estado capitalista transvestido de Estado democrático, simbolizado pelos ardilosos argumentos da ineficiência de recursos e da atuação do poder público, além da imperativa manutenção dos direitos e garantias individuais, tem levado à tônica privatizante das condições de vida e à mercantilização, fazendo com que os problemas sociais passem a ser resolvidos pela iniciativa privada, fato que se aproxima de uma estrutura empresarial firmada na eficiência, no lucro e na conquista de resultados, ao mesmo tempo em que se distancia das mínimas condições indispensáveis à existência humana, e da ação política por efeito da influência popular.

A realização de uma democracia efetiva pressupõe a ampliação, e não a limitação das premissas básicas para a sobrevivência dos indivíduos, não somente assegurando essas condições essenciais, como também permitindo o prolongamento dessas garantias.

Todavia, observamos no decorrer deste capítulo, que as políticas públicas de habitação, principalmente as mais atuais inseridas nas disposições contratuais baseadas na crescente da propriedade privada do solo, fundamentada no projeto neoliberal, tem acarretado na produção de um espaço segregado, opressor, espoliador, dificultando a garantia da autonomia, da apropriação e da participação ativa dos indivíduos. Considerando essa realidade imposta pela desigualdade socioespacial, proveniente do modo de produção capitalista, Lefebvre (2002; 2008; 2016) identifica a necessidade de construir uma nova sociedade, que ultrapasse a luta por direitos coletivos, constituindo desse modo, o conceito de “direito à cidade”. No entanto, no que concerne esse porvir emancipatório baseado no “direito à cidade”? É a partir dessa indagação que abriremos espaço para aprofundar essa discussão no capítulo a seguir.

Capítulo 3 - O direito à cidade: possibilidade de transformação da sociedade urbana

De acordo com Henri Lefebvre (2008), o direito à cidade aparece como uma forma superior dos direitos, realizável não pelas disposições contratuais alicerçadas na propriedade privada do solo, mas sim, habitando a cidade pela apropriação plena dos lugares de realização da vida.

Nesse contexto, o habitar não está relacionado apenas ao âmbito da moradia, ele se estende ao âmbito da vida na cidade, sendo um elemento importante quando se trata da vida urbana. Dessa maneira, é primordial que os habitantes da cidade não se apropriem somente da casa e de seu espaço privado, mas sim de tudo o que foi produzido socialmente, principalmente dos espaços públicos que possibilitam o encontro, a troca, a reunião e as diferenças, ou seja, que escapem da homogeneização, fragmentação e hierarquização do espaço.

No entanto, de um lado se encontra o urbanismo tecnocrata, mostrando-se um empecilho para o habitar, com toda a sua burocracia, organização, que baseado no mito da técnica impede a criação, a imaginação, além de ignorar as necessidades e os desejos de grande parte da população que vive na cidade. De outro lado está o Estado que para manter sua relação de dominação no espaço, associa-se ao capital, assegurando a propriedade privada do solo, suprimindo a posse e a gestão coletiva do espaço, e à sombra do mito da gestão democrática nega direitos essenciais e possibilidades de emancipação, ao enfraquecer a visibilidade e participação dos diferentes sujeitos sociais. Assim, em conjunto, esses agentes afirmam e fortalecem as relações de privilégio e controle da classe mais abastada na paisagem da cidade.

Diante disso, o capítulo pretende debater o conceito de “direito à cidade” como estratégias teórica e prática, em face da precarização do uso dos espaços, bem como refletir sobre as perspectivas contidas na reconstituição do uso, por meio da apropriação e da indispensável participação ativa e coletiva dos indivíduos, para a possível realização do habitar, em busca da transformação da sociedade urbana.

Do direito à moradia ao direito à cidade

No segundo capítulo, ao examinar as políticas de habitação brasileira, foi possível constatar por meio da análise, que a massificação da produção de moradia executada pelo poder público foi, e continua sendo ofertada, predominantemente, mediante a ação de venda

da casa própria. Esse modelo de atuação do Estado, baseado no acesso da habitação de interesse social pelo mercado, que produz novas unidades financiadas com recursos públicos para a população com menores rendimentos, embora disponha do potencial de produzir um grande número de moradias para as classes trabalhadoras, tem desfavorecido essa parcela dos habitantes da cidade, pois mesmo com subsídios governamentais, não atende parte significativa da população que vive na informalidade e/ou dispõem de salários mais baixos. Por outro lado, a medida vem sendo utilizada para a ampliação de rendimentos do setor privado, enquanto exclui a parcela mais pobre da população impossibilitada de arcar com os custos da habitação, validando de forma predominante, a moradia como ativo econômico e resultando em espoliação e segregação social.

Esse movimento foi exposto por Henri Lefebvre em muitas de suas obras (2000; 2002; 2008; 2016), onde o autor ressalta como a atuação estatal, por intermédio do planejamento urbano, tem auxiliado nas formas de realização da cidade como mercadoria, primando pelo valor de troca. O recurso da planificação, utilizado para atender a acumulação de capital, coloca obstáculos a apropriação dos espaços por grande parte de seus habitantes, dificultando a experimentação da cidade como valor de uso. Com o intuito de revelar as contradições advindas do processo de urbanização da cidade capitalista, dentre outras importantes concepções, Lefebvre elaborou o conceito de “direito à cidade” (2008), também atribuído como título de uma de suas obras, para analisar os efeitos da marcha realizada pela produção do espaço, apoiada na reprodução ampliada do capital, além de pensar em novas perspectivas de apropriação, capazes de fazer com que a cidade possa ser vivida por todos como valor de uso, como um bem coletivo que supera a cidade capitalista baseada no consumo, no valor de troca e na propriedade privada.

A atualidade contida no pensamento de Lefebvre, na busca em entender o espaço urbano em todas as suas dimensões, fez com que a concepção do autor sobre a cidade fosse assimilada por grupos e ambientes diversos, abrindo o tema para pesquisas, servindo aos movimentos sociais, a ONGs, e até mesmo sendo utilizado como dispositivo de organizações governamentais. Desse modo, o “direito à cidade” tem se transformado em uma proposição cada vez mais popular, contudo, a reunião dessas palavras tem se mostrado, com frequência, deslocada de seu conteúdo, fazendo com que sua noção seja interpretada e aplicada de maneira distorcida.

Sobre esta questão, é possível apontar a conjuntura que se coloca entre o significado de “direito à cidade” elaborado por Lefebvre (2008), e a interpretação de seu fundamento realizada por outros agentes. Como exemplo, é possível mencionar organizações

governamentais, como a Organização das Nações Unidas (ONU). Neste caso, o emprego do conceito acaba por convertê-lo em preceito. Essa consideração equivocada, pode ser observada a partir dos documentos elaborados em fóruns internacionais, tal como demonstra o documento de Políticas da Habitat III (Direito à cidade e cidade para todos), discutido na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), que serviu de base para a Nova Agenda Urbana⁵⁷.

Em oposição a concepção pensada por Lefebvre (2008), fundamentada em uma razão dialética composta por processos diversificados e contraditórios, o documento elaborado pelas Nações Unidas, discutido e planejado por cerca de 20 especialistas, abrangendo profissionais de diversas áreas (acadêmica, governamental, da sociedade civil e outros órgãos regionais e internacionais), aponta para uma leitura e explicação formal do conceito “direito à cidade”, denominando-o como *“um novo paradigma para o desenvolvimento urbano”*, capaz de ser *“operacionalizado em acordos globais, legislação nacional, e estatutos de cidades ao redor do mundo”* e definido rigorosamente em um sistema que se fecha na seguinte equação:

O Direito à Cidade = Distribuição Espacial Justa de Recursos + Ação Política + Diversidade Cultural, Econômica e Social⁵⁸

Nesse ponto, a interpretação apresentada pelo documento expõe uma notável discordância do significado dado por Lefebvre (2008), tendo em vista que os meios para se alcançar o “direito à cidade” não foram pré-definidos pelo autor, bem como não foram previamente determinados padrões e estruturas de um novo espaço, já que apoiado na utopia, não seria possível considerar a concepção de modo dogmático, uma vez que apresentando diferentes níveis de realidade, a cidade não pode ser concebida como um sistema de significações fechado e determinado, ou seja, a cidade não é passível de sistematização. Partindo dessa perspectiva, o “direito à cidade” em nenhuma circunstância poderia se encaixar em um protótipo a ser reproduzido, pois tal fato recorreria no formalismo, representado pela adoção de modelos destituídos de conteúdo e de sentido, que de forma lógica e tautológica,

⁵⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documento de Políticas da Habitat III n° 1 (Direito à cidade e cidade para todos)**. Comitê Preparatório Habitat III. Praga, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Policy-Paper-1-Portugue%CC%82s.pdf>. Optou-se por fazer a análise a partir do documento “Polity Unity”, pois se trata dos pressupostos discutidos e utilizados para elaborar a “Nova Agenda Urbana”, adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) em Quito, Equador, na data de 20 de outubro de 2016, e posteriormente endossada pela Assembleia Geral das Nações Unidas. A “Nova Agenda Urbana” tem sido utilizada como parâmetro e instrumento para planejar e gerenciar a urbanização tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento.

⁵⁸ Ibidem, pág. 6.

buscam a tudo compreender e a tudo definir, porém resultam em verbalismo, pleonasmos, círculos viciosos, que apenas repetem uma essência vazia sem cumprir as ações que se dispõem a fazer, reforçando a forma burocrática e a lógica dominante, e impossibilitando a efetividade de profundas transformações na sociedade. Tal atuação baseada no racionalismo operatório, embora aparente abranger uma totalidade ou a generalidade do corpo social, tem apenas a dimensão de uma metáfora, pois sem possuir a natureza de criar as relações sociais (concebidas somente pela vida social - pela práxis) meramente fornece elementos para um programa, delineado sem crítica ou autocrítica, fazendo com que os conceitos de “direito à cidade” e de “cidade” passem de objeto virtual à objeto técnico, colocando obstáculos para o possível e para as trajetórias que levariam a uma nova via de ação. Para Lefebvre (2008), o conhecimento e a técnica, sendo sempre indispensáveis, quando empregados de forma programática não são o bastante. Eles devem estar alinhados com a arte, a qual marcada pelo drama e pela apropriação, contempla a vida, reconstituindo a cidade como obra do humano, do coletivo e do uso. A arte compreende a cidade como um todo que contém ligações complexas, viabilizando a apropriação de diferentes tempos e espaços. Sendo assim, o alcance do “direito à cidade”, bem como a realização de uma nova cidade em uma outra sociedade (a sociedade urbana), tão somente se tornará viável tendo em conta a síntese entre o conhecimento, a técnica e a arte, pois quando colocados a serviço cotidiano, alcançarão a capacidade de realizar mudanças sociais significativas. Por essa razão, a busca pelo “direito à cidade” baseado em um conjunto de formas que servem de modelo para um sistema (no caso, o sistema capitalista de produção), com o objetivo de ser operacionalizado de modo lógico, reduz seu verdadeiro sentido, esvaziando sua potência transformadora, aproximando o conceito de Lefebvre, a um domínio técnico que afasta a cidade como produção do/para o humano e prioriza a simples produção de objetos, desconsiderando o potencial criado pela arte, firmando-se em um conhecimento que está apoiado nos determinismos parciais.

Não menos importante quanto a iniciativa de sistematização do conceito, é o outro desfecho que o leva para a sua institucionalização. Alimentado por características técnicas para que possa ser operacionalizado a partir de abrangentes recomendações, o documento também declara o intuito de colocar o “direito à cidade” como ponto central da Nova Agenda Urbana, reconhecendo a cidade na qualidade de um bem coletivo onde os habitantes possuem o direito de ocupar, usar e participar de sua produção, afirmando a importância e necessidade de elementos como a apropriação do espaço público, garantia da diversidade e ampliação da participação e da democracia, como bases indispensáveis para que ocorram transformações no espaço urbano, capazes de proporcionar novas formas de construção e de vivência para seus

habitantes. Além disso, constata os inúmeros desafios das cidades em relação ao modelo de urbanização atual, aumento da pobreza e segregação socioespacial, como também os problemas ambientais, que exigem ações decisivas e merecem ser tratados como questões de prioridade. Cabe apontar que, apesar da construção de uma ideia que parece se aproximar ao pensamento de Lefebvre, quando destaca a legitimidade da participação, do uso, e da inclusão cidadã, o documento acaba por traçar uma visão institucionalizada do “direito à cidade”, na medida em que toma como perspectiva tratados, pactos e convenções internacionais e se fundamenta não somente nos direitos humanos, mais também nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e dos compromissos da Agenda Habitat. Embora seja significativo o debate realizado nos fóruns e eventos promovidos por organizações governamentais, sobre a necessidade dos indivíduos de participar e habitar a cidade que produzem, assim como a constatação do rumo perverso tomado pela urbanização capitalista do espaço, a institucionalização do conceito vai na contramão da ideia colocada por Lefebvre (2008), considerando que em seu movimento de pensamento, o autor esclarece que os problemas urbanos poderiam ser solucionados somente com iniciativas revolucionárias pensadas e realizadas por um indispensável agente transformador, formado pela classe operária (ainda que acompanhada de outros elementos), já que o projeto de mudança e constituição de uma nova cidade, teria como primordial a reconstrução da centralidade que foi destruída pelo processo de segregação do espaço, o qual é experienciado a todo momento por essa mesma classe. No entanto, diferente do que propõem o autor, nos fóruns realizados pelas Nações Unidas, apesar da presença de ONGs e movimentos sociais nos debates, na prática participam desses eventos apenas como ouvintes, demonstrando o reconhecimento, mas não a participação efetiva da sociedade organizada.

Como ressalta Lefebvre (2008), as questões urbanas analisadas sejam pelo Estado, pelos “centros de decisão” ou por outros poderes políticos e econômicos, em razão de seus mecanismos para preservar a ordem social, tendem a excluir no lugar de incluir os habitantes da cidade, sistematicamente reforçando a segregação, e desintegrando “*sob a máscara e a nostalgia da integração*”, ou seja, dissimulam no discurso, uma prática que não se pretende instituir, nem se estabelece efetivamente. Por consequência, o autor (LEFEBVRE, 2008) destaca como fundamental romper com as estratégias e as ideologias dominantes da sociedade vigente, seguindo um outro caminho, numa direção que difere dos diversos grupos e estratégias hegemônicas (tanto as que procedem da esfera estatal, quanto aquelas que surgem do setor privado), pois se tratando dos inúmeros problemas relacionados ao espaço urbano, as mudanças não existiriam sem uma concreta oposição e declínio das estruturas inerentes à

sociedade capitalista, uma vez que esse modo de produção invariavelmente pretende impor, por meio de uma “*via coatora e institucional*”, comportamentos e ações sociais com o intuito de fazer desaparecer aquilo que subsiste de resíduo na realidade urbana (LEFEBVRE; 2008:113).

Não se trata, portanto, nem de uma pequena melhora na participação popular, nem da aquisição de alguns recursos como moradia ou outros serviços urbanos no interior da sociedade em que vivemos atualmente, mas do surgimento de uma nova cidade em uma outra sociedade, em que aqueles que são excluídos e mais sofrem com o modo de vida nas cidades capitalistas, estariam à frente e atuariam como suporte social e político na realização da sociedade urbana, superando a ideologia do consumo e renovando a produção mediante a atividade criadora, a apropriação e o valor de uso (LEFEBVRE, 2008). Nesse contexto, fica evidente a diferente percepção do conceito de “direito à cidade” utilizada nos eventos realizados pelas Nações Unidas, pois mesmo testemunhando e afirmando que o modelo de urbanização que prioriza o crescimento econômico tem trazido consequências bastante prejudiciais tanto no âmbito social quanto ambiental, em momento algum, os textos apontam para uma visão com estratégias plausíveis que transitem por alternativas diferentes daquelas sustentadas pelo capital, mas apenas demonstram uma tentativa de neutralizar as mazelas decorrentes do modo de produção capitalista com o auxílio de políticas públicas, fazendo com que a concepção original elaborada por Lefebvre, termine por ser alterada e reduzida, uma vez que estando firmada em princípios universalistas baseados na promoção, proteção, garantia dos direitos humanos, a concepção de “direito à cidade” acabe sendo aplicada no sentido paliativo, bem como de acordo com os interesses do Estado capitalista para pacificar e adornar os textos de documentos governamentais.

Acerca das perspectivas institucionais que abrangem os direitos humanos e as questões referentes à sua aplicação, Harvey (2015) reflete sobre outros pontos importantes, relacionados ao emprego desses direitos realizados de modo seletivo. O autor destaca, que em determinadas ocasiões, a aplicação direta de alguns dos princípios foi, por vezes, realizada com fins políticos e econômicos, adotados em situações estratégicas (como momentos durante a Guerra Fria que buscaram intervenções na União Soviética), enquanto outros princípios parecem ter sido esquecidos, pois nunca foram empregados. Assim, tais circunstâncias também revelam a possibilidade que, quando desviados de sua finalidade original, os chamados “direitos humanos” possuem a capacidade de converterem-se facilmente em um instrumento que pode servir para a propagação da repressão e da dominação, agindo de acordo com os interesses dos poderes hegemônicos. Além disso, ainda existe a diferenciação

dos direitos humanos quanto a sua aplicação prática na esfera pública, onde se faz atuante e presente no direito de voto e direito à liberdade de expressão, desconsiderando alguns aspectos significativos da esfera privada, como nos casos de violência doméstica, de práticas culturais como a mutilação genital, direitos reprodutivos e condutas machistas, podendo resultar em um conceito que reafirma um privilégio de gênero (a começar pela própria linguagem do texto original – “Os Direitos do Homem e do Cidadão”). Na discussão entre esferas pública e privada, ainda é interessante, ter em vista as dificuldades trazidas pelo neoliberalismo a respeito do apagamento entre funções de ambas as esferas, privatizando atribuições que antes faziam parte do âmbito público, ao mesmo tempo em que coloca conteúdos por conjectura privados (a exemplo, dos direitos reprodutivos) sob o domínio público e, dessa maneira, consegue atuar dando outras direções para as noções de direitos humanos em geral.

O mais preocupante contudo, é observar que essas ações baseadas em jogos de poder, podem ser respaldadas a partir de princípios universais abstratos que sustentam os direitos humanos, isso porque se transformam em orientações de ações exitosas, exercendo um predomínio capaz de delinear as concepções de mundo que se institucionalizam com argumentos que atuam de modo mediador. Quando estabelecidas, essas normas reconhecidas como de caráter geral, são capazes de fortalecer os paradigmas e discursos dominantes e/ou padrões de condutas políticas, econômicas, éticas e morais que, depois de disseminados e norteando convicções, interpretações e modos de proceder na sociedade, por intermédio de sua codificação em linguagens, leis e entidades, consolidam os princípios dominantes, dificultando que visões alternativas de mundo se manifestem claramente e possam se realizar. (HARVEY, 2015).

Diante disso, vale considerar o fato de que a Declaração dos Direitos Humanos tenha sido elaborada com base nos valores dominantes tanto dos países europeus quanto dos Estados Unidos, sendo desenvolvida no âmago do modo de produção capitalista, e estando apoiada no paradigma liberal-individualista, torne-se complexo dissociar sua representação de democracia com a relevância da acumulação de capital. Nesse sentido, não se trata somente de uma imprevista falha que sem intenção, desvia a implementação e aplicação eficiente dos direitos humanos para grande parte da população mundial. Mesmo que durante um pouco mais desses 70 anos em que foi criado, alguns dos princípios tenham assegurado em muitos dos casos (mas não de maneira geral), o mínimo de recursos necessários para a manutenção vital da classe trabalhadora e que essa limitada garantia seja indispensável para um possível confronto contra o sistema capitalista, a representação atual dos direitos humanos ao evitar o

afastamento e ruptura com o modo de produção capitalista, também impede o exercício de uma cidadania plena, pois ao buscar uma conciliação com o sistema, esvazia o caráter emancipatório e a transformação social cruciais (e possíveis a partir da superação do modo de produção capitalista como modelo hegemônico).

