



**A problemática contemporânea da Regularização Fundiária no Brasil:
uma reflexão a partir da Vila Gilda em Santos-SP**

Jessica Seabra

Professora Doutora, UNIVAG, Brasil
jessica.seabra@univag.edu.br

Jeane Aparecida Rombi de Godoy

Professora Doutora, UNIVAG, Brasil.
jeane.rosin@univag.edu.br

Taynara Barreto Macedo

Mestranda, UNIVAG, Brasil.
taynarabarretom@gmail.com

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar o núcleo urbano informal Vila Gilda, localizado em Santos, no estado de São Paulo, realizando um breve panorama histórico de sua formação e das experiências de regularização fundiária na área, destacando suas implicações sociais, urbanísticas e ambientais. O trabalho utiliza uma metodologia baseada em revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre o dique da Vila Gilda e sobre as políticas e projetos de regularização fundiária executados no local, realizando um contraponto com a discussão em nível nacional da matéria, especialmente a partir de marcos teóricos na legislação brasileira que dizem respeito à regularização fundiária. O estudo demonstra a importância de análises históricas e contextuais relativas às políticas urbanas no país, e os resultados apontam para a necessidade de um diálogo constante entre as esferas da regularização e do planejamento, a fim de evitar a perpetuação de desigualdades socioespaciais, assim como, considerar as especificidades geofísicas que caracterizam os espaços de vulnerabilidades ambientais.

PALAVRAS-CHAVE: regularização fundiária, Vila Gilda, Santos, vulnerabilidade ambientais.

1. INTRODUÇÃO

O planejamento territorial no Brasil enfrenta desafios profundos, especialmente em relação à regularização fundiária de núcleos urbanos informais. No contexto de Santos, no estado de São Paulo, a Vila Gilda emerge como um exemplo emblemático que demonstra a complexidade dessas questões. Formado ao longo de mais de sete décadas, esse núcleo urbano informal reflete tanto a ausência de políticas urbanas e habitacionais eficazes quanto a resistência e resiliência dessa comunidade que convive com a precariedade das condições de ausência de infraestrutura básica.

Este artigo propõe uma análise crítica sobre a formação e desenvolvimento da Vila Gilda, em Santos, considerando as transformações urbanas e os impactos gerados pela inadequação e insuficiência dos processos de planejamento territorial. A análise perpassa a história do núcleo desde os anos 1960, examinando as ações de regularização fundiária já empreendidas e as limitações dessas iniciativas. Além disso, discute-se as possibilidades contemporâneas de regularização propostas pela Prefeitura de Santos à luz da Lei Federal 13.465/2017.

A metodologia deste estudo fundamenta-se em uma revisão bibliográfica e pesquisa documental sobre o planejamento urbano e a regularização fundiária em Santos, com ênfase na formação e desenvolvimento do núcleo urbano informal Vila Gilda. A análise crítica dos dados coletados permeia todo o trabalho, permitindo uma compreensão aprofundada dos desafios e das implicações das políticas urbanas na área em estudo.

O artigo está organizado em duas seções. Na primeira, apresenta-se um breve panorama da formação do núcleo informal no dique da Vila Gilda, destacando as iniciativas de regularização fundiária ocorridas no local ao longo do tempo. Esse panorama é contraposto à discussão teórica sobre regularização fundiária no Brasil, a partir dos principais marcos regulatórios. A segunda seção apresenta uma leitura crítica do projeto-piloto de urbanização em curso no local, destacando a tensão entre a demanda por habitação social, a preservação ambiental e as condições de vida das populações locais.

2. O DESENVOLVIMENTO DA VILA GILDA E AS INICIATIVAS DE REGULARIZAÇÃO

O dique da Vila Gilda situa-se no setor Noroeste da cidade de Santos, que abrange os bairros do Saboó, Alemoa, Chico de Paula, Jardim Bom Retiro, São Manoel, Caneleira, Santa Maria, Jardim Rádio Clube, Areia Branca, Castelo e São Jorge. Este setor se tornou a principal área de habitação popular, tanto regular quanto irregular, em um processo contínuo de ocupação que começou em meados da década de 1950 e se estendeu até o início dos anos 2000, por meio de loteamentos privados, ocupações e conjuntos habitacionais empreendidos pela COHAB-ST.

Originalmente, as terras da região Noroeste pertenciam à Marinha, e estavam sob o domínio de foreiros, dependendo do Governo Federal para a concessão do direito de intervenção urbanística e de transações comerciais (Santos et al, 2019, p.153). A valorização imobiliária de parte da cidade, predominantemente à orla do mar, resultou em um desequilíbrio na oferta e nos preços dos imóveis. Essa disparidade se acentuou na década de 1980, quando o aluguel de um apartamento de um quarto na orla era equivalente ao de um apartamento de três dormitórios na Zona Noroeste. “A diferença do valor do metro quadrado dos imóveis poderia chegar a variações de até sete vezes de uma região para outra.” (Santos et al, 2019, p.153).

Nesse contexto, a Vila Gilda desenvolveu-se e consolidou-se, tornando-se hoje a maior favela de palafitas do Brasil, abrigando mais de 26 mil moradores em uma área de preservação permanente degradada. Ao mesmo tempo, a cidade ostenta o maior jardim frontal de praia do mundo, com 218.800 m²¹ de áreas verdes ao longo de sua orla marítima. Essa dicotomia espacial evidencia as profundas desigualdades socioespaciais presentes em Santos, que, apesar de registrar um dos maiores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país, apresenta realidades contrastantes em seu território.

Figura 1 - Menino brincando nas águas do Rio Bugres na Vila Gilda



Fonte: Facebook "Vida sobre Vigas: Vivendo nas Comunidade de Santos", Excerto de vídeo publicado em 1º de fevereiro de 2019. Disponível em:

https://www.facebook.com/vidassobrevigas/videos/333567267256600?locale=pt_BR. Acesso em 8 abr 2024

A Figura 1 retrata a imagem de um menino em pleno salto para as águas do Rio Bugres, que cercam a Vila Gilda. Ao fundo, vê-se uma pequena embarcação navegando lentamente, e

¹ Cf.: <https://www.turismosantos.com.br/?q=pt-br/content/jardim-da-orka>

as palafitas características da comunidade, erguidas sobre as águas de forma precária. Essa cena simples captura um momento de vida e vitalidade em um ambiente de adversidade, destacando a capacidade de resiliência e de criação de laços sociais e afetivos dentro dessa comunidade.

No entanto, o Rio dos Bugres, que delimita parte dos municípios de Santos e São Vicente, enfrenta sérios problemas ambientais. Atualmente, o rio está altamente poluído, resultado da supressão de vegetação, do descarte irregular de resíduos, do aterramento e da ocupação irregular em áreas de manguezal. Essas práticas têm causado a degradação dos ecossistemas locais e coloca em constante risco as pessoas das comunidades que ali habitam.

Ao visibilizar dados contrastantes de Santos como os apresentados, e a vida que pulsa na Vila Gilda, como mostrado na Figura 1, fica clara a urgência de ampliar o debate público sobre as condições de comunidades como a Vila Gilda. É essencial que núcleos urbanos informais sejam vistos não apenas como espaços de vulnerabilidade, mas também como territórios onde as pessoas resistem e criam formas de viver. Isso demanda uma resposta cuidadosa nas políticas de planejamento urbano e regularização fundiária, que devem estar estreitamente alinhadas com a recuperação e a proteção dos recursos ambientais.

Essas discrepâncias refletem a perpetuação de uma segregação socioespacial histórica. O núcleo informal da Vila Gilda surgiu na década de 1960 e, nas décadas subsequentes, expandiu-se tanto em direção à terra firme quanto sobre as águas dos rios Bugres e São Jorge, que deságuam no estuário de Santos. As habitações irregulares, construídas sobre palafitas, estendem-se por toda a extensão do canal do dique, evidenciando o crescimento desordenado e a falta de integração à cidade formal.

O dique da Vila Gilda, na zona Noroeste da cidade, é subdividido em áreas que foram denominadas pelos próprios moradores, refletindo a organização interna e a complexidade da ocupação. As áreas foram nomeadas a partir de características do local. A “Favela da Última Ponte, Vila Telma, Terror, Casinhas, AGB e Caixa D’água”, juntas, são denominadas oficialmente pela prefeitura como Dique da Vila Gilda (Fonseca, 2021, p.15). Em documentos, a Prefeitura de Santos utiliza as denominações das vias de acesso às residências. Assim, em direção ao sul, encontram-se o Caminho São José, Caminho da Capela e Caminho da Divisa. Na região oeste da ocupação, seguindo a norte, está o Caminho São Sebastião, que conforma a Vila Telma. À nordeste, há ainda o Mangue Seco e Butantã, já próximos a outra comunidade, o Jardim São Manoel, que também se expandiu em direção ao estuário. (Figura 2)

A construção de um dique e canais de drenagem na década de 1950, pelo antigo Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), marcou o início da ocupação irregular na região. O processo envolveu um grande aterro hidráulico ao longo das margens do Rio dos Bugres, resultando na destruição de parte significativa da vegetação nativa e na transformação do antigo manguezal em áreas disponíveis para ocupação (COHAB-ST 2007). A parte alta da denominada crista do dique fora nivelada para facilitar a entrada de máquinas durante a construção, tornando-se a primeira área ocupada por moradias clandestinas, que se espalharam rapidamente ao longo da margem e sobre o próprio rio, com a construção de casas sobre palafitas.

O processo de ocupação irregular contribuiu para a degradação ambiental da região², acentuando os impactos sobre o manguezal, um ecossistema caracterizado por solos de baixa consistência, frequentemente alagados, o que dificulta a construção de edificações. Devido ao alto custo da habitação no mercado formal, os manguezais vêm sendo ocupados por assentamentos espontâneos de populações de baixa renda, especialmente na Baixada Santista, onde o planejamento urbano tem falhado em conter o avanço dessas ocupações e em oferecer alternativas habitacionais adequadas, remanejando essas populações para outras áreas.

Figura 2 - Localização esquemática das comunidades da Vila Gilda



Fonte: Produzido pelas autoras (2024) a partir de informações da Prefeitura de Santos (2014) disponíveis em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/downloads/arquivos/28-12-2020/anexo_1_-relaao_de_ureas_priorit_rias_controle_ocupaaes_2014.pdf

O desenvolvimento da ocupação no dique ao longo de algumas décadas pode ser observado nas imagens da Figura 3. Na década de 1960, observava-se poucas construções na

² Outro fator que contribuiu para a degradação ambiental no local foi a instalação do Lixão Municipal do Sambaibatuba, em 1965, à margem do rio em São Vicente. Durante mais de 30 anos, o local recebeu cerca de quatro mil toneladas diárias de lixo, sem qualquer sistema de tratamento do chorume ou sistemas para impedir que as marés levassem resíduos ao rio. (COHAB-ST, 2007).

área, entretanto nos anos 1970 e 1980 houve um aumento significativo das ocupações, consolidando-se na década de 1990 com a expansão das palafitas inclusive no lado de São Vicente, município limítrofe com Santos.