Perante o exposto, passa a ser evidente as condições que ocasionam a violação dos direitos humanos em seus países signatários, haja vista que sua estrita implementação, logo de início, já envolveriam grandes mudanças, até mesmo de caráter radical na economia política capitalista, diferentemente do que com efeito acontece na prática, ao serem analisados os resultados que mostram o descumprimento da garantia desses direitos. Dessa forma, o que resta é apenas a garantia de um mínimo existencial, a partir de um direito instrumentalizado que carrega a noção de respeito aos direitos civis, políticos, econômicos e culturais, porém propicia a manutenção da lógica da exploração e da realização do circuito do capital. Tomando por base esses parâmetros, seus indicadores apresentam o uso oportuno da universalidade que fundamenta os direitos humanos, com o propósito de tornar uniforme aquilo que difere da lógica dominante (em que estão inseridos tanto o Estado quanto o capital) muito mais do que a busca de uma totalidade.

Logo, embora seja um tanto incomum e extremamente complexo fazer a crítica não somente aos direitos humanos, mas também as proposições universais que o sustentam, ela se faz necessária, na medida em que por mais polido, aprazível e adequado que o discurso se coloque, pode ocultar interesses opostos e dissimular argumentos que pareçam radicais, e no entanto, quando analisados de maneira mais profunda, revelem sua contribuição para a preservação do modo de produção capitalista.

Não restam dúvidas que durante décadas foram travadas nesse campo batalhas importantes em diferentes lugares do mundo, além de perceptíveis tentativas de refletir sobre os novos problemas que surgem constantemente no mundo atual, nem se intenciona traçar aqui apenas uma avaliação restrita e estreita sobre os direitos humanos. Contudo, principalmente por estar intimamente vinculado ao conteúdo dessa pesquisa, um outro ponto que não se poderia deixar de articular é a forma com que esses princípios se relacionam com a propriedade.

Sendo uma das bases de sustentação do modo de produção capitalista, a propriedade privada é o modelo que predomina o sistema de direito à propriedade no mundo. Vê-se, pois, que garantida pelos aparatos jurídico-políticos definidos pelo Estado, essa representação tem servido ao sistema capitalista na medida em que permanece sendo funcionalizada para os interesses das classes dominantes, como também contribui para a reprodução da relação social

do capital, propagando princípios baseados no individualismo de mercado (regidos pela autossatisfação e autorrealização), resultando em grande frustração econômica, social e cultural na parcela da população mais pobre que não dispõem do acesso a ela. Quanto a essa condição, os direitos humanos (e como já enunciamos, seus fundamentos universalistas), ao tratar do assunto no art. 17 da Declaração dos Direitos Humanos, aborda a propriedade de modo amplo, porém evasivo, podendo ocasionar uma interpretação dúbia ao propiciar uma abertura capaz de reforçar o predomínio da propriedade privada, no momento do texto no qual exprime que *“Toda a pessoa, individual ou coletiva, tem direito à propriedade. Ninguém pode ser arbitrariamente privado da sua propriedade”*. Nessa perspectiva, ao mesmo tempo em que indica circunstâncias onde seja possível a existência da coletividade, fortalece o poder inalienável da propriedade privada, que com sua existência inquestionável, passa a constituir uma estrutura que dificulta e tenta a todo o tempo impossibilitar o reconhecimento de formas alternativas de interesse que incluam o público e o coletivo, concedendo direitos apenas para aqueles que a possuem, reproduzindo a dominação e a expropriação.

Sendo assim, fica claro que pautar a concepção de “direito à cidade” a partir dos direitos humanos articulado com o modo de produção capitalista, apresenta, decerto, a condição de interpretá-lo e empregá-lo de modo desacertado. Talvez presumindo que o uso do conceito pudesse ser aplicado em circunstâncias como essa, o autor adverte:

“O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade” (LEFEBVRE; 2008:132).

E para enfatizar as insuficiências referentes aos direitos humanos, Lefebvre afirma:

“No seio dos efeitos sociais, devidos à pressão das massas, o individual não morre e se afirma. Surgem *direitos*; estes entram para os costumes ou em prescrições mais ou menos seguidas por atos, e sabe-se bem como esses "direitos" concretos vêm completar os direitos abstratos do homem e do cidadão inscritos no frontão dos edifícios pela democracia quando de seus primórdios revolucionários: direitos das idades e dos sexos (a mulher, a criança, o velho), direitos das condições (o proletário, o camponês), direitos à instrução e à educação, direito ao trabalho, à cultura, ao repouso, à saúde, à habitação. Apesar, ou através das gigantescas destruições, das guerras mundiais, das ameaças, do terror nuclear. A pressão da classe operária foi e continua a ser necessária (mas não suficiente) para o reconhecimento desses direitos, para a sua entrada para os costumes, para a sua inscrição nos códigos, ainda bem incompletos” (LEFEBVRE, 2008:116-117).

No trecho, é possível notar a crítica que o autor faz a complexidade atrelada ao direito existente na sociedade vigente por reunir significados dissonantes, pois se por um lado seus

resultados antecedentes partiram da luta popular, e foram considerados precisamente mediante graves catástrofes sociais (como guerras e ameaças de destruição nuclear), por outro, ainda que baseados em alegações de universalidade, esses direitos não tem demonstrado a capacidade de relacionar o pessoal e o coletivo quando projetados no concreto, individualizando e buscando regular as ações dos sujeitos por intermédio de seus registros escritos, que na prática não tem dado conta de necessidades humanas elementares e carecem de estruturas e formas dinâmica para pensar, como também implementar alternativas para uma nova vida.

O mesmo fragmento assinala outro ponto pertinente para entender o conceito de “direito à cidade” pensado por Lefebvre (2008), no momento em que ele expõe a luta por direito das classes populares como importante, mas que não alcança a qualidade necessária para o reconhecimento desses direitos e sua inclusão como um todo na prática social, quando situado dentro do Estado capitalista. A explicação da referida afirmação, vem em passagem anterior, onde o autor esclarece que o “*Estado, os centros de decisão e os poderes políticos, econômicos e ideológicos*” (LEFEBVRE, 2008) observam a autonomia dos cidadãos com “*desconfiança*”, visto que ela se torna um obstáculo para as estratégias de dominação, pois carrega o potencial de fazer com que os habitantes possam tomar decisões, viver de maneira livre e baseado em suas próprias referências. Logo, conhecendo tal possibilidade, poderes econômicos e estatais criam formas de impedir a concretização da autonomia, elaborando e determinando a concepção de uso, com a finalidade de reduzir os espaços apropriados e produzindo a segregação socioespacial (LEFEBVRE, 2008:82-83).

Diante disso, vale considerar a divergência no movimento de construção de direitos sociais que manifestam objetivos opostos à lógica do modo de produção capitalista, enquanto outros tornam-se oportunos e determinantes para a reprodução do capital. Partindo desse campo de análise, tendo em conta, as relações estabelecidas entre os direitos sociais e as proposições a serem consideradas nesse trabalho, não se pode deixar de mencionar a própria Constituição brasileira de 1988, a qual coexistem ideais de direitos fundamentais e dignidade humana, assim como elementos que caracterizam a defesa de princípios capitalistas como modelo de Estado. Um dos resultados desse processo apresenta-se notório logo no artigo 1º da já referida Constituição, em que fundamenta os valores sociais do trabalho e do livre mercado no mesmo inciso IV, ou quando assegura a propriedade privada no seu inciso II, e em seguida institui a função social da propriedade no inciso III.

Circunstância ambivalente também pode ser encontrada no Estatuto da Cidade (que inclusive, é mencionado no texto abordado anteriormente que versa sobre as Políticas da

Habitat III - Direito à cidade e cidade para todos, documento discutido na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável - Habitat III, como um exemplo de evolução a ser adotado pelos demais países)⁵⁹. A lei regulamenta de modo mais específico o Capítulo II que trata da política urbana na atual Constituição brasileira, sendo resultado de lutas, debates, estudos e propostas encadeadas por movimentos sociais, integrantes de sindicatos, da área acadêmica, especialistas da área e outros segmentos da sociedade civil, que desde o início dos anos de 1980, empenharam-se para a construção de uma agenda urbana para o país. O Estatuto da Cidade sem dúvida é um marco na trajetória da política urbana no Brasil, pois traça novos paradigmas urbanos e habitacionais, na medida em que presume instrumentos que possam garantir o planejamento urbano participativo (com o envolvimento dos cidadãos na formulação da legislação e na deliberação dos recursos orçamentários), o direito a cidades sustentáveis (pretendendo alinhar condições socioambientais e econômicas) e o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (permitindo a utilização de imóveis improdutivos ou subutilizados), no intuito de refrear a especulação imobiliária e mitigar a segregação socioespacial.

Os frutos desse processo requeridos pelas mobilizações sociais seriam, então, o advento de uma cidade com significativas melhorias sociais, acompanhada por uma distribuição mais justa dos recursos e dos espaços, dando acesso básico e eficiente a moradia, bens e serviços para seus habitantes, em uma economia mais inclusiva, com a participação efetiva dos cidadãos, priorizando interesses públicos e coletivos, elementos qualificados para ampliar a democracia. Contudo, o cenário concreto para as estratégias de enfrentamento da questão urbana, foi construído por meio de um comprometimento no âmbito do Estado, setor imobiliário e sociedade, a partir de um projeto que visava o equilíbrio entre o direito à propriedade urbana e sua função social, tencionando a realização do modo de produção capitalista da cidade, condizendo com a garantia do direito à cidade, a habitação e aos serviços públicos (BONDUKI, 2018). Percebe-se aqui, que a alternativa de criar novas relações de propriedade, procurando assegurar direitos sociais, aliada a uma estratégia de desenvolvimento econômico pautado no modelo capitalista, com a finalidade de encarar as

⁵⁹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Documento de Políticas da Habitat III n° 1 (Direito à cidade e cidade para todos)**. Comitê Preparatório Habitat III. Praga, 2016, pág. 4: “O Direito à Cidade também tem sido operacionalizado em acordos globais, legislação nacional, e estatutos de cidades ao redor do mundo, sendo exemplos disso o Brasil e o Equador:

‘o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” e o “[direito à] gestão democrática [de cidades] por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano’ (Art. 2, incisos I e II do Estatuto da Cidade do Brasil, 2001).”

profundas desigualdades sociais do país, sem se contrapor aos interesses das elites econômicas, focando em uma política de conciliação, apesar de ser um marco na esfera dos direitos sociais, na prática, não atingiu a materialização das garantias necessárias para a obtenção de moradias adequadas por grande parte da população mais pobre do Brasil. Isso porque, um dos componentes indispensáveis para a realização do capitalismo é a concentração da propriedade privada da riqueza (que nesse caso, se manifesta sobre a forma de propriedade privada do solo, sobrepondo o valor de troca ao valor de uso), fazendo com que a função social da propriedade se torne um instrumento ameaçador para os interesses das classes proprietárias e para a reprodução social do capital.

Ora, em tese, o Estado deveria caminhar para a consolidação de princípios mais democráticos de gestões governamentais, desenvolvendo mecanismos estatais capazes de atender as demandas sociais, contudo, aliado ao capital, sua estrutura organizacional prioriza o âmbito econômico, tendo como objetivo a retirada da riqueza produzida coletivamente advinda da classe trabalhadora para concentrá-la nas mãos de setores privados, abrindo mão de suas prerrogativas, em virtude dos interesses de forças econômicas, resultando em modelos políticos que no decurso da histórico-social brasileiro, muitas vezes deixaram de oferecer estabilidade democrática e permanecem sem substanciar segurança jurídica e social para a população mais carente.

Por essas motivações, vem a propósito, refletir sobre o discurso do “direito à cidade” alinhado com uma política pública de Estado. Sobre essa conduta, sabe-se de antemão que as políticas públicas também são capazes de viabilizar a realização da acumulação de capital, superando momentos de crise no sistema (como observamos no capítulo anterior sobre a dinâmica do Programa “Minha Casa, Minha Vida”), sendo cabíveis diante das tentativas de reduzir as desigualdades socioeconômicas. Essas questões, contudo, dissimulam a crítica relevante e indispensável que o próprio poder público deveria fazer sobre o modo de produção capitalista, que quando desconsiderada, além reforçar uma estratégia de classe, ainda mantém o Estado como detentor do poder sobre as mudanças sociais.

Presumir o “direito à cidade” a partir de uma política pública intrínseca ao Estado capitalista, destina-se apenas a atenuar os conflitos, impedindo a possibilidade de mudanças profundas, extenuando o sentido de futuro e a confiança das camadas populares de superar as formas e conjunturas alienantes, ao passo que o discurso de crescimento difundido pelo desenvolvimento urbano, de modo geral, tem como desfecho a naturalização da despossessão enunciado pela função social da propriedade e uma adequação bem-sucedida da forma

mercantil (CARLOS, 2017b), ambas contempladas com frequência em variados cenários de regularização fundiária.

No tocante a função social da propriedade, Correio (2019) enfatiza dois aspectos importantes para argumentar sobre as dificuldades apresentadas quanto a sua execução, estando o primeiro relacionado a insuficiência de especificidade no que diz respeito a definição do conceito, bem como a fragilidade em que se definem os critérios objetivos na avaliação para o seu cumprimento (resultados da conciliação realizada entre entidades distintas com interesses diversos). Em segundo lugar, o autor salienta a criação de um sistema de execução adotado pelo poder público altamente burocrático e segmentado, subordinando a função social da propriedade ao Plano Diretor Municipal, o qual, por ser elaborado no âmbito municipal, possibilita que cada município determine seus próprios conceitos, conteúdos, critérios de fiscalização e de efetividade de suas funções urbanísticas, que nem sempre se tornam equivalentes.

Nesse sentido, essas condutas dos poderes judiciário, legislativo e executivo, tal como a influência de agentes econômicos, cujos interesses estão voltados para a lógica do mercado, afirmam-se como forças contrárias para a implementação da função social da propriedade, pois atuam de modo desfavorável para a execução desse dispositivo com efeito prático. Partindo desse entendimento, é possível perceber as razões que transformam a função social da propriedade em um instrumento que tem sido restringido, quando refutado a uma regulamentação municipal complementar, já que muitas cidades brasileiras, até então, não dispõem de leis complementares sancionadas, assim como outros tantos municípios, criam Planos Diretores genéricos, dotados de intuítos benevolentes, porém que se transformam em leis evasivas e sem efetividade.

Ainda sobre os modelos político e legal, pode-se notar também, a parcialidade na qual tem se apoiado tais relações jurídicas e estatais, quando derivadas de relações econômicas. A título de exemplo tangível, coloca-se o município de Santos. Na cidade, a função social da propriedade foi prontamente aplicada pela administração municipal santista na desapropriação de uma área particular em situação de abandono, para a realização de obras de infraestrutura urbana, empreendidas na construção da nova entrada de Santos, quando o poder público tomou posse de um terreno com cerca de 2 mil metros quadrados, situado na esquina das Avenidas Martins Fontes e Nossa Senhora de Fátima (as duas mais importantes vias de acesso da Zona Noroeste), ocasião relatada pelo prefeito evidenciando que:

“A Prefeitura fez um grande esforço, incrementando a Nova Entrada de Santos com a desapropriação dessa área particular, onde funcionava o posto Marilu. Assim,

quem vier da Nossa Senhora de Fátima vai ter uma via mais ampla para ingressar na Martins Fontes.”⁶⁰

Se por um lado, a função social da propriedade consiste no instrumento adequado e eficaz em conjunturas utilizadas para servir a lógica do capital, por outro lado, a mesma desapropriação não é permitida quando se trata dos imóveis localizados no centro da cidade, uma vez que a prefeitura de Santos, escolhe emparedar os edifícios em condições de conservação que apontam abandono por seu proprietário⁶¹ (de acordo com lei complementar nº 1.082, publicada no Diário Oficial em 26 de dezembro de 2019), com a justificativa de evitar riscos à segurança e assegurar o bem-estar social, mesmo sendo capaz de empregar instrumentos legais decretados no Estatuto da Cidade, que poderiam cumprir sua função social dando acesso à moradia para pessoas em situação de vulnerabilidade. Vê-se pois que, a função social da propriedade tem sido submetida a lógica da mercadoria, uma vez que o Estatuto da Cidade reconhece como sanção a ausência de uso ou a subutilização da propriedade, caracterizando uma punição pela insuficiência na produção e circulação de riquezas, fato que em vez de defrontar a propriedade privada, acaba por embasá-la e legitimá-la (CORREIO, 2019).

Identifica-se, portanto, que a pretensão de fundamentar o “direito à cidade” no sentido jurídico-formal, levando em consideração a função social da propriedade para alcançar a democratização do acesso à terra, aos serviços e a participação popular no planejamento urbano, se distancia profundamente do conceito original pensado por Lefebvre, tendo em vista que a existência e perpetuação da aliança entre Estado e agentes econômicos tem reproduzido arranjos espaciais com estruturas muito mais coniventes ao crescimento econômico e a racionalidade capitalista, do que a espaços urbanos mais justos, igualitários e sustentáveis, como propõe a Constituição e o Estatuto da Cidade.

Mais um fator complementar que também desloca a noção de “direito à cidade” e está integrado as políticas públicas é a regularização fundiária. Nesse caso, a tentativa de aproximação com o conceito de Lefebvre, se dá pelo direito à moradia, de modo que a regularização das áreas públicas ocupadas de forma irregular, quando reconhecidas pelo não cumprimento de sua função social, e regularizadas pelo Estado por meio de títulos de posse

⁶⁰ Prefeitura de Santos. Terreno adquirido pela Prefeitura vai alargar pista e abrigar base da PM na entrada de Santos. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/terreno-adquirido-pela-prefeitura-vai-alargar-pista-e-abrigar-base-da-pm-na-entrada-de-santos> data de acesso: 01 nov. 2022.

⁶¹ G1. Imóveis abandonados poderão ser emparedados em Santos. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2020/01/05/imoveis-abandonados-poderao-ser-emparedados-em-santos.ghtml> Data de acesso: 01 nov. 2022.

ou propriedade (que podem ser designações individuais ou coletivas, com forte predomínio da categoria individual) concedido a seus residentes, a partir da segurança da posse, tornaria prioritário o valor de uso diante do valor de troca, sobrepondo o direito à moradia ao direito à propriedade privada, e assim viabilizaria o caminho rumo ao “direito à cidade”.

A este respeito, o primeiro ponto a ser observado é o fato de que embora o processo de regularização fundiária seja, notoriamente, uma conquista significativa dos movimentos sociais, que após duros e longos anos de embate com o poder público alcançaram legitimação no âmbito jurídico para a permanência das moradias em áreas que não exercem a sua função social, a tarefa de execução depende sempre da boa vontade da administração estatal, quando se trata de áreas públicas (que são diminutas, e ainda precisam passar por procedimentos extremamente burocráticos antes de sua regularização – conforme constatado no contexto da Comunidade Vila Santa Casa), ou, no caso de áreas particulares, o direito de usucapião é frequentemente indeferido mediante interpretações jurídicas e institucionais, ocasionando reintegrações de posse e remoção da população residente. Nesse último cenário, cabe mencionar a situação dos moradores da antiga Casa de Saúde Anchieta⁶², onde cerca de 70 famílias sofrem ameaça de despejo, depois que o terreno particular foi leiloado pelo judiciário com os moradores dentro em 2015 (mesmo com o corrente processo de usucapião iniciado em 2010). Durante audiência pública realizada em 03 de novembro de 2021, a proposta apresentada pelo advogado da empresa proprietária era uma indenização aos moradores no valor de R\$ 3.000,00 reais pelo acordo, cerca de R\$ 7.000,00 reais na desocupação com um adicional de 36 parcelas de 500 reais como um “auxílio aluguel”. Os moradores da antiga Casa de Saúde Anchieta, revelam o entendimento da moradia como uso, ao renunciarem o dinheiro em troca da aquisição de uma pequena parte do lote para a construção de um novo imóvel no qual possam ser realocados. Daí a percepção de que mesmo a regularização fundiária sendo alcançada por uma pequena parcela, no geral, a ordem jurídica normativa não tem garantido direitos básicos e constitucionalmente reconhecidos, por mais que tenha como pressuposto políticas públicas distributivas no combate às desigualdades sociais, em consequência da forma como os parâmetros legais são guiados pelas relações econômicas, tornando evidente o distanciamento entre as demandas dos representados, e as ações e interesse dos representados de seus representantes.

⁶² A área refere-se a um hospital psiquiátrico fundado em 1951, que após denúncia por maus-tratos e diversas violações dos direitos humanos, foi fechado em 1994. Na mesma época, o espaço foi ocupado por famílias com menores rendimentos e em situação de vulnerabilidade, que, desde então, residem no prédio. Durante todos esses anos a prefeitura de Santos não incluiu os moradores em programas habitacionais, prestando apenas assistência social para as famílias.

Outro fator a ser considerado, envolvendo o recurso da regularização fundiária, é que apesar das áreas conseguirem obter a permanência dos moradores, por meio da legalidade jurídica, a medida não rompe com o processo de urbanização capitalista, que além de ter a exploração e a desigualdade como suporte para a manutenção de sua existência e reprodução, não é capaz de superar a dominação da propriedade privada, condição em que se beneficia quando estas parcelas do solo regularizadas, são incorporadas ao “mercado de terras”, sendo passíveis de serem comercializadas de maneira legítima pelo setor imobiliário. A respeito dessa última questão, Rodrigues (2016), afirma que em contrapartida, embora a regularização fundiária encontre-se em escala reduzida e restrita, pode causar desconforto e ameaça a classe dominante, pois traz consigo a noção de direitos e elucida a oposição entre valor de uso e valor de troca. Ademais, a autora argumenta sobre a conjuntura em que a permanência nas terras ocupadas qualifica o direito à moradia, e que sem esses parâmetros jurídicos não haveria possibilidade de atingir essas conquistas, tendo em vista que o título da propriedade assegura a continuidade na condução das políticas públicas na área habitacional, diante da sucessão e diversidade dos arranjos políticos. Contudo, cabe salientar que apesar de proporcionar a permanência legal dos ocupantes com a concessão do título, pode não garantir a manutenção desses indivíduos nas moradias conquistadas, pois o Estado capitalista ao regulamentar e criar as condições para que essas áreas sejam comercializadas, insere os novos imóveis e seus proprietários no circuito de reprodução do capital, porém, aqueles que não conseguem arcar com os custos trazidos pela regularização da moradia (IPTU, parcelas das habitações ou aumento do aluguel - no caso de urbanização de favelas - adicionado aos custos com serviços e necessidades básicas), voltam a ser excluídos do sistema, e com frequência se veem obrigados a vender e mudar dos imóveis adquiridos, mais em razão das dívidas acumuladas, do que na intenção de obter lucro com a venda, quando não são despejados pela falta de pagamento. Situação análoga ocorre no Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, descrita pelo morador Frederico, ao esclarecer o cenário vivido por um dos residentes do prédio, que após não ser capaz de pagar as dívidas para a prefeitura de Santos, foi notificado que seria despejado de sua moradia. Durante a conversa o entrevistado expõe:

“Agora aqui não tem conversa. Não tem um cachê, não tem um dinheiro, está na rua. Vai ter um despejo aqui logo, logo. Agora é um rapaz, já estamos escutando o ‘zun-zun-zun’. E vai despejar, é assim que funciona. E tem esse lado também, o governo ele é assim, tira você daqui, põe ali e te vira. Não se virou, ele te tira daqui e te joga para outro lado. Os móveis vão para o pátio da prefeitura, e a pessoa vai para a rua. Se ela não tem condições de morar aqui, se ela não está pagando o prédio, se ela não está pagando o condomínio e não está pagando nada, é porque não tem dinheiro para pagar... Está vivendo nessa situação e não tem nenhum acompanhamento

psicológico. Aí governo vai vir tirar essa pessoa daqui uns dias, com a polícia. E eles não vão chamar a imprensa, porque eles escondem essa imagem. Vão aparecer aqui com a guarda municipal e esse rapaz vai ter que se retirar daqui. Esse é o primeiro despejo. Eu vou ver se eu vou acompanhar, se eu vou lá embaixo, eu quero acompanhar, porque está errado isso aí.”

Lamentavelmente, pouco tempo depois da entrevista, o despejo ocorreu e o apartamento foi vendido por meio de leilão, como mostra a figura 27. O desabafo do morador, demonstra que o discurso da segurança da posse, em muitas ocasiões, não corresponde a segurança jurídica, uma vez que os termos legais do modelo atual, se baseiam no crescimento econômico, colocando os interesses do capital em lugar superior aos direitos sociais, conservando as condições de exploração e desigualdade e perpetuando o processo de segregação socioespacial.

Imagem 5 - Apartamento do Conjunto Habitacional Santos T vendido por meio de leilão



Alienajud / DIREITOS - Apart. c/ 2 dorms. e área privativa de 54,540m² situado na Av. Senador Feijó
/ DIREITOS - Apart. c/ 2 dorms. e área privativa de 54,540m² situado na Av. Senador Feijó

Modalidade: Online
Local do leilão: Santos
Leilão: Judicial
ID:

	Abertura	Fechamento	Lance Inicial
1º Leilão	01/08/22 às 15:00H	04/08/22 às 15:00H	R\$ 145.313,64
2º Leilão	04/08/22 às 15:00H	24/08/22 às 15:00H	R\$ 72.656,82

LOTES EDITAL IMPRESSÃO SALA DE DISPUTA TRANSMISSÃO Categorias

Lote 1 - DIREITOS - Apart. c/ 2 dorms. e área privativa de 54,540m² situado na Av. Senador Feijó

AVALIAÇÃO MATRÍCULA ANEXOS DO LOTE QR CODE

Lote 1

PROCESSO:
EXEQUENTE: Condomínio Residencial Santos T
EXECUTADO: Aloizio Ferreira Filho

LOTE ENCERRADO

Fonte: Site Alienajud. Disponível em: <https://www.alienajud.com.br/lotes/1212-1-direitos-apart-c-2-dorms-e-area-privativa-de-54-540m-situado-na-av-senador-feijo> Data de acesso: 05 nov. 2022.

Com base nesse ponto, Lefebvre (1991) enfatiza a fragilidade que cerca os direitos sociais na sociedade capitalista, por serem caracterizados muito mais como valores abstratos do que concretos:

São “valores” mais do que fatos, mesmo não sendo reconhecidos como direitos (a não ser moralmente, o que não é de se desprezar, mas não vai muito longe), nada garante que eles não venham a desaparecer. Que sobrevenha uma crise, ou simplesmente que as consequências da “massificação” se agravem, esses direitos apenas esboçados não serão varridos? No entanto, alguns “valores” que aparecem escritos nos fatos desapareceram, ao menos momentaneamente (LEFEBVRE, 1991:163).

Ademais, não se pode deixar de salientar que o próprio sistema habitacional, ao permitir a venda dos imóveis, ou em outras situações, regulamentar os contratos “de gaveta”, contribui para o enfraquecimento de garantias pertinentes ao direito social à habitação, fazendo com que o espaço da moradia siga sendo preferido como o valor de troca e adquirido efetivamente pelos habitantes que pagam por ele. Sobre este fato, o entrevistado Frederico elucida:

“E hoje, o que a gente tem aqui, é o desmanche de moradia, que até o próprio governo deixa vender. E pode vender, vender de gaveta. Já tem um monte vendido. Tem muitos moradores que não vieram da favela aqui, é chato... Tem uma população já ficando diferente, já mudando, porque quem morava na favela, aqui não está podendo ficar nessa moradia de alto custo. Estamos juntos? Olha, estamos, a gente lutou, a gente botou fogo, fez cartazes, não sei o que... Chamou a imprensa, gritou e tal, manifestou, que é um direito de todo cidadão manifestar... A gente teve todo esse negócio, só que e aí? Valeu a pena? O governo não nos preparou.”

Por todas essas razões, afirmar que a negociação com Estado e capital, fundamentada em um aparato jurídico, e que tem como resultado somente a presença de pequenas áreas que conseguem alcançar a representação do valor de uso do espaço (embora sem se desarticular do valor de troca), pautando a busca pelo “direito à cidade” em direitos parciais, parece uma perspectiva desvirtuada do sentido dado ao conceito por Lefebvre, que torna manifesto o projeto utópico para a construção de uma nova sociedade, que existiria em uma dinâmica completamente oposta ao processo de produção do espaço urbano capitalista.

Ponderar sobre essa situação é realmente complexo, já que melhorar as condições de vida, principalmente da população menos abastada, tornou-se uma necessidade imediata diante da brutalidade que o capital se comporta em face das classes de menor poder aquisitivo. No entanto, convém salientar a existência de uma diferença marcante, no que concerne as possibilidades de lutas sociais contra as arbitrariedades e mal-estar sentidos pelos habitantes no cotidiano. A este respeito, Alves (2017), esclarece que existe uma distinção entre a ideia de justiça espacial e a de “direito à cidade”. De acordo com a autora, o primeiro termo corresponde a uma alternativa necessária e fundamental para amenizar as desigualdades socioespaciais, capaz de promover projetos com motivações sociais diferentes, porém concedidas e integradas pelo/ao sistema vigente, preservando a manutenção do modo de produção capitalista. Já a noção de “direito à cidade”, condiz com a luta social que vai além das necessidades básicas, buscando a apropriação de tudo socialmente produzido, na construção de uma nova sociedade, por efeito da necessidade de mudanças estruturais profundas, em virtude da insustentabilidade das crises geradas pelo sistema capitalista.

Sendo assim, articular lutas e conquistas relacionadas com a busca de melhores condições de vida, mas implementadas em conformidade com o modo de produção capitalista, sem romper com seus princípios, consiste em justiça espacial. Não se atinge, portanto, uma outra forma de produção da cidade, mas trata-se da tentativa de diminuir as desigualdades mediante as políticas públicas formuladas pelo Estado. Diferentemente, o “direito a cidade” representa transformações significativas, mudanças que façam despontar caminhos em direção a uma nova sociedade construída para além do domínio do Estado, do capital e da sociedade baseada no consumo. Partindo dessa análise, a comparação torna-se inadequada, pois difere em alto grau da justiça espacial, na qual mesmo conquistando melhoras, estas são concedidas por um sistema contém um modelo econômico e socioespacial assentado na desigualdade, no consumismo, no individualismo e na exploração. Além disso, ao tentar incorporar o “direito à cidade” seja ao formalismo acadêmico característicos da propagação do conceito realizado por organizações governamentais (domesticando e reduzindo a concepção a um preceito utilizado para atenuar os conflitos e que não questiona o modelo vigente), ou pela ordem jurídica normativa (colocada como uma negociação fracassada, levando em conta que leis que asseguram garantias têm sido desconsideradas, políticas públicas distributivas correm o risco de serem revisadas ou canceladas, como também há a possibilidade de intervenções populares com propósitos participativos e emancipatórios serem desconstruídas), tem resultado no aniquilamento de sua força política e seu caráter revolucionário, ao não confrontar a lógica capitalista reduzindo sua potência ao negar não somente o “direito à cidade” como também a moradia como direito.

A luta pelo “direito ao cidade” fundamentada no pensamento de Lefebvre, será possível quando desvinculada dos elementos que servem de base para a reprodução do sistema capitalista presente na sociedade atual (a começar pela propriedade privada do solo), superando os modelos fechados, abrindo passagem para a atividade criadora e apropriação da cidade como valor de uso, capaz de romper com a fragmentação e homogeneização do espaço, ao conceber novos arranjos a vida social, a partir da convivência com o diferente, bem como com sua hierarquização, ao articular forma, função e estrutura, e assim, recuperar a cidade enquanto obra e não produto. O ponto crucial, é entender que Lefebvre não deixa uma fórmula pronta, visto que o “direito à cidade” não titula um paradigma, fato inquietante, considerando que não existe um procedimento descritivo e detalhado de como surgirá a sociedade urbana, a nova cidade concebida e transformada. Essa missão, o autor deixa para que os próprios habitantes possam vir a descobrir. Da mesma forma, não se sabe como essa marcha rumo ao impossível se desdobrará. A problemática se coloca em um desconhecido

que pode muitas vezes se tornar até mesmo assustador. No entanto, o autor explicita as condições que (por mais adequadas que possam parecer) permeiam em seus fundamentos, consumindo toda a sua potência política, apontando a urgência de se libertar desse movimento de reprodução socioespacial sobre a forma de mercadoria (e sendo assim, extremamente necessário não reproduzir aquilo que está posto, e sim, produzir um conhecimento diferencial). Dessa maneira, conclui-se que mesmo sem prever o que fazer e como se dará seguimento ao percurso que levará a sociedade urbana, o autor deixa a resposta de como não fazer, e o primeiro passo é a superação da sociedade capitalista contemporânea.

Os espaços vividos além da habitação e as possibilidades de apropriação do espaço

É no urbano que se encontram as pluralidades de práticas que podem transbordar possibilidades alternativas e construir um novo projeto de cidade.

Promover mudanças passa a ser fundamental, para que esse projeto ultrapasse a luta pelas necessidades básicas. Dessa maneira, é primordial que os habitantes da cidade não se apropriem somente da moradia e seu espaço privado, e sim de tudo o que foi produzido socialmente, principalmente os espaços coletivos, pois possibilitam o encontro, a troca, a reunião e as diferenças, ou seja, escapam da homogeneização, fragmentação e hierarquização do espaço.

A casa é o ponto central do homem no espaço, e proporciona manutenção e constância ao conjunto social. É a partir desse centro que se constroem as relações com os outros espaços, definindo com base nas relações sociais, os espaços interno e externo, os espaços doméstico e público. Contudo, é do lado de fora, saindo do espaço privado que o homem cria laços, interage e experimenta a relação de troca com o outro, em espaços e tempos próprios, uma reunião e interação que só pode acontecer na presença do outro. Assim, mediante a troca social, se concebem os espaços da vida como efeito da participação ativa do diferente e do coletivo, na inclinação de viver em companhia do outro, em locais distintos de sua morada privada, realizando a oportunidade de experienciar no seio coletivo, o espaço democrático constituído pela cidade (CARLOS, 2018). Nesse sentido, a vivência nos espaços comuns, a relação com os vizinhos, com a rua e o bairro, podem proporcionar o convívio com a diferença, os encontros, a construção de vínculos, permitindo experiências que podem ir além da relação primordial com a propriedade e o patrimônio, instituindo uma apropriação, não no sentido de “tomar como propriedade”, e sim mais voltada para o uso.

Dessa maneira, considerando que a área de estudo se trata de um condomínio fechado, parece importante refletir sobre as possibilidades de apropriação desse espaço (tanto os já existentes quanto aqueles que poderiam ser construídos), seja nas áreas comuns do condomínio ou na interação com a rua, o bairro e a cidade, pensando como o uso pode preencher essas lacunas criadas pela fragmentação e homogeneidade do espaço, a partir da apropriação.

De início, torna-se significativo, compreender o processo de expansão da moradia no modelo de condomínio na cidade Santos, que além de não ser um movimento recente, tem se modificado ao longo do tempo, carregando características distintas.

Os grandes edifícios despontam na década de 1950, e são erguidos com forte estilo modernista, apresentando uma área térrea aberta e sem saguão, com acesso direto aos elevadores, oferecendo uma maior fluidez entre os espaços público e privado, além de alguns edifícios serem dotados de galerias ou de pórticos, sustentados por mãos francesas e pilotis, proporcionando uma maior conexão entre o edifício e as pessoas, a valorização dos espaços livres e uma maior circulação de pedestres. Bons exemplos desse protótipo, que ainda conservam traços de sua produção original, são os condomínios localizados ao redor da Praça da Independência no bairro do Gonzaga, todos construídos entre as décadas de 1950 e 1960.

Foto 19 – Da esquerda para a direita: Edifício Queiroz Ferreira, Edifício Independência, Edifício Campos Elíseos e Edifício José Maria de Almeida



Foto: Alexandre Ferraz, em reportagem para o jornal A Tribuna. Disponível em: <https://www.tribuna.com.br/cidades/santos/santos-vai-facilitar-a-quitacao-de-dividas-municipais-com-projeto-inedito-no-pais> Data de acesso: 15 out. 2022

No entanto, a partir da década de 1970, surgem novos paradigmas resultantes do período da ditadura militar no Brasil, fase de bastante repressão, violência, percepção constante de vigilância e ameaça, conjuntura que favoreceu o enclausuramento, muito utilizado como estratégia dos setores imobiliário e publicitário (CALDEIRA, 2000), momento em que os prédios começam a bloquear a livre circulação de pessoas, adicionando portarias, grades e outros procedimentos de segurança, começando a voltar-se para o seu interior, com estacionamentos e salão de festas. Na mesma época, os prédios antigos, construídos no conceito aberto marcado pelo modernismo, também vão ganhando grades, mesmo que esses componentes não pertençam ao modelo inicial, para conseguirem se adequar ao novo paradigma. Na cidade de Santos, os prédios situados por toda a orla da praia buscaram atingir esse padrão. O discurso da necessidade de segurança, com o passar dos anos foi ganhando cada vez mais força, se tornando sinônimo de prestígio, e esses equipamentos atualmente se transformaram em condições indispensáveis para os condomínios que pretendem transmitir a imagem de influência e poder. Em oposição aos grandes condomínios fechados que tomam conta dos bairros onde mora a população com maior poder aquisitivo (e aqueles que adquiriram os apartamentos como segunda moradia), estavam os chalés de madeira, que ocupavam os locais mais afastados da orla (como o bairro da Encruzilhada, onde se localiza o Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa), habitados pela população menos abastada.

Foto 20 – Edifício Ilhas do Sul, construído no conceito aberto sendo posteriormente cercado



Foto: Google Maps. Data de acesso: 15 out 2022.

Foto 21 – Chalé de madeira ao lado do Conjunto Habitacional Santos – T

Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em 10 jul. 2022.

A moradia de tipo apartamento em condomínio fechado continuou a ser construída, e foi se expandindo até transformar a cidade de Santos na mais verticalizada do Brasil⁶³. Entretanto, as características dos condomínios continuaram a se modificar, e no presente, o espaço tem sido produzido com um novo protótipo de condomínio, que busca entregar uma infraestrutura mais completa, associada a narrativa que reafirma a necessidade e prioridade da segurança, mas aliada a proposta de também oferecer lazer. Desse modo, enquanto a geração anterior possuía poucas áreas com equipamentos de uso coletivo (reduzidas a garagens, áreas de circulação como saguão e salão de festas), ainda permitindo a procura por outros espaços da cidade (mesmo que muitos deles, dentro da lógica do valor de troca, funcionalizados e/ou privatizados – como os shoppings centres ou clubes privados), agora a separação da cidade é almejada, optando por residir em um espaço que ofereça diferentes serviços e comodidades, a ponto de não ter, necessariamente, de transitar pelos espaços públicos e experienciar uma maior variedade de encontros sociais. Difundido nos anúncios de publicidade como sinônimo de moradia de qualidade, os condomínios preconizam padrões, anunciam modismos, determinam gostos, sugerindo um modo de vida superior ao da cidade, pois nele se encontram conforto, tranquilidade, bem-estar e um lazer seguro. Tal repertório de imagens e valores, que por meio da fantasia e dos sentidos tenta alcançar o desejo dos habitantes da cidade, converteu

⁶³ Reportagem: Diário do Litoral. Santos é a cidade mais verticalizada do Brasil, aponta pesquisa. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/santos-e-a-cidade-mais-verticalizada-do-brasil-aponta-pesquisa/117399/> Data de acesso: 18 out. 2022.

o condomínio fechado na personificação da distinção e prestígio sendo ambicionado por diferentes classes sociais.