Esse fenômeno reflete a problemática de habitação que se intensificou em nível nacional com a urbanização acelerada da década de 1970, quando a população brasileira se tornou majoritariamente urbana, e os assentamentos informais³ começaram a surgir mais expressivamente, abrigando populações de baixa renda em áreas sem infraestrutura adequada.

Figura 3 - Aerofotogrametrias comparando o crescimento da ocupação no dique da Vila Gilda



Fonte: Compilado pela autora (2024) a partir das imagens de HERZOG (2012)

Entretanto, a questão habitacional em Santos remonta ao início do século XX. A urbanização da cidade, impulsionada pela oligarquia cafeeira no final do século XIX, provocou um rápido, porém desordenado crescimento populacional. Esse processo levou à proliferação de cortiços, chalés e barracos. Já em 1894 a legislação passou a proibir esse tipo de habitação dentro dos limites urbanos de Santos, forçando as camadas mais pobres da população a se deslocarem para regiões periféricas, nas áreas atualmente denominadas como Macrozona dos Morros e a Macrozona Noroeste.

³ Conforme estudos do Ipea, assentamento informal é uma expressão sem conceituação definida sobre o “que é usualmente conhecido como periferia, morro, quebrada, bairros-satélite, *shanty town*, *barriada*, *barrio marginal*, *tugúrio*, *slum*, *gueto*, *vilas*, entre outras denominações plurais”. Essas áreas nem sempre estão localizadas na periferia, podendo se encontrar em zonas centrais, extremamente pobres, pobres ou de baixa renda. “São áreas com maior ou menor acesso à urbanidade, podem ser horizontais ou verticais, com nenhuma, alguma ou total segurança da posse.” (Baldim e Santiago, 2022, p.28).

Apenas décadas depois, em 1968, o primeiro Plano Diretor de Santos introduziu um conjunto de políticas voltadas para organizar o crescimento urbano e controlar a ocupação do território. Por meio dele foi estabelecida a regulação da densidade demográfica por hectare e dimensões mínimas para loteamentos, sistema viário e grandes áreas verdes. Paralelamente, foi aprovada a norma que disciplinava a Macrozona dos Morros, onde a autoconstrução era comum, apesar das restrições geológicas e ambientais. Até então, nada se falava nas normativas sobre a ocupação no dique.

No contexto nacional, acompanhando o processo de urbanização, o marco inicial da regularização fundiária urbana pode ser identificado na Lei Federal nº 6.766/1979, que estabeleceu as bases para o parcelamento do solo urbano, visando garantir direitos aos adquirentes de lotes e promover um desenvolvimento urbano adequado. Embora a lei tivesse como objetivo promover um desenvolvimento urbano adequado, ela não abordava a regularização de assentamentos informais, tampouco proporcionava qualquer democratização do acesso à terra (Costa e Romeiro, 2022, p. 257). Dessa forma, perpetuava-se o passivo social gerado pelas ocupações irregulares.

A necessidade da regularização fundiária como uma política pública só foi incorporada ao debate urbano com o movimento pela Reforma Urbana, a partir da década de 1980. Esse movimento se baseou em três pilares fundamentais: o direito à cidade, a gestão democrática das cidades e a função social da propriedade, que juntos buscavam garantir moradia digna e a participação ativa da sociedade no planejamento urbano. A mobilização e luta social resultou em avanços legislativos refletidos na Constituição Federal de 1988, que introduziu o artigo 183, abordando a usucapião constitucional de imóvel urbano e a concessão de uso, reconhecendo o direito à moradia e a função social da cidade e da propriedade (Costa e Romeiro, 2022).

No entanto, a regularização fundiária específica para lotes urbanos só foi inserida no ordenamento jurídico federal em 1999, com a promulgação da Lei nº 9.785/1999, que alterou a Lei nº 6.766/1979. Essa nova legislação buscou flexibilizar as normas de parcelamento do solo, permitindo a formalização de áreas consideradas “especiais” (Costa e Romeiro, 2022, p. 260). Pouco antes, em 1998, um importante avanço para a regularização de assentamentos estabelecidos em terras da União foi a promulgação da Lei Federal 9.636 de 1998, que trouxe a possibilidade de regularização, administração, aforamento e alienação em imóveis dessa natureza.

2.1. O início das tentativas de regularização fundiária na Vila Gilda (1989 a 2001)

Em Santos, essas discussões repercutiam já no final da década de 1980, quando a Prefeitura Municipal de Santos, entre 1989 e 1992, implementou um projeto piloto de urbanização e regularização fundiária na Vila Telma, beneficiando 111 famílias. Durante esse processo, o município promulgou a Lei Complementar nº 53 de 1992, dispondo sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com o “objetivo adequar a propriedade do solo à sua função social.” (Art. 1º). Nessa lei a Vila Gilda foi demarcada como ZEIS-1, definidas como:

I - Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS-1), áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos,

incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, onde exista interesse em se promover à regularização jurídica da posse, a legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana. (Lei Complementar nº 53, 1992, Art. 2º)

A demarcação da Vila Gilda como ZEIS-1 representou um marco importante na política de regularização, ao buscar transformar essas áreas ocupadas espontaneamente em territórios juridicamente protegidos e integrados ao tecido urbano. Apesar da crise do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), a política municipal de habitação em Santos avançou, fortalecida pela regulamentação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP) e pela criação do Conselho Municipal de Habitação (CMH) em 1991, além da realização das primeiras Conferências Municipais de Habitação do município (Lima Junior e Carriço, 2014).

A continuidade dessas iniciativas culminou no projeto "Vida Nova no Dique", implementado pela administração progressista que governou a cidade entre 1989 e 1996. Financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e coordenado pela Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST)⁴, o projeto de urbanização da Vila Gilda tinha como metas a construção de moradias modulares, a criação de sistemas de aterros e drenagem, além da integração de políticas de saúde, educação e assistência social.