Segundo Caldeira (2000), dentre as mais diferentes culturas e classes sociais, a casa é um elemento simbólico e significativo que configura sensibilidades individuais, pelo qual se associa o status social, pois por intermédio da moradia, o indivíduo tem a capacidade de se afirmar publicamente. Como efeito, a aquisição da casa se torna um dos planejamentos mais relevantes para as pessoas concretizarem a sobrevivência, visto que a moradia ao manifestar informações e recursos daquilo que é pessoal (já que estabelece relações entre o público e o privado), faz com que a criação da moradia, seja também a elaboração da posição social e do mundo interior dos sujeitos. Contudo, ao comparar a experiência de diferentes camadas sociais de viver em condomínios, a autora identifica que na prática social existem grandes diferenças entre elas, sendo que os moradores de condomínios fechados e edifícios pertencentes a classe alta, associam a vida nesses espaços com os sentimentos de liberdade e de proteção, além de reconhecerem que se trata de uma alta qualidade de vida. Porém, a rotina daqueles que possuem uma maior renda é bem diferentes da população menos abastada. Com relação às classes de menor poder aquisitivo que vivem nesse mesmo modelo de habitação, as circunstâncias mudam. Para as classes sociais de menor poder aquisitivo, o sentimento é de restrição e aprisionamento. Para a autora, as populações mais empobrecidas não estão preparadas para deixar a cidade, pelo contrário, ambicionam ainda mais uma cidade urbanizada, querendo fazer parte e não se apartar dela. Ao se transformarem em proprietárias, essas pessoas pretendem se integrar aos espaços que a metrópole pode oferecer, mas quando se dão conta de que não conseguirão aproveitar os espaços da cidade e dispor da vida pública que pretendiam, surge nelas a sensação de restrição e aprisionamento, afinal, abrir mão da cidade e da utilização dos espaços públicos que a metrópole detém é privilégio daqueles que podem idealizar a criação de ambientes “superiores” e mais exclusivos, de maneira que as camadas da população de renda mais baixa, ao se perceberem na mesma situação, acabam por considerar essa condição como negativa, já que a moradia muitas vezes se converte em uma prisão e vivenciam um sentimento de perda.

A conjuntura assemelha-se ao observado durante a pesquisa de campo, em que muitos dos entrevistados relataram um sentimento de confinamento e perda da sociabilidade, mesmo que a área consista em um condomínio fechado contendo em seu interior equipamentos de lazer, como quadra, salão de festas, churrasqueira, brinquedoteca e espaços com livre circulação para os pedestres.

Uma das objeções, indicada pelos moradores nas entrevistas, está associada a sensação de um excesso de controle. Muitos dos entrevistados relatavam o hábito de transitar livremente pela antiga comunidade, deixar os filhos e netos brincarem nas ruas, frequentar os eventos da associação, os bares que existiam no local, bem como encontrar soluções que se adequassem às próprias necessidades e realidades para os problemas que surgiam no cotidiano (seja de modo individual ou coletivo). Atualmente, os moradores compartilham as áreas comuns coletivamente, mas tem de obedecer às convenções do condomínio, que contam com formas de se comportar, muitas vezes, bastante diferentes daquelas que os moradores estavam acostumados. Além disso, os novos regulamentos carregam consigo a penalidade, caso osem desrespeitar as normas impostas, e a punição é feita mediante pagamento de multa, mais um gasto adicionado a uma renda gerada para corresponder as necessidades básicas. A insatisfação com a atual conjuntura fica evidente no relato de uma das moradoras:

“Agora você não pode suspirar aqui dentro do prédio, as crianças não têm liberdade. Eu odeio isso, e toda hora eu estou batendo de frente. Dia de férias, nós somos obrigados a mandar as crianças para fora, para a casa de alguém, arrumar algum lugar, porque o síndico manda no prédio inteiro. Se a gente deixar uma criança brincar no local que achamos que pode, que aqui tem um local que não entra carro desde que nós entramos aqui, não entra carro... Então para nós, essa área pode fazer o que quiser, brincar, pode fazer qualquer coisa. Porque tem o prédio da frente, e nós vemos toda a liberdade, mas aqui não pode... Chinelo na porta... Não pode. Mal pode colocar o tapete. Se você deixar alguma coisa, ele manda no grupo. Não pode. Se tiver, é multa ou a auxiliar de limpeza não limpa. Eu nunca vi isso. Então nós estamos refém do lugar que nós moramos e pagamos.”

Foto 22 – Área comum destinada aos pedestres mencionada na fala da moradora



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em 16 mar. 2022.

A normatização, indispensável ao uso dos espaços no modo de produção capitalista, impõe constrangimentos, e, ao limitar a participação dos sujeitos quanto a realização da vida, pelas diversas maneiras de apropriação dos espaços, vai destruindo o desejo, a criatividade e a espontaneidade atribuída ao uso, causando uma sensação de estranhamento nos indivíduos acerca da cidade, já que as coações permeiam a vida, submetendo a convivência às condições da reprodução do capital. A entrevistada Janice descreve um cenário em que foi aplicada a penalidade e de que maneira isso ocorre:

“Muitas mães já pagaram muita multa. Por nada, por nada. Tem uma moça aqui, que tem um menino que é especial. Ele (o síndico), fez ela pagar quinhentos reais por nada, porque o menino entrou no elevador. Eu não vi nada demais, mas ele (o síndico) falou que ele ficou batendo na placa de sinalização lá do elevador, e ele cobrou quinhentos reais dela. Só que assim, não pode gente. Porque é um menino especial. Mesmo que ele tenha que andar com uma pessoa adulta do lado, ele já é um adulto. Ele é uma pessoa curiosa mesmo, mas não pode cobrar de uma mãe que é empregada, que não tem marido, que não tem uma situação boa. E ela pagou. Porque eu falei ‘Se eu fosse você, eu recorria. Porque seu filho é doente, entendeu?’. Ele (o síndico) tem que entender isso.”

De acordo com Lefebvre (1991), o cotidiano é o elemento que ordena a sociedade capitalista, mediante pressões, coações, estruturas e programas. Pelo domínio da organização, instaura a cotidianidade que consegue traçar as necessidades (sempre ligadas ao consumo), buscando prevê-las, ao mesmo tempo em que coibi o desejo, resultando na sociedade burocrática de consumo dirigido. Com sua feição racional e organizada, o cotidiano se baseia nas leis, princípios e regulamentações para instituir e justificar o terror, apoiando-se no direito individual, para suprimir o direito coletivo, pois não defende a universalidade, mas sim o direito da classe capitalista. Burocratizando não somente os espaços da vida como também as pessoas que vivem nele, essa sociedade terrorista, tentar fazer da consciência burocrática uma consciência social, convertendo a razão burocrática em razão pura, transformando o saber burocrático em conhecimento, e assim, dissimula a opressão por meio da persuasão. Desse modo, o cotidiano segue redirecionando o uso e as funções dos espaços, determinando os limites da apropriação, programando a vida dos habitantes da cidade, fundamentado na produção de espaços planejados e controlados. Nesse contexto, fica claro o sentimento de desilusão e aprisionamento que residentes do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa expressam em suas falas, onde a conquista da nova casa, vem acompanhada do mal-estar que o espaço normatizado pode sobrepor aos prazeres que esse novo lugar deveria oferecer. É percebido que os espaços vão se fechando, já que o pequeno apartamento impele as pessoas a saírem de casa, porém o ambiente exterior do condomínio fechado (produzido pelo setor

imobiliário como estratégia de valorização) restringe o uso da cidade, na medida em que os muros altos e as grades, comunicam a mensagem de que a segurança vem acompanhada do requisito de manter o outro (espaços e pessoas) do lado de fora, bem como interfere no uso do lugar, posto que as ferramentas tecnológicas de monitoramento por circuito fechado de vídeo 24 horas por dia, distribuído por diferentes locais do condomínio e observado com a ajuda de um aplicativo dando acesso a todos os moradores, viabilizam o controle dos modos de convivência. Sabendo das condições impostas pelo regulamento do condomínio, Dona Laura que cuida da neta, prefere a precaução:

“É como a minha neta, eu tenho uma neta de 9 anos. A gente tem 4 anos morando aqui, e ela não desce sozinha não. Porque ela é terrível. Ela mexe em tudo.”

Consequentemente, o cotidiano programado vai destruindo a cidade enquanto obra, a motivação comunitária, os encontros e a festa. Até porque, como é possível desfrutar com liberdade da casa e da cidade com espaços protegidos por muros, sistema de vigilância e acesso restrito? Será que apropriação não se perde, diante de regulamentos que impedem até mesmo a permanência espontânea e prolongada nas áreas comuns destituídas de funções específicas (como os corredores internos e externos do prédio)? Assim, organizando à sua maneira as vidas em direção ao consumo e ao espaço privado, o cotidiano viabiliza que as portas se fechem e a cidade passe a ser para o habitante, apenas uma paisagem a ser contemplada da janela. As rotinas diárias dos condomínios fechados, procedem reorientando a apropriação, por intermédio de um jogo dissimulado de opressões, resultando em uma vida cada vez mais voltada para o privado e para o individualismo, em detrimento dos espaços coletivos, abertos e heterogêneos. Acostumados com uma experiência mais desprendida e independente, o recolhimento imposto, arruína com a representação imaginada de como seria a vida na nova moradia, pois consegue-se o teto mas perde-se muito da vivência, como ressalta Geraldo:

“Foi assim, um por um, mas não resolveu o problema. O sonho resolveu. O sonho... No sonho foi realizado, mas na vida não.”

Além do sentimento de privação e controle, outro fator exposto por quase todos os moradores do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa entrevistados foi a precarização potencializada pelo aumento do custo de vida no condomínio, gerado pelas imposições desse novo padrão de habitação. Se por um lado, essas pessoas são introduzidas

no cotidiano com a aquisição da moradia por meio do mercado, e sentem o efeito de uma certa ascensão social, o consumo que se torna ainda mais acentuado a partir nova habitação (e todos os objetos atrelados à ela – como novos móveis e novos eletrodomésticos), causa também o comprometimento de grande parte da renda, com o surgimento de custos que não existiam anteriormente (como o pagamento de taxas condominiais, impostos e parcelas), causando também angústia e desânimo diante da perceptível pauperização das condições de vida, contexto descrito abertamente por Frederico:

“Olha senhora, eu morava num barraco. Dentro da favela, eu tinha garantia da luz e da água, o resto, se eu quisesse, eu tinha que correr atrás. Então, se eu tinha um barraco de favela, se eu tinha um sinal de internet, é porque eu tinha uma renda ali, todo mês eu iria ter aquele dinheiro para isso. Agora, aqui não, aqui você tem tudo e você não tem não tem a renda, você não tem condições aqui.”

Prosseguindo na conversa, quando perguntado para o mesmo morador se ele venderia o apartamento, ele responde:

“Não venderia não, mas e a necessidade? A gente está com medo aqui. A gente está muito preocupado, não sabe o que vai acontecer amanhã. Porque as contas estão chegando, o preço das coisas tem ficado um pouco mais alto. Tudo está muito mais caro, e a gente não sabe se daqui para frente nós vamos conseguir continuar aqui. Porque o salário não aumenta, mas as coisas todas aumentam. E vai aparecendo mais conta. Então a gente fica sozinho, fica meio apreensivo, né?”

Conforme observado, a ação do cotidiano tem absorvido o entusiasmo e o dinamismo de alguns dos moradores, impedindo a realização da vida segundo seus sonhos e desejos, no esforço de suprimir esses anseios, desviando-os para outras vias associadas a reprodução capitalista, sustentadas pelo consumo do espaço a começar pela compra da moradia.

Não menos importante que essa consideração, entretanto, é atentar para o fato de que mais que uma estratégia comercial, a trajetória analisada também poder ser concebida como uma estratégia política de desmobilização social, no que diz respeito a luta coletiva pela apropriação e o uso amplo e autônomo do tempo e do espaço, ocasionado pelo cooptação de alguns movimentos sociais. Diante disso, vale destacar o decurso da Associação de Moradores Vila Santa Casa. A associação despontou como o principal dispositivo de luta e resistência, no qual os antigos residentes da comunidade recorriam na busca de solução para as adversidades, da mesma maneira em que se consolidava como local de encontro, festa e cooperação. Marcada como agente de importantes conquistas e comemorações, a associação foi ganhando força e chamando atenção de setores governamentais (vereadores da cidade),

que passaram a ser conhecidos dos moradores e se tornaram mediadores entre os residentes e o poder executivo. Nessa época, a entidade iniciou seu processo de institucionalização, em que foi registrada e passou a receber verbas públicas para sua manutenção. O mais intrigante é que esse novo contexto que supostamente poderia auxiliar na organização, fortalecimento e conservação desencadeou seu declínio, com esvaziamento de reuniões, desmanche das lideranças, diminuição da realização de eventos e de projetos. Dessa forma, parece pertinente pensar na possível relação entre o declínio da associação em consequência de sua institucionalização. Afinal, trata-se da mudança no modo de avaliar a realidade e se organizar politicamente, readequando as ações de resistência contra a subordinação, hierarquização e controle, para a política que é legitimada, aquela do Estado e dos especialistas competentes. Outra vez, manifestam-se as opressões encobertas pelos aspectos do direito e da primazia dos preceitos normativos, resultando no enfraquecimento e/ou destituição da coletividade e identidade presentes nas práticas desses moradores.

Ao analisar a cultura popular no Brasil, Chauí (2021) destaca argumentos que legitimam a subordinação das classes populares às classes dominantes, restringindo suas práticas e impondo teorias pela esfera do conhecimento. A autora reitera o hábito da elite intelectual de atribuir “aos explorados uma alienação que é sua”, propagando o discurso de que as classes populares dispõem de uma cultura empobrecida, com volume e elementos simbólico limitados, derivados de um modo de vida mais simples. Logo, reproduzem o pensamento de que modos de vida e organização dos “subalternos” se constituem de forma restrita, descomedida e confusa, simplesmente porque não correspondem aos costumes e espaços concebidos e aprovados pela ordem burguesa (CHAUÍ, 2021: 181-182).

Assim, esse recurso próprio da realidade brasileira, utilizado desde o período colonial, em que os “mais instruídos” orientam os “menos instruídos”, vai dando suporte às mediações necessárias para a manutenção dos privilégios da classe dominante.

Ainda sobre a conjuntura da Associação de Moradores Vila Santa Casa, outro fator que pode ser considerado, é a fragmentação do espaço viabilizado pela propriedade privada, que além de ocasionar a separação dos tempos e espaços de realização da vida, no qual o espaço público, a rua, o bairro e outros espaços coletivos, vai perdendo sua influência (suas propriedades como espaços de encontros, imprevistos e sociabilidade) para os espaços privados e/ou privatizados (da casa, do condomínio, do shopping center), trazendo consigo e em seu benefício a consciência privada, intensificando sentimentos individualistas e de segregação. O fim da Associação de Moradores Vila Santa Casa contado por Renata, certamente fundamenta tal posição:

“Então quando tinha a comunidade, tinha a sede (Associação) né? Tinha um grupo com presidente, vice-presidente, conselheiro e os membros que estavam sempre lutando pela comunidade. Depois foi acabando, foi quando a gente mudou para cá e decidimos não querer (a Associação). Como não existia mais a comunidade, acabou a associação. E cada um está no seu lugar... Quando a gente mudou, eles queriam colocar a Associação aqui no nosso prédio, e a gente não aceitou porque o prédio é um condomínio né, porque são quatro prédios. Se a gente aceitar essa associação aqui, seria para todos os prédios. Então, a gente decidiu não ter. Só que quando acontece alguma coisa, cada um corre por si... A gente resolve o nosso, os outros resolvem os deles. Agora, é cada prédio por si. A gente luta pelo nosso, eles lutam pelo deles. Porque agora é tudo diferente né, como se fosse uma empresa aqui agora.”

O acesso a moradia mediante a aquisição de uma propriedade privada, pelos últimos moradores da antiga comunidade no modelo de condomínio fechado, aparenta ter abalado a noção de coletividade, em que anteriormente, era baseada na cooperação e na ação coletiva, quando essas pessoas lutavam para atingir um objetivo comum. O Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa foi entregue com uma sala reservada para a Associação de Moradores, porém, depois da mudança, quando realizada uma reunião sobre o futuro da entidade, os habitantes do conjunto habitacional optaram pelo seu fim. O motivo informado pela entrevistada Renata, refere-se ao fato de que sendo a associação uma entidade que sempre envolveu e agregou os moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa, o local destinado para a associação no interior do condomínio, necessariamente, teria que acolher e dividir espaço também com os moradores que residem nos outros três prédios precedentes⁶⁴, construídos bem próximos, porém, em espaços externos ao condomínio, o que acarretaria na presença de não residentes transitando livremente no interior do conjunto habitacional, pois, como afirma Renata em um segundo momento da entrevista, “a Associação de Moradores teria de ser de todos”. Vê-se, pois, que a unidade social precedente, instituída na ajuda mútua, vai sendo permeada por conjunto de valores e crenças profundamente relacionadas com a perspectiva capitalista, conferidas em falas categóricas como “cada um está no seu lugar”, “cada um corre por si” ou “como se fosse uma empresa aqui agora”, manifestando princípios individualistas em que cada pessoa pensa em si mesmo, tem suas próprias metas e tarefas, sendo responsável apenas por seu destino individual sem que precise do apoio de terceiros.

Contudo, todos os entrevistados revelaram que depois de perderem a forma de organização coletiva proporcionada pela associação, resolver os problemas que surgem no dia a dia, tornou-se cada vez mais difícil, restando como alternativa apenas as solicitações de

⁶⁴ O processo de regularização fundiária da Comunidade Vila Santa Casa foi realizado por meio de quatro fases de intervenção distintas, com a construção de três prédios próximos, no entanto, dissociados. Maiores detalhes como a disposição dos edifícios e das fases do processo, podem ser observados na imagem elaborada pela equipe técnica da COHAB – Santista, situada na pág. 50 desta dissertação.

ajuda aos vereadores conhecidos da antiga comunidade. Também afirmam sentir falta desse tipo de organização e acreditam que a interação e o trabalho em conjunto poderiam proporcionar o bem-estar coletivo, como esclarece Renata:

“Dificulta bastante né, porque tem um monte de problemas aqui no prédio e se tivesse uma associação, tinha como a gente se reunir montar o grupo de conselheiros de novo, tentar resolver, então teria mais força para lutar pelos nossos objetivos, duas ou três pessoas não tem força para isso.”

Da mesma forma, Frederico confirma:

“Aqui a situação é muito complexa. Porque assim, é muito triste ter acabado. Não era para ter acabado, era para ter continuado essa associação. É uma comunidade. Uma comunidade que saiu de um lugar e veio para outro, mas continua a mesma comunidade, a mesma situação, a mesma vulnerabilidade, a mesma cultura, é a mesma situação. Então, foi uma fragilidade nossa, a gente ter deixado acabar esta associação. Era uma associação, tinha até uma sede que era o patrimônio da favela Caldeirão do Diabo, e que depois se tornou Vila Santa Casa. Então não deveria ter acabado essa associação, fizessem uma outra diretoria e tomassem posse, dessem continuidade ao trabalho. Porque fez muito bem na questão da moradia e na questão da educação, por causa da situação de vulnerabilidade das crianças e adolescentes. Então foi uma fragilidade nossa ter deixado acabar. Teria até os ‘arranca rabo’, que isso em todo lugar tem, mas é importante. Ninguém faz nada sozinho. É junto que a gente se entende. Junto que a gente tem força. Ficar junto faz toda a diferença.”

O processo de fragmentação também se reflete diretamente no funcionamento dos bares que existiam na antiga comunidade. Antes, integrados ao espaço (situados na entrada da comunidade) e constantemente frequentados, posto que serviam como ponto de encontro, local de discussão dos mais diversificados assuntos, contribuindo juntamente para a consciência e construção da identidade, assim como para a efusão do prazer de levar a vida em comum, atualmente, vêm perdendo sua força de atuação entre os moradores do conjunto habitacional. De acordo com os próprios comerciantes, os motivos dessa brusca mudança se deram em razão de aspectos relacionados ao aumento do custo mensal das famílias, fazendo com que não sobre mais dinheiro para gastar regularmente com esses propósitos, adicionado ao fato dos comércios terem sido “mal posicionados”, levando em conta que foram construídos na parte externa e às costas do condomínio. Os três bares, que servem refeições, bebidas, além de venderem alguns itens de gênero alimentício, foram construídos no final de um beco, no formato de um corredor e não dispõem de espaço, iluminação nem ventilação adequados. O resultado tem sido a queda nas vendas, com a redução de pessoas frequentando os comércios, ao passo que as despesas aumentaram, por causa do pagamento de novas taxas pelo box, água e luz. Além disso, os comerciantes relataram a presença de “pessoas

indesejáveis”, associada à aparição de indivíduos que fazem uso de drogas ilícitas no local, viabilizado pela disposição estrutural dos bares organizados no fundo de um beco, como afirma Dona Ester:

“As pessoas se encontravam mais quando o bar era na rua, agora é um beco nos fundos.”

Foto 23 – Viela em que os bares estão localizados ao lado do condomínio



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em: 03 fev. 2022.

Componente inerente ao processo de urbanização capitalista, a depreciação do espaço público tem destruído espaços qualitativos, como os bares da antiga comunidade, locais onde os moradores mantinham relações de convivência e pertencimento, compartilhando-os como espaços de lazer de maneira coletiva. Apoiado por uma visão funcionalista, esse impulso de sociabilidade acaba por ser ignorado, com tanto que essas áreas também possam ser integradas ao consumo e ao mercado, ao se transformarem em espaços privados, economicamente produtivos e voltados para o consumo individual, como os shoppings centers e as grandes lojas de departamentos, o que notoriamente vem resultando na degeneração, gradativa perda de conteúdo, e apagamento de espaços como os comércios que existiam na antiga comunidade.

Entretanto, a unanimidade entre os comerciantes de que a situação tenha piorado, não parece estar associado apenas a esfera econômica. Todos eles se reportam a diminuição da convivência, o distanciamento ocorrido com antigas amigas, a perda do trato e da

intimidade entre as pessoas, circunstâncias nas quais a narrativa sobre o esvaziamento do bar pode ser entendida também como o descontentamento com a perda da comunhão e todo prejuízo também causado à sociabilidade.

A rua citada pela comerciante, não consiste somente em um lugar de passagem, mas sim, no ponto central da vida social, em que contém uma diversidade de atividades, encontros, informação e comunicação. É na rua que acontecem as trocas humanas, as realizações coletivas, as festas e as ações espontâneas (LEFEBVRE, 1975). Com isso, é importante observar o processo de apropriação dos espaços, pois desse modo se estabelece os lugares da vida.

Essa reflexão se faz igualmente necessária, para entender as demonstrações de insatisfação dos demais entrevistados acerca da sociabilidade nos espaços internos e externos, do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa. Nas conversas, todos os moradores enfatizaram grandes mudanças na convivência com os moradores do prédio, dentre elas, o distanciamento com os antigos vizinhos, a diminuição do vínculo e da integração social com a perda de motivação nas atividades e da vivência no âmbito coletivo. No tocante as transformações sucedidas na vida em comum dos residentes, Janice avalia:

“Se o vizinho está tendo condições, hoje, se o vizinho do meu lado está tendo condições de viver ou não, o problema é dele. Que morra dentro do apartamento. Mas lá na favela antigamente, não era assim não. Faltava um ovo, eu poderia bater na porta do vizinho, iria ter. É muito radical. Foi uma mudança assim, radical. ‘Vira a cabeça’. Eu, como sou uma pessoa politizada, eu fico muito triste com essa realidade, muito triste.”

Se viver em condomínios, via de regra, acarreta na concepção de privatização da gestão e um maior estímulo a individualização, devido a fragmentação do tecido urbano firmado na propriedade privada, a realidade do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, expõe que esse modelo, no caso da população com menores rendimentos, tem se transformado em um drama cotidiano, pois a união dos vizinhos em ações concretas tem se tornado cada vez mais difícil. As palavras de Janice indicam que os residentes do conjunto habitacional, pouco a pouco, passam a optar por projetos familiares e individuais, em detrimento daqueles que contam com maior participação social. Do mesmo modo, práticas de solidariedade comuns e frequentes que faziam parte da vida na antiga comunidade, no novo espaço, diante das novas condições e com a alteração nos vínculos, se converteram em formas de expressão comunitária mais limitadas, mesmo em face de demanda que a nova conjuntura tenciona. A respeito do desaparecimento desses recursos que eram acionados, principalmente,

em momentos de crise, D. Laura narra a época em que cedeu parte do terreno em que ocupava na antiga comunidade, para oferecer abrigo ao primo do marido que não tinha onde morar, sobre esse momento, ela descreve:

“Ali foi a minha sala e o meu quintal que eu cedi para ele, para ele fazer uma moradia dele, que ele vivia de aluguel, tu entendeu? Eu dei minha sala e meu quintal. Então, o que ele fez da sala? Ele fez uma moradia. No começo a água era minha e eu dividia com ele. Depois eu disse ‘Pô, põe teu próprio relógio de água, porque você precisa ter seu relógio de água e seu relógio de luz’, então ele fez. E tudo o que eu queria, ele estava ali. Ele me socorria em tudo. Meu telhado destampava, estava João trepado no telhado, arrumando meu telhado, sem me cobrar nada. É isso que eu te digo, que a parceria que a gente tinha, hoje a gente não tem mais. Não sei se é porque a gente não precisa, mas eu precisei muito, sabe? Quando eu mudei de lá. Eu precisava de uma pessoa para furar uma parede, para botar um negócio, um porta-toalhas. Não achei ninguém que se oferecesse para furar um buraco para mim, e tanto que eu aprendi. Tudo o que eu quero na minha casa, eu pego minha furadeira e faço. Meu suporte de TV, eu que coloquei. Mas eu furo, furo e furo bonito, viu? Eu furo, eu tenho broca, tenho furadeira. Boto bucha, aperto parafuso, boto o bagulho lá, e fica bem seguro. Mas eu sinto falta da convivência.”

Percebe-se que da mesma forma que o edifício introduz a dificuldade de dialogar com o entorno, os residentes apresentam impasses para dialogar entre si nesse novo espaço. A moradora Janice menciona a falta que sente da antiga vizinha de quintal, muito próxima em tempos de luta por moradia, e que hoje, não consegue mais encontrar com regularidade:

“Olha, o que me deixa saudade da comunidade é a minha vizinha, né? É que a gente morava assim pertinho. É a única coisa que me deixa muita saudade, é a minha vizinha de quintal. A gente se dava muito bem. Hoje, o que mudou foi a distância. Tem uma música que fala que às vezes você está bem perto dos meus olhos, longe do coração, não é? Então, é o contrário. Eu acho que ela está longe dos meus olhos, mas perto do meu coração, porque eu penso nela todos os dias e a gente tem uma conexão. A gente tinha quando morava lá. É uma coisa inexplicável, eu pensava nela e ela batia no meu portão e chegava, você acredita? A gente tinha essa ligação e hoje a gente não tem mais por que veio para cá, para a mudança do prédio. Eu amo morar aqui, adoro, para mim é maravilhoso, é outro mundo, né? Mas a gente se distanciou das pessoas, entendeu? Eu sinto muito essa distância. Antes de mudar não, foi depois que mudou. Quando a gente se encontra, a gente só se abraça, me dá vontade até de chorar, e às vezes a gente chora. Só isso. E ela não vem na minha casa por causa da pandemia, e disse que tem medo do elevador, não anda só. Ela sozinha não sobe. Ela veio no dia que a minha filha faleceu, você vê, quase um ano já.”

A moradora Renata também fala sobre o afastamento que ocorreu depois da mudança com as antigas vizinhas de porta, e destaca que antes, a proximidade espacial facilitava mais o encontro:

“É, as minhas vizinhas (lá da comunidade), uma veio para o mesmo andar que eu, mas mesmo assim, às vezes eu fico uma semana sem ver ela. E as outras, porque eram seis famílias que moravam no mesmo corredor, aqui se dividiu né. Uma subiu,

outras desceram. Eu só encontro elas dentro do elevador. É só assim que a gente se encontra, e antes a gente era vizinha assim, de porta. Era bastante diferente, porque tipo assim, a gente saía na porta e já via um vizinho, aí saía na porta, já via outro vizinho, principalmente dias de calor então, que era aquele calor insuportável dentro de casa. É difícil assim, agora a gente se vê mesmo quando a gente acaba cruzando lá embaixo no prédio, ou então dentro do elevador.”

Diferente da vivência experimentada na antiga comunidade, na qual a apropriação fez o espaço ser compreendido, em certa medida, como decorrência de um percurso onde se fundiram o individual, o familiar e o coletivo, tal como a combinação desses elementos foi capaz de criar iniciativas para a realização de diversas conquistas (incluindo a moradia), instituindo uma trajetória de compartilhamento e construção de identidade social e espacial, a necessidade de redirecionar os propósitos de vida, com a adoção de práticas para organizar a nova realidade, também provocou a diminuição de gestos de solidariedade e de uma vida mais comunitária. A percepção dessas mudanças vem ocasionando, por vezes, um sentimento de frustração com relação a nova casa, exposto em alguns dos relatos no desânimo e na narrativa de nostalgia quanto a vida na comunidade, como também, em outros casos, existe a manifestação do desejo em deixar o novo apartamento, como contou Geraldo, ao afirmar que depois que a esposa se aposentar, pretende voltar para Paraíba, ou Mônica, que compara a experiência da vida no conjunto habitacional com um memorial (local projetado para guardar os restos mortais de seres humanos). Não se pode deixar de repetir, que em muitas famílias, verifica-se a persistência da pobreza. É observado, contudo, que o desencanto se refere sobretudo, na perda da sociabilidade e na causalidade de uma comunidade que tornou bastante enfraquecida, arrastando para longe a sonhada integração social, com uma ambicionada história de participação que permitiria transforma-los em cidadãos ativos em seu bairro, em sua cidade e em seu país, constituindo uma vida cotidiana de confiança, apoio e experiências que se entrelaçam e se fortalecem.

Vale lembrar que não se trata aqui, de idealizar as condições de precariedade e instabilidade que essas pessoas viveram durante anos na Comunidade Vila Santa Casa, até mesmo porque todos os entrevistados evidenciaram melhorias em fatores imprescindíveis, como a existência de uma estrutura adequada, mais confortável e higiênica, bem como o sentimento de ter “um canto seu” com a possibilidade de garantir mais estabilidade para a vida familiar, como reforça a declaração de Frederico ao falar da vida no apartamento:

“O que mudou foi o teto. Hoje pode chover, o mundo pode acabar. Eu estou aqui embaixo, não vai molhar nada. É a casa, é a porta, é a chave, é uma luz bem instalada, é uma varanda chique, você pode abrir, pode acender a luz. Então,

realmente assim, é uma coisa radical, né? E a gente tem que saber encarar com bom humor essa mudança que foi feita radicalmente. Então, como está esse ciclo do ‘cada um fica na sua’, eu também acabei me adequando, e hoje eu não estou mais ligado à comunidade aqui. Esta minha comunidade já nem existe mais.”

Se as condições de habitabilidade mudaram para melhor, ao ter acesso a um imóvel substancialmente seguro e salubre, a ausência da noção de pertencimento ao novo espaço (não somente como indivíduo, mas também como grupo), não tem afetado de modo profundo as necessidades físicas dos residentes, porém tem impactado diretamente nas suas necessidades socioculturais.

Uma interpretação possível sobre o quadro apresentado, é a de que as dificuldades no processo de apropriação do novo espaço pelos habitantes do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa, fizeram despontar o mal-estar, a percepção da privação e da ausência de vínculo entre/dos moradores, tanto no que se refere a área interna quanto a área externa da nova moradia. Isso porque a apropriação se dá na qualidade distinta do encontro, sendo um agente que impulsiona o reconhecimento de si e do outro, e sem ele não se pode realizar a reflexão coletiva, nem a construção da identidade.

Conseqüentemente, para que o encontro ocorra, torna-se necessário um lugar, que no caso do conjunto habitacional, poderia suceder nas áreas comuns do condomínio ou em espaços públicos como a rua, a praia. É preciso ressaltar que embora se saiba que o condomínio possui alguns equipamentos de lazer, estes são pouco utilizados por variadas razões. Os entrevistados esclareceram que a brinquedoteca foi esvaziada e fechada, a churrasqueira é pouco usada (seja pela carência de uma boa estrutura - não desfruta de mesa nem bancos, apenas uma pequena pia – ou devido a falta de dinheiro dos moradores para gastar com esses escopos), assim como o salão de festas (também pelos mesmos motivos de uma estrutura ineficiente e dos custos), não existe um banco ou praça nas áreas destinadas à pedestres, o playground, como já mencionado anteriormente, está quebrado, sendo a quadra o dispositivo mais usado (com exceção de dias muito ensolarados ou chuvosos, e de acordo com o horário permitido). Semelhantemente, a rua é retratada como um lugar de passagem e a praia foi mencionada por grande parte dos entrevistados, como um local pouco visitado.

Foto 24 – Área destinada a churrasqueira

Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em 16 mar. 2022.

As delimitações impostas pelo conjunto habitacional com o cercamento e controle, determinados pela edificação de guaritas, muros e grades, separa e restringe o espaço para moradores, transeuntes e atividades que acontecem em seu entorno, impossibilitando a interação do prédio com a rua, as possibilidades de encontro e a pluralidade de trajetos e permanências, como afirma D. Laura, ao lembrar das diferentes relações estabelecidas entre a casa que morava e a moradia atual, dizendo que “A casa, a comunidade, ela aproxima mais a gente das pessoas e o prédio ele afasta, sendo que a gente está morando tão próximo.” Vê-se, pois, que o caráter fragmentador do condomínio, estimula e reforça a separação, mesmo quando ela não existe. Do lado de fora, a funcionalização dos espaços e sua precedência em se voltar para o consumo, esvazia e transforma os locais públicos e gratuitos direcionados ao lazer, fazendo com que o tempo de não-trabalho da população mais pobre fique pouco a pouco, reduzido ao espaço da moradia, como constatados nos relatos dos residentes da falta de diálogo com a rua e com a praia. Nesse último caso, mesmo situada próxima ao condomínio, torna-se importante destacar a localização por si só não tem sido suficiente para a apropriação desse espaço público pelos moradores do conjunto habitacional. A localização não garante a inserção, uma vez que, principalmente, fatores econômicos como o alto custo associado à ida para a praia, tem contribuído para a ausência de apropriação dos moradores a

esse lugar de lazer. Já do lado de dentro, o rigor constituído pelas normas e funções, direciona a prática espacial dos moradores, precarizando a apropriação das áreas comuns do condomínio. Sobre esse assunto, o residente Frederico aponta:

“Antes tinha bastante festa e hoje não tem mais nada. A gente trabalhava a cultura dentro da favela. Hoje não fazem isso, não faz mais, acabou. Aqui nós temos as partes, que são as áreas comuns, mas ninguém sabe usar. Na favela a gente não tinha espaço, não podia usar a favela porque não tinha uma quadra de futebol. Só que até então, a gente hoje tem, mas não tem uma organização.”

A simulação do espaço público na área interna do condomínio, antes representada pela ocupação despreendida e concreta da rua, agora causa um sentimento ambivalente de dispor e de “não saber usar” ou de não ter “uma organização”, dado que a instrumentalização do espaço manifesta a estratégia de dominação, na qual uma nova forma de sociabilidade, com regras e estruturas de gestão divergentes e pautadas na privação do espaço (muito bem simbolizada na questão da quadra cercada, vigiada por câmeras e com horário de funcionamento), ressalta a falsa liberdade, os impasses para a realização da apropriação e uso concretos, bem como a consciência do aprisionamento e controle.

Não menos importante que essas avaliações entretanto, é verificar que mesmo com todo o processo de fragmentação do espaço, funcionalização e normatização da vida cotidiana, ainda existem ápices de apropriação e gestos de solidariedade que se colocam entre esses mecanismos de dominação, alguns presenciados no trabalho de campo, outros narrados pelos moradores. Dentre eles, vale enfatizar um episódio contado de maneira despretensiosa pelo síndico do conjunto habitacional, o qual mencionou a tentativa de utilização do corredor do 10º andar do prédio para realizar a ceia de Natal dos moradores residentes desse andar. Ele expõe que após o pedido dos moradores, permitiu que ocorresse a reunião, ocasião em que as famílias montaram mesas no corredor, compartilharam os alimentos e a companhia dos vizinhos, celebrando o feriado de modo coletivo. Contudo, segundo o administrador do prédio, esse acontecimento causou conflito, visto que no ano seguinte, outros andares do condomínio desejavam celebrar o Natal da mesma forma, fazendo com que ele deixasse de permitir esse tipo de comemoração, que culminaria em confusão e desordem. O acontecimento evidencia o confronto entre dominação e apropriação que ocorre no espaço. De um lado, a tentativa de apropriação e uso coletivo de uma área comum do condomínio pelos moradores, e de outro, a dominação, nesse caso, presente na figura do síndico com a proibição, interferindo autoritariamente na gestão coletiva do condomínio e na convivência de seus moradores, sempre respaldado na norma. Apesar do resultado negativo, o cenário

confirma que a apropriação pode se realizar na qualidade de prática criativa, em luta contra a normatização e a acentuada segregação socioespacial.

Outro acontecimento importante e imprevisto, ocorreu ao longo das entrevistas feitas com os comerciantes. Na circunstância, a dona do bar, havia pedido para um de seus clientes (caminhoneiro), trazer algumas mercadorias de outro estado do país. O cliente, ao entregar a mercadoria para a comerciante, ouve a seguinte pergunta:

“Comerciante: Quanto te devo?

Cliente: Nada.

Comerciante: Fale, da última vez foi a mesma coisa. Fale senão não peço mais!

Cliente: Então me dá uma coca e vinte conto.”

Não restam dúvidas, com base na conversa, que o pagamento se trata de um valor simbólico, decidido somente depois da insistência da comerciante, evidenciando que mesmo em face às tendências capitalistas do consumismo, do individualismo e da constante busca por maiores rendimentos, podem existir momentos diferenciais, nos quais os vínculos ainda se mantêm e surgem gestos de solidariedade. Além disso, também é válido citar, outras ações que explicitam a contestação da normatização e a busca pela apropriação e uso do espaço, como a sala que foi aproveitada como um segundo bicicletário, considerando que o original não tinha vagas suficientes para as bicicletas de todos os residentes do condomínio.