O projeto também previa a capacitação dos moradores da Vila Gilda para atuarem na construção civil, por meio de uma cooperativa criada em 1994, que administrava uma fábrica de blocos de concreto e peças pré-moldadas. Cerca de 80% dos operários envolvidos nas obras do dique eram residentes da própria comunidade, o que promoveu a qualificação da mão de obra local e incentivou a autoconstrução. Como resultado, entre 1995 e 1996, o projeto "Vida Nova no Dique" se consolidou como a maior obra do município, com a construção de 307 novas moradias e a consolidação de 243 residências existentes. (Santos et al, 2019). Paralelamente, 260 famílias foram realocadas para a Vila Pelé, ao lado da Vila Gilda, por meio de um programa de lotes urbanizados que também promovia a autoconstrução.

A fase inicial do projeto, marcada pelo expressivo envolvimento da comunidade e pela utilização de mão de obra local, foi interrompida em 1997 com a mudança de gestão municipal. O novo governo suspendeu a continuidade das obras, contratando uma empreiteira para finalizar as construções sem a participação da população. A partir de então, o foco se voltou para a urbanização da área, com a pavimentação dos caminhos São José e São Sebastião, as duas principais vias de acesso às residências localizadas no Dique da Vila Gilda, e a implementação de um aterro hidráulico maior.

2.2. Inovações legislativas e os Programas governamentais federais (2001 a 2009)

⁴ A Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST) foi designada como representante do município de Santos para conduzir a transferência dos bens imóveis produzidos no Dique da Vila Gilda aos seus ocupantes, conforme estabelecido no artigo 4.º da Lei n.º 1.387 de 12 de maio de 1995. Além disso, a COHAB-ST assumiu a responsabilidade pela execução do projeto habitacional e urbanístico, visando a regularização dos assentamentos das famílias que ocupavam essas áreas. A referida lei também autorizou o município de Santos a tomar, por aforamento da União Federal, terrenos de marinha localizados no Dique da Vila Gilda e no Jardim Rádio Clube, com posterior transferência aos ocupantes. Ademais, desafetou áreas públicas de uso comum, permitindo sua incorporação ao projeto.

Em 2001, a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) trouxe importantes avanços para a política urbana no Brasil ao regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988. O Estatuto da Cidade estabeleceu regramentos fundamentais para a política nacional de desenvolvimento urbano, e consagrou o direito a cidades sustentáveis como diretriz geral da política urbana (art. 2º, inciso I). Nesse contexto, houve o reconhecimento da necessidade de regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda (Sunfeld, 2002, p. 60; Costa e Romeiro, 2002, p. 259). Particularmente no que se refere à regularização fundiária, o Estatuto da Cidade prevê:

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; (Lei nº 10.257/2001, Art. 2º, inciso XIV)

Essa legislação nacional, embora inovadora, refletia experiências que já estavam em curso desde meados da década de 1990, com os municípios assumindo um papel de destaque. Nesse período, as iniciativas de urbanização de favelas deixaram de ser tratadas como "programas alternativos" e passaram a integrar políticas habitacionais (Denaldi, 2003, p.190), como exemplificado no caso da Vila Gilda.

Durante esse período, as ações governamentais em assentamentos precários foram fortemente influenciadas por uma agenda das agências internacionais (Denaldi, 2003) que, ao transferirem recursos financeiros, impunham diretrizes para as intervenções realizadas. Essas normas impactaram o desenho das políticas públicas sociais nos países beneficiados (Silva, 2018, n/p).

O Programa Habitar Brasil BID exemplifica uma nova fase de intervenções no dique da Vila Gilda. Implementado a partir de 2005 e financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento- BID, o Programa atendeu a 480 famílias em Santos, realizando a urbanização integrada da Vila Pelé e da favela do Dique da Vila Gilda (Brasil, 2004?). Um dos principais objetivos dessa iniciativa era integrar elementos da gestão democrática da cidade e do planejamento urbano. Exemplos desse propósito incluíam a participação obrigatória dos beneficiários no processo de regularização fundiária, a vinculação da regularização ao instrumento das ZEIS, e a adoção de medidas que assegurassem a sustentabilidade ambiental do território, implantando medidas urbanísticas e ambientais para melhorar as condições de habitabilidade e mitigar os impactos ambientais.

Outro Programa do Governo Federal implementado em Santos foi o "Morar Melhor" que em 2005, possibilitou a construção de 80 unidades habitacionais (UHs) na Vila Gilda, destinadas à realocação de famílias residentes no próprio dique (COHAB-ST, 2005; Prefeitura, 2005). No local, já haviam sido construídas 585 moradias, desde 1992, totalizando 665 habitações que atenderam à população do Dique da Vila Gilda, com financiamento proveniente do FINCOHAP e da União (Santos, 2009).

Das 80 famílias atendidas em 2005, 21 faziam parte do final do cadastro realizado pela COHAB Santista em 1993 na Vila Gilda. As outras 59 eram provenientes da Vila Pelé II e foram

reassentadas devido à necessidade de desocupação da área, onde foram iniciadas obras de canalização e drenagem para a construção de Conjunto Habitacional (Prefeitura, 2005).

Em 2007, com a nova gestão municipal eleita em 2005, foi retomado o projeto de urbanização do Dique da Vila Gilda. As ações de urbanização e saneamento continuaram por meio de repasses do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), promovendo a limpeza e aterro do canal de drenagem, construção de galeria de drenagem, com ligação no canal localizado na divisa do município. Esses recursos também foram destinados à produção do empreendimento “Conjunto Habitacional Vila Pelé II” (COHAB-ST, 2007).