Foto 25 – Sala que se transformou em bicicletário



Foto: Tatiana C. S. Lopes. Retratada em 16 mar. 2022.

A intensificação dos meios utilizados para exercer a dominação, que produzem o espaço de coação e, muitas vezes, provocam nos moradores a sensação complexa de estar disperso de seu próprio território, oscilam entre os instantes da busca pelo reconhecimento dos lugares, a pretensão de novas trajetórias cotidianas, as tentativas de restabelecer as relações de vizinhança e com os comerciantes, tal qual a procura pela apropriação e uso pleno do espaço, fundamentais para a realização da vida.

Sobre esse enfoque, Lefebvre (1991) esclarece que quanto mais dominação (pressões organizadas, codificadas) menos apropriação poderá se dar no espaço, enquanto no espaço apropriado, essas pressões exercidas pela dominação estarão reduzidas. Todavia, o autor salienta que a relação que se estabelece entre apropriação e dominação não é sustentada por uma inversão lógica, mas sim por um conflito dialético e, apesar da apropriação contar com a potência de captar as pressões, provocando modificações suficientes para transformá-las em obras, a sociedade capitalista buscando sempre a predominância da dominação sobre a apropriação, mascarar as pressões, ao mesmo tempo em que acomoda um mínimo de apropriações, resultando em pressões mais ou menos aceitas, e em apropriações mais ou menos conseguidas. Assim, a opressão do espaço funcional e normatizado, assentado na sua fragmentação, desconsidera de forma intencional tanto o corpo quanto as atividades sociais para que, dessa maneira, sobrevenha uma fraca capacidade de apropriação. Tais fatos podem ser identificados nas tentativas de encontro mesmo em meio a separação, porém que ocasionam uma sociabilidade ainda bastante restrita, já que o condomínio, com seu desenho e planejamento cerceado, impossibilita o encontro com os diferentes, se afastando de uma apropriação concreta e de uma sociabilidade espontânea com a cidade e seus habitantes.

Além disso, vale considerar que esse espaço fragmentado que comporta o mínimo de apropriações, faz com que o ato de habitar seja reduzido ao habitat. O habitar consiste na relação do homem não somente com a natureza, como também com sua própria natureza, consolidado nas atividades criadoras, e constituídas nos lugares como finalidade prática da realização do humano. Sendo assim, habitar ultrapassa os limites da moradia, mesmo que a casa seja uma marca fundamental, ao ir além, e abarcar os diferentes espaços por meio da apropriação plena dos lugares. De maneira diversa, o habitat corresponde a atividades simplificadas, reduzindo o indivíduo a funções elementares (comer, dormir, se reproduzir), limitando a vida humana a realização dessas funções, e desse modo, impossibilitando as diversas maneiras de viver. Apresentando como princípios o economicismo e a tecnocracia, o habitat resulta no espaço homogêneo e quantitativo, fazendo com que as possibilidades de realização do homem total em modos de vida transformados, converta sua vivência em

“caixas”, “gaiolas” ou “máquinas de morar”, afastando para longe o habitar (LEFEBVRE, 2002).

O caso do Conjunto Habitacional Santos T - Vila Santa Casa, torna compreensível os indicadores dessa realidade, posto que o urbanismo tecnocrata do Estado se tornou um obstáculo para o habitar. Com toda a sua normatização e funcionalização, baseado no mito da técnica, ele tem impedido a criação, a imaginação, e negligenciado a realidade, as necessidades e os desejos de grande parte dos residentes do condomínio. Ademais, em razão do mesmo discurso tecnicista, necessário para respaldar a opção pelo modelo de condomínio fechado (que em suma fomenta a valorização do solo), os residentes têm experimentado uma precarização da vida, e em situações extremas a expropriação, pois o intuito é de assegurar as relações de privilégio e domínio da classe mais abastada na paisagem da cidade.

Pensado para separar o espaço particular (da casa) do espaço público, os moradores do condomínio vivenciam dificuldades tanto na apropriação dos espaços internos coletivos como também da cidade. O que não se pode abandonar, entretanto, é a concepção de que o ato de habitar se faz essencial para a existência humana, e somente a partir dele existe a capacidade de viver concretamente a cidade. Logo, parece fundamental ponderar sobre sua realização na vida cotidiana, e em todas as suas potencialidades. Mas, sendo crucial pretender esse ato, surge a questão maior que é “Como habitar a cidade?”, e a respeito desse valioso questionamento, traçaremos uma reflexão no final deste capítulo.

Em busca do sentido do habitar: Como habitar a cidade?

Ao sobrevoar a metrópole, despontam longas avenidas, edifícios elegantes e colossais, uma diversidade de centros comerciais, o campus universitário, praças uniformizadas de cinza, compostas mais por concreto do que por pessoas, áreas verdes muradas e semipúblicas intituladas com diferentes nomes (parque, jardim, horto). A paisagem descrita poderia fazer parte da maioria das grandes cidades, de São Paulo à Nova York. De Norte a Sul, a padronização promovida pelo setor de construção civil aliado ao Estado, que chega a confundir e, de certa perspectiva, dificulta a distinção das diferentes cidades, também revela a ausência de experimentação nas formas, além de resultar, a partir da concepção de harmonia e clareza, na busca por autossuficiência, em uma dinâmica fechada que não almeja influências e interação com o outro ou o externo.

Aterrissando no solo, apresentam-se placas, direcionando a população aos diversos espaços, atualmente, operacionalizados mediante leis de zoneamento, determinando as

atividades que serão ou não, realizadas nos diferentes locais da cidade, sempre caracterizados por áreas (residenciais, comerciais, industriais) parcelando seu uso e sua ocupação, ações apoiadas pelo discurso da qualidade e da uniformidade que mais quantificam do que qualificam os lugares, e assim, segue o funcionalismo que tem como efeito a fragmentação e a segregação.

No nível do habitante, as práticas programadas pela cotidianidade despojam os indivíduos de uma vida autêntica, em que a lógica do consumo motiva novos desejos e necessidades, nos quais reunidos, geram mal-estar e reduzem os sujeitos, cada vez mais, a categoria única de consumidor. Ademais, a sociedade capitalista liga-se tão estreitamente a produção, que é impossível a distinguir do trabalho, suprimindo a criatividade humana, já que a obrigação de produzir tem sido incompatível com o desejo de criar. Essas consequências aparecem bem marcadas nas rotinas diárias, afinal, como conservar acesa a centelha da criação, quando o ser humano é arrancado de seu descanso antes do amanhecer, sacudido em um transporte abarrotado, sugado e exaurido por golpes de um serviço explorador e alienante (isso quando o tem), e empurrado no final do dia, mais uma vez, para transportes superlotados e incômodos, rumo às periferias onde se localiza sua moradia que, com frequência ainda se mostra inadequada? Em face da repetição mecânica, dos gestos sem sentido, do quantitativo, das condições de submissão aos poderes hegemônicos, de ações que arruinam a energia, que suscitam o tédio, como escapar do embrutecimento, como superar o espaço-temporal que limita e aprisiona, resgatando a imaginação humana e sua possibilidade de criar qualquer coisa? Valendo-se dos termos de Lefebvre, como habitar a cidade?

Sobre esse importante conceito, Lefebvre (1975; 2002; 2008) o torna compreensível, na medida em que trata de suas dimensões teórica e prática, como possibilidades de emancipação da sociedade atual (tendo em vista uma perspectiva utópica, mas baseada a partir da realidade existente, pois é no possível que também se constituem as bases do que se apresenta como impossível), de modo a superar as coações e os constrangimentos ocasionados pelas normatizações e funcionalizações marcadas pelo habitat, traço distintivo do espaço urbano capitalista. Dessa maneira, a concepção do habitar carrega como característica própria a possibilidade de emancipação, uma vez que habitar é apropriar-se do espaço e tempo social, diferindo qualitativamente do espaço geométrico e do tempo dos relógios impostos pelo capital. Ao habitar, o ser humano cria novos modos de apropriação, dispendo e indicando o uso, e assim, consegue dar novos significados as formas espaciais e materiais, tanto na escala da vida privada (casa) quanto na escala da vida pública (rua, cidade). Desse modo, ainda que a reprodução da vida conceba representações e repetições, diante da potência da criação e da

apropriação existente no humano, a qual se manifesta no espaço, o habitar se revela como possibilidade.

Entretanto, ao abordar a problemática urbana, o autor também não deixa de evidenciar elementos que se colocam como obstáculo para a apropriação do espaço e realização do habitar, dois deles já discutidos anteriormente, ao longo do Capítulo 1. O primeiro é o urbanismo, utilizado como importante instrumento para Estado e capital, que ao produzir o espaço abstrato, da separação e da geometria, destitui os gestos, os percursos, o corpo, a memória, os símbolos, os sentidos, e assim, definido pela técnica e pelo habitat funcionalizado, obstrui a escala do vivido e os caminhos em direção a vida urbana. O segundo elemento é o Estado, em que o propósito de organizar o espaço como um todo, feito por meio da homogeneidade e dos constrangimentos, afasta os níveis do urbano e do habitar, bem como respaldado pelo direito contratual, consolida as extensões da troca, que apoiada nas instituições e no mercado, expandem esses princípios de gestão e organização provenientes do meio empresarial à sociedade inteira, sempre voltados ao crescimento e ao quantitativo, frustrando a atuação do urbano e desfavorecendo a prática do habitar. As consequências da ação do Estado e do urbanismo no espaço, também são perceptíveis quando ambos dispensam as intervenções provenientes dos habitantes, implementando uma participação ilusória, onde os planos urbanísticos são pensados e elaborados sem a participação ativa e permanente dos habitantes (LEFEBVRE, 1975; 2002).

Tão importante quanto o Estado e o urbanismo, contudo, é o terceiro elemento, que diz respeito aqueles que teriam de estar mais interessados acerca das transformações sociais. Sob essa ótica, ganha particular relevância a responsabilidade pela realização do habitar no nível do habitante. Nesse ponto, o crucial, consiste em compreender as razões da passividade por parte da população. Se por um lado, a apatia pode surgir por motivos políticos, decorrentes das coações ideológicas e técnicas (fundamentadas na norma, na regra e no quantitativo) que empregam imensas pressões sobre as consciências, com o intuito de sustentar a dominação, em contrapartida, existe ainda o equívoco dos habitantes em delegar seus poderes a representantes (descendendo de tecnocratas, agentes privados ou representantes do Estado) que no final das contas, além de não desempenharem o seu papel, afastam ainda mais os indivíduos da participação na tomada de decisões. Dessa maneira, os habitantes, sem questionar a realidade posta, ou quando questionada, sempre fazendo pelo nível do quantificável (salários, parcelas, horários), acabam perdendo seu alcance político, e como resultado as segregações e desigualdades seguem sendo primeiramente suportadas, e depois aceitas (LEFEBVRE, 2002).

Essa apreciação é capaz de ser feita, mediante observação e reflexão sobre os moradores do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, quando consideramos a derrocada da associação de moradores, ou mesmo ao se depararem com outras demandas no novo espaço de moradia, onde os residentes apontam como determinante a conduta negligente do Estado, presentes na fala de Frederico, ao abordar essas questões:

“Então, se tivesse a diretoria (da associação de moradores) hoje ela iria trabalhar a questão da inclusão social, já que não foi feito esse trabalho. O sonho foi realizado, mas o trabalho de inclusão social não foi feito, entendeu? O governo falhou. O governo falhou em muito com essa questão de moradia social do Conjunto Santos-T... E eu acho que a diretoria, ela iria fazer uma intervenção, cutucar o governo para não abandonar, para dar o auxílio, atenção, orientação, prevenção, como morar no novo conjunto habitacional, né?”

O detrimento da autonomia com o fim da associação de moradores, convertido em uma convenção no interior do conjunto habitacional bastante burocratizada, mediante poucas assembleias realizadas com os moradores, somado a impressão de descaso do Estado após a entrega dos apartamentos (com a inexistência de subsídios, auxílios ou canais de diálogo), carrega além da forte crítica ao desempenho das funções do poder público, o favorecimento de situações clientelistas (com vereadores para ajudar a resolver algum problema, buscar doações como brinquedos no Natal e cestas básicas), bem como a dificuldade na formação de novas lideranças, o estímulo ao processo de dependência com o Estado e, conseqüentemente, o efeito nocivo em relação a participação na gestão dos problemas existentes, por razão do enfraquecimento da organização coletiva e de alternativas necessárias para se revigorar a autonomia. Este tem sido o desfecho viabilizado pela entrega da existência prática e social dos moradores da antiga Comunidade Vila Santa Casa a outros representantes, tendo como efeito desânimo, conformismo e tentativa de adequação dos residentes do novo conjunto habitacional.

O processo de mudanças ocorrido com a transição da moradia precária para a moradia básica, traz algumas indagações sobre a inflexão ocorrida com as ações de resistência, vitalidade e enfrentamento, experienciados pelos moradores da antiga comunidade. As conversas a respeito da vivência na nova moradia, apesar das mensagens de melhoria, sempre expressam desconforto, dando a sensação de que a tentativa de emancipação frustrada, possa ter causado desilusão e abandono na busca de uma vida plena, anteriormente almejada. A manifestação do inconformismo e da não submissão vivenciados ao longo da luta por moradia, parecem ter dado lugar a aceitação de forma resignada da nova realidade.

Porventura, considerando o ponto de vista da consciência, a melhor maneira de compreender esse processo, seria refletir sobre a ambivalência presente no humano, sua condição de um ser, composto por um complexo movimento de maturação, em que existe o contraditório, um conflito entre os desejos e as necessidades da reprodução da vida que se confrontam diante da sociedade capitalista (LEFEBVRE, 2002).

De encontro a essa proposição, Chauí (2014), ao analisar a dimensão das práticas espaciais e temporais da cultura popular no Brasil, perante a cultura dominante, observa uma atividade que mescla conformismo e resistência. A autora chama atenção para a dicotomia corrente entre intelectualistas e empiristas acerca do pensamento popular, ora descartado por ser julgado como ignorante, ora enaltecido como conhecimento autêntico, por vezes tratado como atraso, outras como fundamento da emancipação, mas dificilmente como uma contraposição de alternativas, já que da perspectiva teórica, a ambiguidade colocada ao mesmo tempo na relação intersubjetiva entre visível/invisível, possível/impossível, repetitivo/acaso (propriedades da totalidade), traz consigo o indeterminado e a incerteza, sugerindo a falta de rigor. No entanto, a ambiguidade não corresponde a uma falha ou defeito no exame dos fatos, mas sim uma forma de existência constituída de dimensões simultâneas, não apenas elementos e partes separáveis na concepção das práticas sociais. Desse modo, torna-se mais interessante atentar para a ambiguidade diante do popular, integrando uma trama de ignorância e saber, suscetível de reunir, por vezes, retrocesso e em outros momentos, desejo de emancipação, sendo “capaz de conformismo ao resistir, capaz de resistência ao se conformar” (CHAUÍ, 2014:104), uma ambiguidade lógica e prática elaborada sob a dominação. Neste ponto, vale recapitular o episódio do Natal, em que as famílias demonstraram o desejo de ocupar coletivamente um espaço fragmentado, com o claro intuito de integrá-lo ao se apropriar dele, mesmo em face de um contexto de vigilância e disciplina, sob o monopólio da norma que cerca as práticas e que escapam aos meios dominantes instituídos. Outro aspecto relevante, que reflete a ambiguidade, está relacionado a Associação de Moradores, em que mesmo com opiniões divergentes no que diz respeito a instalação ou trajetória da entidade, todos os entrevistados concordam com a competência da associação como forma de organização, expressão e acessibilidade na participação, nunca descartando a probabilidade de seu retorno, mas sim, tratando o assunto em questão com bastante expectativa. Desse modo, ceticismo, apatia e passividade, se misturam com esperança, desejo de participação e cooperação, demonstrando que muito embora convicções e sentimentos possam divergir no plano individual e real, ainda convergem em grau de unanimidade no plano coletivo e ideal. Em suma, não se pode afirmar que os residentes do Conjunto

Habitacional Santo T – Vila Santa Casa encontram-se conformados ou inconformados com a nova realidade, contudo estão simultaneamente resignados e indignados, pois ao mesmo tempo em que se sentem frustrados com algumas situações e assumem uma postura passiva e fatalista, paralelamente, expressam incômodo e revolta, e portanto, seria um erro atribuir a atual conduta como efeito de uma “despolitização” dos residentes. A comparação torna-se inadequada, tendo em vista que a ambiguidade existente nos indivíduos pode transformar as circunstâncias de um momento para outro.

Ainda no tocante ao indivíduo e seus estados de consciência⁶⁵, Iasi (2011) argumenta sobre padrões opostos nesse processo, em que ocorrem evoluções e estagnações, evidenciando seu caráter não linear, e que pode muitas vezes regredir a etapas anteriores. Ao reivindicar solução para um problema ou uma injustiça, manifestado pelo inconformismo e pela insubordinação, porém ainda reivindicando de alguém (sendo o outro encarregado pela resolução das questões – Estado ou agentes privados), os sujeitos se deparam com os bloqueios colocados pelo modo de produção capitalista (corporativismo, carreirismo, burocratização), fazendo com que possam ocorrer dois desfechos distintos. No primeiro as dificuldades experienciadas levam a consciência a uma posição de estagnação (mesmo que ela não retorne ao ponto inicial), resultando em diferentes condutas que vão desde a revolta isolada, passando por ceticismo, sentimento de impotência e hipocrisia, podendo chegar à ansiedade e depressão perante os insucessos, e que, em todos os casos, conduz a um mecanismo de adaptação a ordem estabelecida, voltando a passividade em relação as forças que não conseguem controlar. Já na segunda tendência, ao reunir elementos significativos como a superação das inserções imediatas, das aparências e da vivência particular, essenciais para vencer a alienação, o indivíduo consegue alterar a consciência, conseguindo a levar para um nível superior, no qual ela ocupa-se com as causas e não mais com os efeitos. Dessa forma, ao tentar compreender a causas, torna-se também capaz de analisar profundamente como funciona a sociedade e como se dão suas relações, percebendo que mais do que reivindicar por uma solução, se faz necessário transformar a realidade imposta, bem como passa a se enxergar sujeito coletivo e agente das mudanças necessárias.

Outra vez, e nesse contexto, de modo mais proeminente, apresenta-se a ambiguidade presente no humano, conjuntura que pode oferecer mais uma possibilidade de esclarecer as

⁶⁵ Trata-se do movimento constituído pela consciência individual (sentidos e percepções que permitem ao ser humano entender e experienciar a totalidade de seu mundo interior e exterior) que corresponde ao processo necessário para a formação de uma condição superior: a consciência de classe. A consciência de classe se refere a um estágio capaz de operar novas relações e transformações revolucionárias, superando os limites dados pelo capital e pelo Estado, inserindo um novo modo de produção.

divergentes situações acerca das condições de resistência, como também de busca por autonomia e emancipação. Nessa ambivalência, observam-se os efeitos decorrentes das ações que envolvem o modo de produção capitalista, e o curso contraditório que se dá pelas ações de resistência urbana, quando de um lado é presenciado a tentativa de adequação, o conformismo diante da precarização da vida e da expropriação de antigos vizinhos (no caso do despejo no Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa), se opondo mutuamente ao outro, com a eminente atuação, inúmeras atividades e o enfrentamentos exercidos pelos diferentes movimentos sociais existentes na atualidade, nos quais os indivíduos possuem o intuito de proporcionar mudanças não apenas para si, mas também para o coletivo.