Também com recursos do PAC, foi elaborado em 2007 o Plano de Trabalho que previa a construção de casas sobrepostas na mesma área, bem como a remoção de famílias a serem realocadas em unidades habitacionais fora da Vila Gilda (COHAB-ST 2007). O projeto de urbanização de 2007, proposto pela COHAB-ST, previa a consolidação de 1.654 unidades habitacionais e a remoção de 2.402 unidades precárias e insalubres, beneficiando um total de 4.056 famílias. Entre as intervenções ambientais previstas, estava a recuperação do Rio dos Bugres, que incluiria a construção de um aterro hidráulico e uma estrutura de contenção para a execução da chamada Rua Beira Rio, em uma área de remanejamento habitacional que abarcava 86.614,17 m². Contudo, essa proposta encontrou barreiras no licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes, o que impediu sua implementação (Santos et al, p.157).

No que diz respeito às realocações, o projeto previa que 1.992 famílias removidas nas primeiras fases fossem transferidas para o Conjunto Habitacional Tancredo Neves, em São Vicente, enquanto 480 famílias da terceira fase iriam para a segunda fase do projeto da Vila Pelé, em Santos (Santos et al, p.157).

2.3. Realocações e os grandes conjuntos habitacionais (2001 a 2009)

Em 2009 começaram efetivamente as obras da Vila Pelé 2, com a construção de 480 moradias destinadas às famílias do Caminho São José, no Dique da Vila Gilda. No decorrer desse período, outras 185 famílias tiveram suas casas consolidadas para permanecer na área, por meio da regularização fundiária e urbanização (COHAB-ST, 2009). Nesse mesmo ano, o Plano de Habitação, um documento inédito no ordenamento jurídico de Santos, identificou a necessidade de 2.268 novas UHs para famílias a serem removidas do Dique da Vila Gilda, além de 1985 UHs a serem consolidadas. Do total de novas UHs previstas, as 2.268 no Dique da Vila Gilda representavam 47% da demanda por novas UHs no município naquela época. Do total de 2.596 consolidações previstas nas parcerias e convênios com CDHU e MCidades, as 1.985 UHs do Dique da Vila Gilda correspondiam a 77% das UHs a serem consolidadas no município (Santos, 2009).

Por sua vez, o empreendimento Tancredo Neves III, projetado com 1.120 unidades habitacionais teve suas obras iniciadas somente em 2015, paralisadas em 2016, e retomadas em 2019 após a migração do financiamento do PAC para o programa Minha Casa Minha Vida. Suas unidades habitacionais foram entregues apenas em 2023, dezesseis anos após a sua concepção.

O Conjunto Habitacional Tancredo Neves III, localizado no bairro Cidade Náutica, em São Vicente, tornou-se o maior projeto habitacional do município de Santos nos últimos 40 anos.

Composto por 28 prédios de cinco pavimentos, totalizando 56 blocos com 20 apartamentos cada, o empreendimento representa uma significativa intervenção urbana na região. Entretanto, o Relatório sobre o Desenvolvimento Habitacional e Urbano Sustentável de Santos, desenvolvido pelo escritório 'Jaime Lerner Associados' para a Prefeitura de Santos em 2019, identificou um desafio logístico significativo. Esse relatório apontou que o empreendimento localiza-se cerca de 3,5 km de distância do dique da Vila Gilda, quando medida pelo canal. No entanto, a distância percorrida por terra é consideravelmente maior, o que impactaria profundamente o cotidiano das famílias realocadas, dificultando o acesso aos serviços e às redes de apoio previamente estabelecidas na área original de residência.

No plano legislativo nacional, em 2007, a Lei Federal 9.636/1998 que dispõe sobre a regularização, administração, aforamento e alienação de bens imóveis de domínio da União foi alterada pela Lei Federal 11.481/2007, que introduziu medidas específicas para a regularização de interesse social em áreas como os terrenos da marinha, margens de rios federais, unidades de conservação ambiental e outros imóveis da União.

Já em 2009 foi editada uma lei específica que regulamentaria a regularização fundiária urbana. A Lei nº 11.977/2009, resultante da Medida Provisória nº 459/2009, instituiu o programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – um programa de produção habitacional do governo federal que estimulou a produção de habitação de interesse social e habitações de mercado popular pelo setor imobiliário. Em seu capítulo III, essa lei regulamentou, em nível federal as normas para a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Em seu artigo 46 essa lei trouxe, pela primeira vez em uma legislação federal, uma definição do que seja regularização fundiária, estabelecendo que:

A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Lei nº 11.977/2009, Art. 4º)

Esse conceito consolidou a intenção de desenvolver uma política de regularização fundiária abrangente, denominada plena, que não se limitava à questão jurídica da titulação, mas incorporar também aspectos urbanísticos, territoriais e socioambientais conforme estabelecido no Estatuto da Cidade (Alfonsin, 1999; Costa e Romeiro, 2022, p. 262)

Demonstrando alinhamento com a legislação nacional, em 2013 o Plano de Regularização Fundiária do município de Santos passou a integrar a Política Municipal de Habitação. Esse plano estabeleceu uma hierarquização das áreas a serem atendidas com base em critérios ambientais, de risco, urbanísticos e jurídicos, além de considerar os projetos estruturantes para as áreas ocupadas e os recursos financeiros disponíveis (Lima Junior e Carriço, 2014).

Pode-se perceber que apesar dos esforços do poder público local em consolidar uma política pública de regularização fundiária no município, na Vila Gilda esta política tem sido marcada por avanços e retrocessos constantes, resultado de repasses de recursos federais fragmentadas e insuficientes que, frequentemente, ficam à mercê das mudanças de gestão

política. Como consequência dessa situação, tem-se entre 2011 e 2013 áreas desocupadas do dique da Vila Gilda em decorrência de realocações para empreendimentos habitacionais, que foram novamente reocupadas a partir de 2014, evidenciando a falta de continuidade nos programas de reassentamento e a pouca qualificação espacial no dique da Vila Gilda que impeça novas ocupações. Além disso, a região enfrenta grandes dificuldades no processo de licenciamento ambiental, uma vez que as intervenções ocorrem em áreas ambientalmente sensíveis de manguezal.

2.4. O novo Marco Regulatório da Regularização Fundiária e os Macroprojetos (2017 aos dias atuais)

A promulgação da Lei nº 13.465/2017 representou um marco na Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Brasil, preservando o objetivo de integrar assentamentos informais ao tecido urbano formal, mas trazendo revisões e flexibilizações em relação às diretrizes estabelecidas pela Lei nº 11.977/2009. A nova legislação ampliou os instrumentos disponíveis para a regularização fundiária. Aprovada por medida provisória, a lei foi apelidada de “Lei da Grilagem” por movimentos sociais e organizações civis, sendo alvo de críticas principalmente pela falta de diálogo em seu processo de formulação e pelo seu potencial de intensificar a privatização de terras públicas, incluindo florestas e corpos d'água em áreas sensíveis, como a Amazônia e a Zona Costeira (Fontes, 2021, p. 362).

A Lei nº 13.465/2017 introduz três modalidades de Regularização Fundiária Urbana (Reurb), cada uma com abordagens distintas para diferentes tipos de ocupação. A Reurb-S, ou Regularização de Interesse Social é voltada para núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, como o Dique da Vila Gilda, e busca garantir o acesso à terra urbanizada, priorizando a permanência dos ocupantes e promovendo intervenções urbanísticas que integrem esses núcleos à malha urbana formal.⁵

No entanto, a aplicação prática e reiterada dessa legislação foi retardada devido à pandemia de COVID-19. Com a paralisação de muitas ações municipais, houve um atraso significativo na implementação das novas diretrizes da Lei nº 13.465/2017. Nesse período agravou-se as condições dos assentamentos informais, que já sofriam com a falta de infraestrutura. No Dique da Vila Gilda, por exemplo, as ocupações cresceram durante a pandemia, com o empobrecimento das camadas mais vulneráveis da população (Ramon, 2021).

Mas os esforços do poder público em Santos de empreender uma continuidade das ações relativas a regularização e habitação podem ser percebidos, apesar da morosidade nas implementações. O conjunto habitacional Prainha II, por exemplo, presente no planejamento da Cohab Santista desde 2014, começou a ser efetivamente construído somente em 2023, demonstrando o longo intervalo entre o planejamento e a execução de projetos habitacionais. Com a previsão de construção de 574 unidades habitacionais em 18 edifícios, o

⁵ As outras modalidades previstas são a Regularização de Interesse Específico (Reurb-E), destinada à regularização de núcleos urbanos informais ocupados por populações que não se enquadram como de baixa renda; e a Reurb inominada (Reurb-I), que aplica-se a núcleos informais consolidados antes da vigência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei nº 6.766/1979) e que estejam plenamente integrados à malha urbana.

empreendimento será destinado à realocação de famílias residentes em palafitas e áreas alagáveis.

O projeto do Prainha II está inserido em um macroprojeto denominado "Santos Novos Tempos", que busca, entre outras coisas, melhorar a infraestrutura de drenagem, saneamento, contenção de encostas e produção de habitações de interesse social na Zona Noroeste da cidade (Santos, 2008). A área de implantação do Prainha II está localizada próximo às áreas das favelas do Mangue Seco e Butantã, que foram desocupadas em 2021 para dar lugar a obras de infraestrutura da Avenida Jornalista Armando Gomes, uma ponte e rotatória que interligam a Zona Noroeste à Rodovia Anchieta e um parque linear.

Contudo, a execução desse macroprojeto não ocorreu sem contratempos. Em 2019, as obras de infraestrutura relacionadas à construção da mencionada ponte, localizada próxima à área das palafitas, interferiram na estabilidade no dique da Vila Gilda devido à dragagem necessária para as fundações da ponte, gerando protestos por parte da população local (Martins, 2019).

O macroprojeto 'Santos Novos Tempos', que visa eliminar passivos urbanos e sociais, como as enchentes que afetam a Zona Noroeste, exemplifica como intervenções públicas, embora necessárias, podem gerar efeitos adversos. Esse projeto pretende solucionar problemas históricos de saneamento e infraestrutura na região, mas os descompassos entre o planejamento das obras e a realidade vivida pela população local expõem as fragilidades na articulação entre a política urbana e a política habitacional.

O Projeto 'Parque Palafitas' é uma nova estratégia para a região do dique da Vila Gilda, inicialmente proposto em 2019 pelo escritório Jaime Lerner. Essa proposta surgiu como parte de um relatório de diagnóstico encomendado pela Prefeitura de Santos para o desenvolvimento habitacional e urbano da cidade. O objetivo do projeto é oferecer uma solução de habitação social às famílias da Vila Gilda que preserve as relações de vizinhança e o padrão de construção sobre palafitas, ao mesmo tempo em que melhore a infraestrutura local (Santos et al., 2019).