Tão importante quanto essa consideração, entretanto, é evidenciar que a sociedade capitalista, objetivando dificultar o processo necessário para se alcançar uma consciência revolucionária, a todo momento proclama a coerência, o padrão e a harmonia. Diante disso, vale atentar para o fato de que os sujeitos em conflito, passam a ser vistos como seres destoantes, ao passo que o indivíduo alienado é sempre classificado como “normal”. Novamente, entra em cena a normatização, que além de empenhar-se em condicionar o corpo do habitante no espaço, tenciona, da mesma forma, condicionar os sentidos e as percepções dos indivíduos, pois quando este percebe os traços delineados pelo capital, nele emerge a necessidade de imaginar e perseguir a trajetória da transformação.

Contudo, mesmo que venha ser indispensável alcançar um patamar mais elevado e radical de consciência para pensar nas mudanças sociais, torna-se ainda mais importante ter em conta como fazê-la. A transformação social, tanto como um pensamento, implica uma prática, e é nesse ponto que a reflexão volta a recorrer a dimensão do conceito habitar.

O habitar compõe o uso do espaço como forma de sociabilidade, envolvendo uma atividade social, uma ação prática, assentada na produção, identificação e interceptação das formas espaciais, pelos modos de apropriação a partir da casa, mas também incorporando outros espaços comuns, ocupados pelos indivíduos na construção do sentido da vida. Portanto, ao se constituir, o habitar pode integrar dois alicerces importantes: a apropriação do espaço público e a participação ativa e coletiva.

Ao considerar que a sociedade capitalista tem como fundamento a privatização do espaço e da vida dos sujeitos, por meio da propriedade e do consumo, que delimitam a posição dos grupos e das classes, separando e alienando o vínculo entre os seres humanos e o espaço, condição essencial para a manutenção das relações de dominação e de apropriação privada do mundo e da riqueza social, a apropriação do espaço público e a participação

coletiva aparecem como elementos importantes não somente de oposição, como também de subversão da realidade presente.

Percebe-se aqui, entretanto, uma questão fundamental quando se fala de espaço público. Vale esclarecer que sua concepção está habitualmente associada ao poder público e, dessa maneira, converte-se no lugar das normas, das funções e da mercadoria, passando a ser utilizado como estratégia tanto do Estado quanto do setor privado. Ao se transformar em reduto do político, da economia e da racionalidade, sob um enfoque, os agentes produtores do espaço impedem o uso público da cidade, por meio de equipamentos coletivos que reduzem as perspectivas, as diversas formas de apropriações, os diálogos e as interações, em contrapartida, servindo-se do encontro (qualidade do espaço público) desfrutam do processo de valorização do solo, tornando esses espaços notáveis mercadorias capazes de proporcionar grandes lucros ao Estado e ao setor imobiliário. Como consequência da cidade que se realiza como concentração de riqueza e poder, emerge a fragmentação da vida, composta por espaços divididos em porções, com indivíduos separados e imersos no individualismo, sendo tratados não como habitantes, mas sim como consumidores, circunstâncias que afetam diretamente a sociabilidade e o exercício da cidadania.

Essa premissa aparece retratada ao examinar as relações estabelecidas entre indivíduo e espaço, no caso do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, posto que mesmo construído em uma “ótima localização” (correspondente a boa estrutura viária, calçadas e ruas em condições adequadas e bem sinalizadas, facilidade de transportes, favorecendo a mobilidade, diferentes tipos de comércio, contribuindo para o deslocamento à pé, além áreas propícias ao descanso e ao lazer bem próximas, como a praia), ao fechar o lote, o edifício se desconecta do tecido urbano de seu entorno imediato e da cidade de Santos. O modelo de condomínio fechado tenta se isolar fisicamente da cidade, ao mesmo tempo em que reúne famílias grandes em apartamentos pequenos e sem possibilidade de ampliação. Apesar da “boa localização”, ainda assim, provoca o isolamento físico e a desintegração, ao se desarticular da cidade, limitando a interação com o exterior, com o bairro e com o espaço público. Em sua área interna, o condomínio, embora disponha de favoráveis componentes estruturais e espaços comunitários (salão de festa, brinquedoteca, palyground, churrasqueira, etc.) a ocupação e aproveitamento desses espaços são fracos, não apresentando para a maioria dos moradores, aspectos positivos e que estimulem uma relação afetiva com as áreas comuns, dificultando a sensação de apropriação. Nesse caso, fica evidente que ao tentar incorporar os conteúdos do espaço público em um espaço privado (tendência estética que atualmente valoriza a propriedade privada), decorre a produção de um espaço abstrato e sem qualidade.

Vê-se, pois, que, a produção desse novo espaço ao demarcar e isolar a casa da rua, vai limitando cada vez mais o espaço público, afastando a convivência coletiva e a experiência com o bairro, tornando a vida mais individual, comercial, funcional e normatizada, passando a ser vivenciada com insatisfação e estranhamento.

No que diz respeito a importantes espaços públicos como a praia, a apropriação também é diminuta, segundo a maioria dos entrevistados, com causas reiteradas que se dividem, entre o custo elevado do passeio⁶⁶ e o cansaço ocasionado pela jornada de trabalho, que desencoraja a caminhada (a distância tem cerca de quase 3 quilômetros, aproximadamente 25 minutos à pé).

Todos os fatores mencionados criaram obstáculos para a concretização de uma maior integração espacial e social, que vai desde a convivência interna no condomínio, até a intercurso com o bairro e a cidade. Como resultado, a moradia é experimentada como confinamento, pequena clausura isolada e desprovida de comunicação aberta com o exterior. As aspirações de uma vida social expansiva, vão sendo trocadas pelo discurso da posse e da segurança, fazendo desistir do convívio com “o de fora” e da da liberdade da rua, traço de outros tempos e de antigos territórios.

Cabe apontar que, apesar da realidade presente destacar um espaço público funcionalizado, normatizado e imerso no mundo da mercadoria, o espaço público carrega de outro modo, potencialidades bem distintas das pretendidas e estruturadas pelo Estado e pelo capital. Nesse sentido, o espaço público também é o lugar da reunião, das interações, da mutualidade e da sociabilidade (bem como dos desencontros e dos conflitos), lugar onde se realizam a vida e a história coletiva. Definido pelas relações, ele não se limita as formas nem as normas estabelecidas pelos agentes hegemônicos produtores do espaço, já que abrange diversas possibilidades e diferentes lugares suscetíveis à apropriação, os atribuindo sociabilidade, a partir da constituição do uso e da liberdade. Seus potenciais de renovação, integração e acolhimento das diferenças, extenuam a dominação e o lucro, ao restabelecer o diálogo e a ação entre os sujeitos sociais, apoiados nas tomadas de decisão coletivas e ao conceber nova vida ao uso, dando percepção e materialidade aos diferentes sujeitos sociais, da mesma maneira que restaura o sentido primordial de comunidade. Portanto, ocupar os espaços públicos, contemplando sua ampliação e reconstituindo seus meios de uso, certamente podem compor novos significados, subjetividades e materialidades, provindos de outras vivências e

⁶⁶ A distância considerável entre o conjunto habitacional e a praia dificulta a ação de carregar e transportar utensílios pertinentes ao passeio, como cadeiras de praia, guarda-sol, caixa térmica para armazenar alimentos, etc. Consequentemente os objetos precisariam ser alugados e os alimentos teriam de ser adquiridos no local, resultando no aumento de custos do passeio.

de novas formas urbanas. Daí a percepção de que a apropriação do espaço público se torna um elemento importante na realização do habitar.

Somado a apropriação do espaço público, e igualmente relativo ao habitar apresenta-se a participação ativa e coletiva dos habitantes da cidade. Essa participação passa a ser fundamental para que os sujeitos possam criar confiança coletiva, atuando de forma frequente e efetiva sobre os próprios destinos, por contar com a oportunidade de se contrapor aos modos de produção capitalista do espaço, no qual os indivíduos vivenciam a cidade a partir de decisões e lugares previamente constituídos e determinados.

Essa, porém, é uma tarefa que tem se tornado cada vez mais insólita e fortuita ao indivíduo do tempo atual. A modernidade que traz consigo a abstração da vida privada, bem como a mundialização da vida e da consciência, por meio dos veículos de comunicação de massa e/ou meios técnicos de comunicação, resultam no fechamento da consciência do sujeito sobre si, visto que do sofá de sua casa, ele olha para os acontecimentos com passividade e sem preocupação, onde cria a tendência de uma falsa consciência, correspondente a um pensamento que se aproxima a não participação. O olhar socializado, que se torna um olhar privado, transformando o homem social em homem privado, consegue o distanciar da consciência ativa, firmada no conhecimento real e na participação real. Ademais, a conjuntura concebida pela substituição da participação coletiva pela participação representativa, na qual a representação se fundamenta no discurso pretencioso da democracia participativa, na norma e no direito para tentar solucionar as questões socioespaciais, revela uma participação ilusória dos habitantes no projeto coletivo da cidade, assim como manipulada pela lógica da mercadoria, gera novos comportamentos e determina os valores que organizam a troca, hierarquizando os indivíduos quanto ao acesso dos espaços da cidade. Os dois movimentos têm como efeito a manutenção dos meios de poder e a riqueza exercidos pelos dos agentes hegemônicos da produção do espaço urbano (Estado e setor privado), em uma vida pública e política influenciada de forma decisiva pelas imagens e significações emprestadas da vida privada, restando a muitos sujeitos a privação, a contemplação passiva, o consumo e a consciência alienada (CARLOS, 2018).

No tocante a área de estudo, e tratando da conjuntura referente a participação, vem a propósito, mais uma vez, a antiga Associação de Moradores Vila Santa Casa. Em momentos anteriores, foram relatados o declínio e fim da entidade, além de suas consequências. Nesse ponto, é importante também, pensar nas possibilidades e os ganhos alcançados com o seu futuro retorno. Durante as entrevistas, constatou-se por meio dos diálogos com os moradores, que ao adquirir caráter de instituição, passaram a ser criadas relações entre a associação e

Estado, de caráter clientelista e paternalistas (existentes até hoje, mesmo sem a associação, que mostram a dificuldade em se quebrar esse tipo de vínculo), com base em recursos públicos e donativos (cestas básicas, remédios, presentes para as crianças, material para associação, etc.), além de lideranças estabelecidas frequentemente por relações de amizade e afinidades políticas, demonstrando a falta de interesse do poder público em criar novas maneiras de se reunir com os moradores, mediante lideranças mais democráticas. Tais circunstâncias limitaram a autonomia, transformando os sujeitos sociais ativos em “convidados sociais” inativos. Porém, anterior a sua institucionalização, a entidade dispunha de uma hábil organização interna, capaz de pensar e debater sobre seus problemas, identificando suas necessidades, implementava tomadas de decisões coletivas em momentos de crise, assim como, detinha de comunicação não somente com os residentes, mas também com o potencial de pressionar o poder público e se aliar a outras organizações da sociedade civil.

Embora alguns aspectos tenham culminado na deterioração da associação, todos os entrevistados apontaram sua importância para construção de propostas coletivas, afirmando que o encerramento de suas atividades trouxe como consequência a diminuição de espaços de diálogo significativos para resolver os conflitos, tal qual impasses para enfrentar as situações de vulnerabilidade familiar e coletiva relacionadas a questões burocráticas, problemas de pobreza e exclusão social. No mais, reconhecem que a transformação de seu espaço de moradia se deu, sobretudo, em razão da integração de seus membros no processo de participação coletiva.

Sob esse ponto de vista, a associação fazendo uso da autogestão e buscando resoluções mais livres, independentes e em conformidade com as suas demandas, proporcionou (em seu apogeu), a construção de histórias coletivas, correspondentes ao antigo espaço de moradia e da relação de seus habitantes com ele, promovendo a capacidade de agir coletivamente, por meio da constituição de identidade, senso de pertencimento e confiança. As ações que despontaram dos laços sociais, das histórias compartilhadas e do reconhecimento da dimensão do outro, resultaram em gestos e fatos que permitiram o empenho e a construção de uma realidade diferente. Para mais, a experiência mostra que a entidade foi decisiva, e por vezes a única alternativa para confrontar e tentar alterar as violentas dinâmicas de pobreza e segregação que marcam as relações capitalistas do espaço, principalmente em áreas sem regularização como foi o caso da antiga Comunidade Vila Santa Casa. Não é ao acaso, que a nostalgia permeia o discurso dos moradores do Conjunto Habitacional Santos T – Vila Santa Casa, pois anseiam a sociabilidade que perderam e ainda desejam recuperar traços do antigo

modo de vida comunitário. Por conseguinte, essa participação, aliada ao desenvolvimento de uma consciência crítica dos poderes hegemônico, diante das condições vinculadas a nova moradia, poderia criar vias para ações exercidas contra os despejos, propostas concretas relacionadas aos problemas do conjunto habitacional e dos moradores dos outros conjuntos construídos em fases anteriores (que fazem parte da antiga comunidade como um todo), assim como em parceria com outras organizações e movimentos sociais, obteria força para tratar de questões em outras escalas, como a do bairro e da cidade.

Diante do exposto, então, é notório que a apropriação do espaço para o uso, bem como sentimentos de reconhecimento, pertencimento e identidade vão além dos modelos e condutas formais (como por exemplo, eventos coletivos de entrega das moradias), pois o que dá sentido a vida que nos cerca, está ligado a maneira como representamos o espaço social em nosso cotidiano e nos posicionamos nele. Por esse motivo, a apropriação do espaço público e a ampliação da participação nas formas políticas de decisão oferece condições para uma maior democratização da cidade e a possibilidade de habitá-la.

Ainda que a cidade reserve um espaço e uma vida cotidiana fragmentada e normatizada, decorrendo em lugares de opressão e segregação, os anseios por uma outra vida, mostram-se capazes de reconstituir o desejo, em que as oportunidades de apropriação e participação, podem dar fundamento para a iniciativa de transformação da cidade. Logo, fica evidente diante desse quadro, que a apropriação do espaço público e participação ativa e coletiva tornam-se meios importantes e capazes de criar condições necessárias para assegurar vínculos consistentes entre os habitantes e o espaço, em que juntos, podem abrir caminho na busca e futura realização de habitar a cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

“O povo dessa favelinha que se deu bem”. Assim afirma um motorista de aplicativo ao avistar de dentro do seu carro, o Conjunto Habitacional Santos T – Vila Nova Santa Casa, enquanto trafega pela Avenida Senador Feijó.

No entanto, o conjunto construído no modelo de condomínio fechado, artigo pensado e produzido pelo setor imobiliário para as classes de rendas mais altas, que se tornou sinônimo de prestígio e qualidade de vida, obscurece alguns dilemas. Quando observado mais de perto, o empreendimento revela camadas de precarização. A precarização econômica, ao demandar por encargos de custo elevado (como os compromissos com segurança, limpeza e manutenção) que oneram as famílias de rendimentos mais baixos, por vezes colocando alguns moradores em situações de insegurança, instabilidade e vulnerabilidade (no caso de despejos), sem contar com a precarização social que, como mostra a experiência analisada, cria obstáculos para a reunião e o encontro, por meio das normas de uso e funcionalização, limitando o uso e reduzindo a sociabilidade.

Nesse ponto é observado que muitos dos moradores, embora reconheçam as melhorias associadas a moradia básica (no que se refere a questões estruturais, de proteção, higiene, como também de estabilidade familiar por ter “um teto”), se mostram insatisfeitos com as mudanças significativas relacionadas ao encarecimento do custo de vida e a convivência entre os moradores do prédio, principalmente, no distanciamento com os antigos vizinhos, a diminuição do vínculo e da integração social, bem como a perda de motivação nas atividades e da vivência no âmbito coletivo. Tal conjuntura, manifesta que a vivência pretendida e fundamentada no uso e nas diferentes possibilidades de apropriação do espaço, vai ficando cada vez mais distante, sendo tragada pelo habitat, com sua geometria, economicismo e funcionalizações, reduzindo os habitantes a atividades elementares (comer, dormir, se reproduzir), o qual simplifica e limita a vida humana a realização dessas funções e impossibilita as diversas maneiras de viver na cidade.

Contudo, o que predomina do lado de fora das grades e muros que cercam o edifício, é o mesmo pensamento do transeunte, fundamentado no discurso do Estado, de que a cidade caótica necessita da ordem exercida pelo planejamento e a regularização fundiária praticada com base na propriedade privada é a única alternativa capaz amenizar as desigualdades socioespaciais. Narrativa esta que dissimula a prioridade dada aos mecanismos de mercado, desconsiderando de forma intencional o desenvolvimento social, na ocasião em que viabiliza a posse e o acesso à terra apenas para aqueles que podem pagar por ela. Logo, quem ganha é o

setor imobiliário (liberando parcelas de terras regularizadas para o mercado), sendo esse cenário no qual estão estruturadas as políticas públicas de habitação social.

Ao tentar solucionar o déficit habitacional por meio da quantidade e do mercado, o poder público pressupõe beneficiar aqueles considerados como “sem teto”, e embora, de certa maneira, traga algumas melhorias (que podem ser momentâneas, já que não estão fortemente garantidas), ainda assim, essa realidade tem ocasionado moradias inadequadas, além da ineficiência em evitar que essa população se desvincule das situações de pobreza e exclusão social, como observado no caso do Conjunto Habitacional Santo T – Vila Santa Casa, e que poderia ser também verificado em tantos outros lugares onde ocorrem essas intervenções do Estado.

É indispensável entender, que diante do atual cenário de dominação, consumo, conformismo e tentativa de adequação, existe contraditoriamente, a insustentabilidade dessas condições, capaz de despertar o desejo de fazer com que a realidade vigente mude. Para isso foram considerados meios necessários para a realização das transformações, como a apropriação do espaço público e a participação ativa e coletiva dos indivíduos, para seguir em direção da busca do sentido do habitar plenamente a cidade.

Dessa forma, o trabalho buscou contribuir para o tema relacionado aos desdobramentos em que se promove a habitação de interesse social, com o intuito, não de encerrar, mas sim, de ampliar o debate e a reflexão sobre a política habitacional brasileira, observando como a união entre Estado, capital financeiro e mercado imobiliário, tem resultado em uma tendência elitista, que segue perpetuando e favorecendo os setores médios e de alta renda da população do país, em que, ao impor as formas de acesso à habitação mercantilizadas, atuam de modo significativo no plano da vida cotidiana, subtraindo as oportunidades de realização de uma vida plena para grande parte dos habitantes. Ao mesmo tempo, denominou-se importante avaliar e intencionar possibilidades de emancipação social, utilizando como principal via a apropriação do espaço público e o fortalecimento da participação, como importantes instrumentos para o embate contra a primazia do valor de uso dos espaços, sua apropriação e viabilidade de habitar a cidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Glória da Anunciação. **A produção do espaço a partir da tríade lefebvriana concebido/percebido/vivido**. In Dossiê Henri Lefebvre e a problemática urbana, GEOUSP, V. 23, N. 3 (2019), disponível em <http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/163307>

ALVES, Glória da Anunciação. **Privação, justiça espacial e direito à cidade**. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de (orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017.

ARRETECH, Marta. **Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais**. *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 3, pp. 431 a 458, 2002.

BARBOSA, Itaquê Santana. **O Estado e a produção habitacional pública**. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - FFLCH, Universidade de São Paulo.

BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade de Consumo**. Lisboa: Edições 70, 1995.

BRAGA, Rosana Aló Maluza. **A política municipal de habitação na cidade de Santos – SP na década de 1990**. São Carlos, 2004. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana) - CCET, Universidade Federal de São Carlos.

BOLAFFI, Gabriel. **Habitação e Urbanismo: o problema e o falso problema**. In: MARICATO, Ermínia (Org). **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, p. 37-70, 1982.

BONDUKI, Nabil. **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa e Cidade, 2008.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. **Os pioneiros da habitação social: inventário da produção pública no Brasil entre 1930 e 1964**. São Paulo: Editora Unesp, 2012, v. 2.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

_____. **Política habitacional Del Régimen Militar al gobierno de Lula: desafios e impasses**. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, XXXVII (145-146), 2005.