Entretanto, essa proposta carrega consigo desafios consideráveis, tanto em termos de sua execução quanto de seus impactos na população local. A intenção de manter o "arquétipo" das palafitas e a manutenção das relações cotidianas das pessoas que ali habitam, possui uma sensibilidade cultural e social. Todavia, questões cruciais de engenharia, infraestrutura e meio ambiente permaneceram pouco exploradas nos primeiros estudos apresentados. As soluções propostas, como construções leves em *steel frame* e telhados em telha sanduíche, pareciam exequíveis no aspecto construtivo, mas a viabilidade técnica e o custo a longo prazo de manutenção dessas edificações foram pouco discutidos, o que é um problema no contexto de extrema vulnerabilidade em que vivem as famílias a serem realocadas.

Figura 4: Cenário do Projeto “Morar Palafitas”, de autoria de Jaime Lerner, adotado pela Prefeitura de Santos para o Projeto-Piloto “Parque Palafitas”



Fonte: Santos et al, 2019, p.193

Outro ponto crítico do projeto é a tentativa de conciliar a recuperação ambiental do mangue com a permanência de parte considerável da população ali residente. A ideia de recompor áreas verdes e melhorar a qualidade das águas locais é sedutora, mas o impacto de obras massivas nesse ambiente frágil, somado à necessidade de adequar as condições sanitárias e de drenagem de toda a área do dique e entorno, demanda um planejamento cuidadoso e estudos técnicos que ainda não foram suficientemente desenvolvidos.

Atualmente, um projeto-piloto do Parque Palafitas está em curso nas áreas desocupadas das favelas do Mangue Seco e Butantã, no dique da Vila Gilda. A primeira fase do projeto não contempla a construção das unidades habitacionais, mas foca na criação da infraestrutura necessária para o futuro assentamento. Já foi definida por meio de licitação a empresa que ficará a cargo dos serviços de limpeza geral da área, terraplenagem, contenção e proteção das margens do rio, além do aterro e das fundações das futuras moradias. As estruturas de apoio incluem estacas pré-moldadas, lajes, guarda-corpo e a construção de um píer flutuante, além de infraestrutura básica para serviços de saneamento, energia elétrica, telecomunicações e iluminação pública. Esse conjunto de intervenções visa preparar o terreno para a próxima etapa, que deverá abrigar 60 unidades habitacionais. O projeto recebeu um repasse de R\$ 27 milhões do Governo do Estado de São Paulo, dos quais R\$ 13,335 milhões estão sendo destinados a essa fase inicial.⁶

3. DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA VILA GILDA

Desde 2006, a Cohab Santista tem atuado na intermediação do processo de Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia⁷ nas áreas da União ocupadas pelas favelas do Dique da

⁶ De acordo com documentos da Licitação na modalidade Concorrência Edital 13901/2024 do Município de Santos.

⁷ “De acordo com o art. 1.º da Med. Prov 2.220/2001, tem direito à concessão quem possuir, por cinco anos ou mais, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural”. Cf.: ALVARENGA, L. A concessão de uso especial para fins de moradia como instrumento de regularização fundiária e acesso à moradia. In: Revista de Direito Imobiliário, vol. 65, jul 2008, p. 1. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/caju/FUNDIARIA-2.pdf>. Acesso em 19 set 2024

Vila Gilda/Vila Telma e Butantã. Desde 2007, a Cohab também acompanha o processo de cessão por aforamento gratuito⁸ da área da favela do Dique da Vila Gilda, promovido pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

A correção da situação cadastral da posse, que inclui o cancelamento de inscrições de antigos donatários na área do Dique Vila Gilda, é essencial para avançar na regularização fundiária. No início de 2024, a SPU oficializou a cessão de uma área à Prefeitura de Santos para a implementação do projeto-piloto Parque Palafitas, um plano de urbanização inédito no Brasil. Essa iniciativa está alinhada à Lei Federal nº 13.465/2017, que permite a regularização fundiária de núcleos urbanos informais em Áreas de Preservação Permanente, desde que um estudo técnico comprove a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

Entretanto, o Conselho Nacional de Meio Ambiente, por meio da Resolução nº 369/06, autoriza intervenções em Áreas de Preservação Permanente apenas em casos de utilidade pública que não tenham alternativa técnica ou locacional, um entendimento reafirmado pela Ação Direta de Inconstitucionalidade 4903 de 2018.

Um documento da Prefeitura de Santos (2022) trata dessa questão ao abordar a ocupação da área do Dique Vila Gilda. Esse documento afirma que a supressão total do ecossistema de mangue ocorreu em 1994 (Santos, 2022), embora estudos indiquem que a área foi totalmente ocupada apenas em 2003 (Araújo et al, 2017). O relatório também destaca a insuficiência das políticas públicas para atender à população do Dique, apontando que, apesar das remoções e realocações, a demanda habitacional permanece não atendida (Santos, 2022).

Ainda, o mesmo documento estima que para suprir a demanda de 5.891 famílias residentes no Dique da Vila Gilda seriam necessários pelo menos 459.498 m² de área, considerando 60 m² úteis e 18 m² de área comum por unidade habitacional. Assim, de acordo com o relatório, apenas para essa demanda seria necessário utilizar todo o estoque de ZEIS II do município, aplicando um coeficiente de 6 vezes em todos os terrenos disponíveis na Macrozona Noroeste. No entanto, como para toda a Macrozona Noroeste o déficit habitacional é estimado em 10.315 famílias, as áreas disponíveis para o poder público atuar seriam insuficientes (Santos, 2022, p. 10).

A Prefeitura tem encaminhado a situação de forma a demonstrar que não se trata simplesmente de fazer uma regularização formal, burocrática, mas sim de melhorar a situação urbanística e ambiental real do local, com a criação de unidades imobiliárias e a constituição de direitos reais em favor dos ocupantes, ampliação do acesso à terra urbanizada pela população de baixa renda, garantia de vida adequada, garantia da função social da propriedade, pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, eficiência na ocupação e uso do solo, prevenção e desestímulo à formação de novos núcleos informais.