_____. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. *Arq. Urb: revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo*. n. 1, 2008. São Paulo: Universidade São Judas Tadeu, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Data de acesso: 08 out. 2020.

_____. **Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida**. *Teoria e Debate*. edição 82, mai./jun. 2009. Disponível em: <http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/doprojeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida>. Data de acesso: 08 out. 2020.

- CHAUÍ, Marilena. **Conformismo e resistência**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. **Cidade de Muros. Crime, segregação e cidadania em São Paulo**. São Paulo: Edusp, 2000.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007.
- _____. **Espaço-tempo na Metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: FFLCH, 2017a.
- _____. **A privação do urbano e o “Direito à Cidade” em Henri Lefebvre**. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; ALVES, Glória; PÁDUA, Rafael Faleiros de (orgs.). **Justiça espacial e o direito à cidade**. São Paulo: Contexto, 2017b.
- _____. **A representação arcaica do espaço e o espaço público, para além da esfera pública, e seu sentido atual**. In CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2018.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. **Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos**. Campinas, 1999. Tese (Doutor em Ciência Política) - IFCH, Universidade Estadual de Campinas.
- _____. **Plano Diretor em Santos: política negociada**. In: São Paulo em Perspectiva, 15. São Paulo: Fundação Seade, jan-mar. 2001.
- CARRIÇO, José Marques. **Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. 2006. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. Tese (Doutor em Planejamento Urbano e Regional) - FAU, Universidade de São Paulo.
- CARRIÇO, José Marques; SOUZA, Clarissa Duarte de Castro; SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos. **Produção imobiliária na “capital do pré-sal”. Euforia, vacância e demanda reprimida**. Revista Arquitectos nº 253.05 – ano 22, jun. 2021.
- CERTEAU, Michel de. **A invenção do cotidiano 1. Artes de fazer**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- CORREIO, Rodrigo Rage Ferro. **Interpretando a função social da propriedade urbana com base no pensamento de Henri Lefebvre**. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol. 11, nº 2, p. 101-121, jan. 2019.
- CUNHA, JOSÉ Marques Pinto da (org.). **Novas Metrôpoles paulistanas: população vulnerabilidade e segregação**. Campinas: Núcleo de Estudos de População - Nepo/Unicamp, 2006.

DEMOLIÇÃO da Vila Santa Casa é iniciada. Central das notícias, Santos, 01 mar. 2018. Disponível em: <http://noticias.cenoticias.com/9042541?origin=relative&pageId=eccf6c76-5457-44e7-85b4-d14d106ed7a7&PageIndex=3> Data de acesso: 05 nov. 2018.

DEPARTMENT OF ENVIRONMENT. **Fair Deal for Housing, Cmd 4728.** London: HMSO, 1972.

DIAS, Vitória Ferraz. **Mapeamento de Ocorrências de Eventos Perigosos no Município de Santos SP: integração com dados de Vulnerabilidade Socioambiental.** Rio Claro, 2014. Trabalho de Graduação (Bacharel em Geografia) - IGCE, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas.** Curitiba, Educar, n. 24, p 213-225, 2004.

ENCRUZILHADA completa hoje 37 anos. Diário Oficial de Santos, Santos, 1 set. 2005. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/bairro16a.htm>. Data de acesso: 05 nov. 2018.

ENCRUZILHADA e seu grande dilema. A Tribuna, Santos, 11 nov. 1982. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0100b22a.htm> Data de acesso: 05 nov. 2018.

ENCRUZILHADA, entre passado e presente. A Tribuna, Santos, 21 dez. 2009. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0100b52.htm> Data de acesso: 05 nov. 2018.

ESKINAZI, Bruna Garcia. **Condomínio Vanguarda: luta e resistência no centro de Santos/SP.** São Paulo, 2018. Dissertação (Mestre em Geografia) - FFLCH, Universidade de São Paulo.

Estatuto da Cidade e Legislação Correlata. Lei no 10.257 de 10 de julho de 2001. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

FABIANO, Caio Manoel de Oliveira. **Subsídios ao plano de regularização fundiária e urbanística da Zona Especial de Interesse Social do núcleo habitacional Dique Vila Gilda, Santos – SP.** São Paulo, 2008. Dissertação (Mestre em Habitação: Planejamento e Tecnologia) – IPT, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo.

FERREIRA, Geniana Gazotto, CALMON, Paulo, FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo, & ARAÚJO, Sueli Mara Vaz Guimarães. **Política habitacional no Brasil: uma análise das coalizões de defesa do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social versus o Programa Minha Casa, Minha Vida.** urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180012, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.001.AO04>.

FIX, Mariana; ARANTES, Pedro Fiori. **Como o governo Lula pretende resolver o problema da habitação. Alguns comentários sobre o pacote habitacional Minha Casa, Minha Vida.** *Correio da Cidadania.* Disponível em: <https://www.correiodacidade.com.br>. Data de acesso: 04 ago. 2020.

GARCIA, Fernando Garcia; WHITEHEAD, Christine, SANTA ROSA, Júnia Santa Rosa; ROSSBACH, Anaclaudia (Orgs). **Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios**. DF: MCIDADES; SNH; MPOG, 2015.

GOMES, Ângela. **A invenção do trabalhismo**. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro, 1988.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **Espaços de esperança**. São Paulo: Loyola, 2015.

IASI, Mauro Luís. **Ensaio sobre consciência e emancipação**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

Lei Municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968: Institui o plano diretor físico do município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências.

Leis Municipais de nº 810, de 12 de dezembro de 1991: Dispõe sobre a criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, autoriza a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências.

Leis Municipais de nº 53, de 15 de maio de 1992: Dispõe sobre a criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, e dá outras providências.

Lei Municipal nº 311, de 24 de novembro de 1998: Institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do município de Santos dá outras providências.

Lei Municipal nº 312, de 24 de novembro de 1998: Disciplina o ordenamento do uso e ocupação do solo urbano na área insular do município de Santos e dá outras providências.

Lei Complementar nº 551 de 27 de dezembro de 2005: Disciplina a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e institui a progressividade nas cobranças do IPTU e dá outras providências.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

KOWARICK, Lúcio. **Escritos urbanos**. São Paulo: editora 34, 2009a.

KOWARICK, Lúcio. **Viver em risco. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**. São Paulo: editora 34, 2009b.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: UFMG, 2002 [1970].

_____. **A vida cotidiana no mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

_____. **A produção do espaço**. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

_____. **De lo rural a lo urbano**. Barcelona: Ediciones Península, 1975.

_____. **Espaço e política: o direito à cidade II**. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

_____. **O direito à cidade**. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

MALAVISK, Paula Dagnone. **O programa municipal Alegre Centro (Santos-SP): alegria para poucos e exclusão para muitos**. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestre em Geografia) - FFLCH. Universidade de São Paulo.

MARICATO, Ermínia. **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1982.

MELLO, Gisele Homem de. **Expansão e estrutura urbana de Santos (SP): aspectos da periferação, da deterioração, da intervenção urbana, da verticalização e da solidariedade**. São Paulo, 2008. Dissertação (Mestre em Sociologia) - FFLCH. Universidade de São Paulo.

Ministério das Cidades. **Diálogo Brasil e União Europeia: Habitação Social, Financiamento e Subsídios**. Brasília, 2015.

MORADA rica X morada pobre: podem duas classes sociais dividirem o mesmo quarteirão? Diário do Litoral, Santos 26 ago. 2018. Disponível em: <http://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/morada-rica-x-morada-pobre-podem-duas-classes-sociais-dividir-o-mesmo/116489/> Data de acesso: 06 nov. 2018.

MOREIRA, Gilsélia Lemos. **A cidade de Santos nos limites da verticalização: uma análise a partir dos anos de 1970**. Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória, 2014.

OLIVEIRA, Maysa Mayara Costa de; QUEIROZ, José Benevides. **A rebeldia das cidades como gênese da constituição do espaço urbano contemporâneo**. Revista Pós Ciências Sociais, v.13, n. 25. UFMA, 2006. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/4284/2338>. Data de acesso: 05 nov. 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS (PMS). **Proposta do novo plano diretor de Santos: Manual do proprietário**. Santos, 1995.

RAPPL, Katrin. **Políticas Públicas e Habitação de Interesse Social: similaridades e diferenças entre o caso Brasileiro e o Espanhol**. Campinas, 2015. Dissertação (Mestre em Arquitetura, tecnologia e Cidade) - Universidade Estadual de Campinas.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **A política urbana no governo Lula**. Ideias: Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, Campinas, v. 1, n. 3, p. 62-80, 2011.

_____. **Políticas públicas no espaço**. Revista Cidades, v. 13, n. 22, UNICAMP, p. 41-69, 2016.

ROLNIK, R. (Coord.); BISCHOF, R.; KLINTOWITZ, D.; REIS, J. **Como produzir moradia bem localizada com recursos do programa minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

_____. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

SACHS, Céline. **São Paulo: Políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: Edusp, 1999.

SANTO AMORE, Caio; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Org.). **Minha casa... e a cidade? Avaliação do Programa Minha, Casa Minha Vida em seis estados brasileiros**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos. **Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP: o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade**. Santos, 2018. Dissertação (Mestre em Direito) - Universidade Católica de Santos.

SANTOS T- Vila Santa Casa deve ficar pronto em janeiro de 2018. Câmara Municipal de Santos, Santos, 25 mai. 2017. Disponível em: <http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/noticia.php?codigo=7216>. Data de acesso: 05 nov. 2018.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE (Sedam). Plano Diretor: coletânea de estudos técnicos e documentos legais aprovados em discussão. Santos, dez. 1992.

SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS SOCIAIS. 2. 2017, Florianópolis. **Reflexões sobre habitação social: Uma revisão do panorama da União Europeia baseada em Scanlon, Arrigoitia e Whitehead**. PACHECO, Juliana Thaisa Rodrigues; PACHECO, Mauricio Zadra.

SHIMBO, Lucia Zanin. **Habitação social, habitação de mercado: a confluência entre Estado, empresas construtoras e capital financeiro**. São Carlos, 2010. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - EESC, Universidade de São Paulo.

VAINER, Carlos Bernardo. **Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos Bernardo. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.

VAZQUEZ, Daniel Arias (org.). **A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento**. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

VIANNA, Luiz Werneck. **Liberalismo e sindicato no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 1976.

VILLAÇA, Flávio. **O espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Strubio Nobel, Fapesp, 1998.

ANEXO



CONJUNTO HABITACIONAL SANTOS “T” - VILA SANTA CASA

HISTÓRICO DA ANTIGA COMUNIDADE VILA SANTA CASA 1)

Quando foi iniciada?

A ocupação irregular foi iniciada em 1962.

2) Por quem (a origem regional das famílias).**3) Em que momento ocorreu o processo de adensamento populacional,****4) Quando aconteceu a introdução de políticas públicas (como urbanização da favela, execução de pavimentação de vielas, construção de outras infraestruturas)?**

Localizada num dos bairros nobres da cidade, antes conhecida por “Caldeirão do Diabo”, foi vista como um desafio para a Cidade, cuja única solução seria a remoção das famílias lá residentes. Os moradores da Vila Santa Casa conviviam com o fato de que todas as benfeitorias construídas estavam em risco, pois a propriedade do terreno se dividia entre Santa Casa (81,5%) e Prefeitura Municipal de Santos (18,5 %). Em setembro de 1994, a Prefeitura Municipal de Santos entregou obras de urbanização na Vila, que com a participação dos moradores, garantiram melhoria nas condições de infraestrutura. O terreno foi comprado pela Prefeitura de Santos e COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista) em 1995 a fim de que se elaborasse e executasse um projeto de urbanização na área, apontando alguns objetivos básicos, quais sejam: a revitalização urbana, o desenvolvimento econômico e a melhoria das condições de habitabilidade. Neste mesmo ano foi anunciada a “Operação Urbana” para abertura da Av. Senador Feijó e revitalização do local.

5) Existiam associações, grupos, ONG que atuavam na comunidade?

Há a Associação de Moradores da Vila Santa Casa.

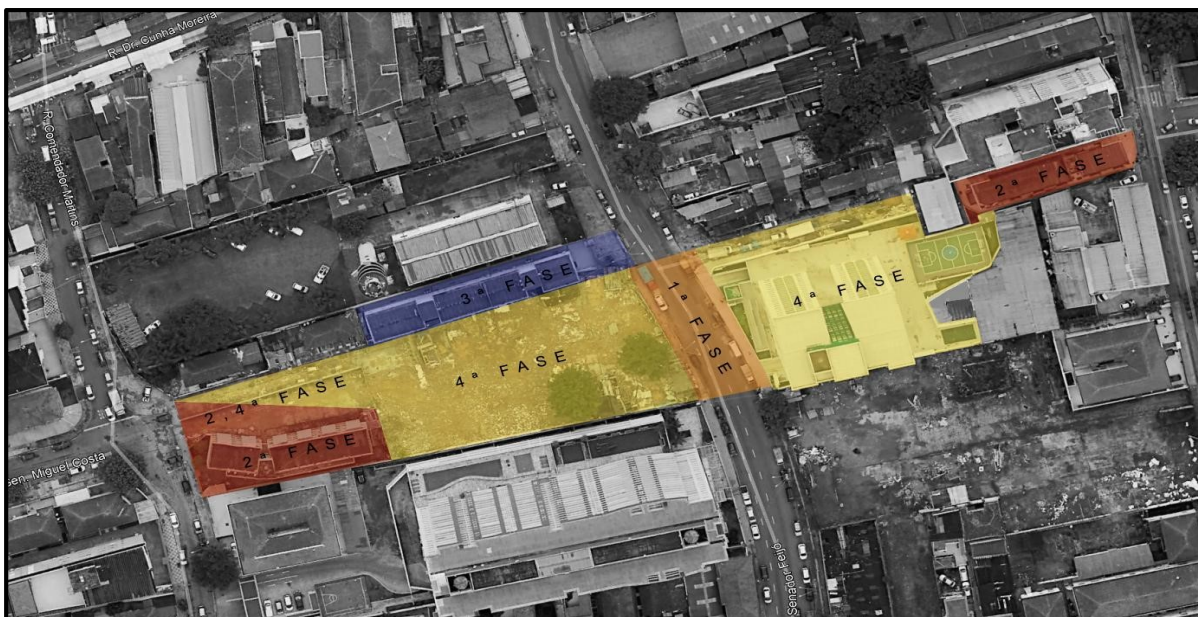
6) Qual o período e de que modo se deu o todo o processo de regularização fundiária (em que governo começou as negociações, as remoções e transferência das famílias)?**7) Quando foram entregues os dois prédios anteriores ao Conjunto Habitacional Santos “T”, que também fazem parte do plano de regularização fundiária da comunidade? Fases da intervenção:** A intervenção da área da Vila Santa Casa ocorreu em 4 fases: **1ª Fase:** Abertura da Av. Senador Feijó (Início das tratativas) - Ano de 1995; **2ª Fase:** Remoção de 48 famílias para os Edifícios I e II:

24 unidades habitacionais: Av. Comendador Martins - Ano de 1996;

24 unidades habitacionais: Av. Washington Luís – Ano de 1998;

3ª Fase: Remoção e atendimento de 16 famílias para o Edifício III de 30 unidades habitacionais. Av. Senador Feijó - Ano de 2006;

4ª Fase: Remoção e atendimento de 133 famílias no Edifício Santos “T” (Vila Santa Casa - Ano de 2018).



8) Quais as particularidades da Comunidade Vila Santa Casa em relação à formação de outras comunidades da cidade?

Uma comunidade localizada no meio da cidade e totalmente aterrada.

9) Para onde as famílias foram transferidas durante o processo de regularização?

Com a execução do Empreendimento Habitacional de Interesse Social Santos “T” (Vila Santa Casa), vimos:

- A inovação na verticalização de conjuntos habitacionais populares, sendo um passo muito importante para municípios escassos de áreas livres, para atendimento de famílias que aguardam atendimento junto aos municípios, proporcionando assim, a possibilidade de atender a um número maior de famílias;
- O grande ganho foi a realocação de todas as famílias na mesma rua (em frente), erradicando a favela. As famílias continuam sendo atendidas e usando os mesmos equipamentos públicos, não alterando o círculo de convívio das mesmas.



HISTÓRICO DE EXECUÇÃO DO PROJETO HABITACIONAL

1) Qual era a situação do terreno (quem era o proprietário)?

O terreno foi doado pela COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista) à CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo).

2) Área do terreno;

O terreno possui 2.034,72 m².

3) Empresa que construiu;

PANDA Engenharia e Construção Ltda.

4) Como se dá a configuração do prédio (quantos pavimentos e apartamentos por andar, qual metragem dos apartamentos, quantos elevadores, o que existe na área comum - garagem, salão de festas, portaria, quadra, etc)?

O Empreendimento Habitacional de Interesse Social Santos "T" (Vila Santa Casa) possui subsolo, 19 pavimentos tipo, com 07 unidades por pavimento, o que totaliza 133 unidades habitacionais (área construída: 11.893,92 m²). Cada unidade habitacional é composta por sala, cozinha, área de serviço, banheiro e 02 dormitórios. Conta ainda com centro comunitário, área de lazer (salão de jogos, quadra esportiva, playground, brinquedoteca, salão de festas e quiosque com churrasqueira), vagas para automóvel, moto e bicicleta.

5) Qual foi o programa do governo federal que beneficiou a construção do empreendimento?

O empreendimento denominado Santos "T" (Vila Santa Casa) foi realizado em parceria entre a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo), a Prefeitura de Santos e a COHAB-ST (Companhia de Habitação da Baixada Santista).

6) Quantidade de famílias cadastradas e beneficiadas?

133 famílias no Empreendimento Habitacional Santos "T".

7) Perfil dos beneficiários: média do número de residentes por apartamento, renda média, grau de escolaridade, gênero do chefe de família.

01 a 04 pessoas em média por apartamento; 01 a 04 salários mínimos; Ensino Fundamental; Feminino.

8) Existência de famílias que ainda não foram contempladas (ou foram alocadas em outros conjuntos habitacionais)? Todas as famílias foram atendidas.

9) Houve a participação dos beneficiários no processo, como em reuniões conjuntas com a COHAB e a Prefeitura de Santos - essas reuniões eram mais informativas ou deliberativas?

Sim, através de reuniões com a COMUL – Vila Santa Casa (Comissão Municipal de Urbanização e Legalização) e de Audiências Públicas.

10) Como foi calculado o valor da prestação do imóvel para os beneficiários?

Através de critérios da CDHU.

11) Os moradores pagam condomínio? Qual o valor?

Sim. Não temos informação quanto a valores, uma vez que o Conjunto atualmente possui corpo diretivo (Síndico e Conselhos).

12) Já ocorre situação de pessoas inadimplentes?

13) As famílias são mutuarias da CDHU, sendo assim não temos essa informação.

14) **Qual o tipo de titulação que foi dada aos beneficiários?**

As famílias são mutuarias da CDHU, sendo assim não temos essa informação.

15) **Havia famílias que moravam de aluguel? O que foi feito nesse caso?**

Não.

16) **Há casos de transferência de imóveis para terceiros?**

As famílias são mutuarias da CDHU, sendo assim não temos essa informação.

17) **O que foi feito quanto aos comércios que existiam na comunidade?**

Os comércios foram transferidos para Boxes comerciais ao lado do empreendimento Santos “T”.

18) **Existe algum projeto da Prefeitura para uso do terreno que foi desocupado pela antiga comunidade?**

A COHAB-Santista está desenvolvendo estudos sobre a área.

DIRETORIA.