Entretanto, é fundamental questionar se a abordagem de intervenção adotada pela Prefeitura de Santos realmente representa uma solução ou, na verdade, um agravamento das

⁸ Do ponto de vista fundiário, a área do Dique da Vila Gilda é definida como terreno de marinha, de propriedade da União, conforme o Decreto-Lei nº 9.760/1946. Sobre as áreas de marinha inexistente direito de propriedade, mas elas podem ser aforadas, ou seja, podem ter seu direito de uso cedido, mediante taxa de aforamento. A Cohab Santista vinha pleiteando a cessão sem custos, e com condições específicas, permitindo, no caso da Vila Gilda, que o poder público consolidasse a área para fins habitacionais de interesse social e investisse em melhorias na infraestrutura urbana e na estrutura das moradias.

desigualdades existentes. A transformação de áreas anteriormente consideradas inocupáveis em espaços habitacionais, com substancial investimento de recursos públicos, reflete uma estratégia que pode romper mais uma barreira socioespacial e econômica, promovendo o avanço do capital. Essa situação abre uma nova frente para a acumulação de riqueza, beneficiando em grande medida o setor da construção civil, além de não considerar adversidades decorrentes de eventos climáticos. A resiliência dessas localidades em relação às mudanças climáticas deve ser rigorosamente avaliada para garantir a sustentabilidade e segurança das novas habitações. Para isso, a capacidade de adaptação a eventos extremos, como enchentes e tempestades - além de outras adversidades, deve ser um critério central na seleção de áreas destinadas a intervenções urbanísticas.

Ademais, outras alternativas precisam ser consideradas, como o levantamento de edifícios vazios localizados em áreas urbanas com infraestrutura disponível e que não estejam cumprindo a função social da propriedade, e a possibilidade de sua desapropriação por interesse social. Essa conjuntura ressalta a urgência de uma reflexão crítica sobre as políticas urbanas e as demandas emergenciais relacionadas às mudanças climáticas, que devem ser reavaliadas à luz do compromisso com a justiça socioambiental.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo visou evidenciar a urgência de ampliar o debate público sobre as condições das comunidades informais ao analisar a formação do Dique da Vila Gilda em Santos e as tentativas de regularização fundiária do poder público, cotejando essas iniciativas com marcos regulatórios nacionais. É essencial que esses núcleos urbanos, para além de serem vistos como espaços de alta vulnerabilidade social, sejam reconhecidos como territórios onde as pessoas resistem e desenvolvem formas de viver, mas sobretudo, tenham o direito de viver em um lugar que assegure habitabilidade em todas as suas dimensões.

No caso específico do Dique da Vila Gilda, essa perspectiva exige uma abordagem cuidadosa nas políticas de planejamento e regularização urbana, que deverá considerar também as condicionantes geológicas e ambientais locais. O estudo mostrou que a abordagem adotada pela Prefeitura de Santos deve ser analisada criticamente, considerando não apenas a viabilidade técnica e econômica, mas também os aspectos socioambientais e a capacidade de resiliência das áreas envolvidas. Somente assim será possível garantir que as intervenções urbanas promovam uma verdadeira justiça social e ambiental, atendendo às necessidades habitacionais sem comprometer a sustentabilidade e a segurança das comunidades afetadas.

Além disso, o artigo destacou que o projeto contemporâneo de urbanização na região pode facilitar o avanço do capital, sem considerar outras alternativas para suprir o déficit habitacional. A regularização fundiária deve dialogar profundamente com o planejamento urbano, tornando-se um dispositivo essencial a ser reiteradamente proposto nas políticas municipais.

Por meio dessa discussão, buscou-se contribuir para o debate sobre as políticas públicas necessárias para enfrentar os desafios da urbanização informal no contexto das cidades no Brasil.

Referências

ARAÚJO, P. P. de; ALMEIDA, J. T.; PORTO, M. A.; VAZ, J. A.. **Análise da expansão da mancha urbana nas áreas de manguezal na comunidade do Dique da Vila Gilda no município de Santos (SP)**. In: XVII Simpósio Brasileiro de Geografia Física Aplicada, Campinas, 2017, p. 7329 - 7334. DOI: <https://doi.org/10.20396/sbgfa.v1i2017.2292>

ALFONSIN, B. M. Regularização fundiária: um imperativo ético da cidade sustentável – o caso de Porto Alegre. In: SAULE JUNIOR, N. (Coord.). **O direito à cidade**: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis. São Paulo: Max Limonad, 1999. p. 163.

BRASIL. **Lei nº 13.465**, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, n. 132.

BRASIL. **Lei nº 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 jul 2009.

BRASIL, Ministério das Cidades. **Manual do Programa Habitar Brasil BID**. [2004?] Orientações do Subprograma Urbanização de Assentamentos Subnormais. Brasília, s/d. Recuperado em 4 jul. 2024, de: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/ManualHBBUAS.pdf>.

COHAB -ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista. **Projeto Integrado de Urbanização do Dique Vila Gilda**. Santos: COHAB-ST, 2007.

COHAB-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista. **Balanco Patrimonial COHAB 2007**. Disponível em: https://www.cohabsantista.com.br/serv_transparencia_balanco_2007.pdf

COHAB-ST - Companhia de Habitação da Baixada Santista. **Balanco Patrimonial COHAB 2009**. Disponível em: https://www.cohabsantista.com.br/serv_transparencia_balanco_2009.pdf. Acesso em 18 set 2024.

COSTA, F. C. V. da; ROMEIRO, P. S.. Capítulo 9 - Marcos regulatórios da regularização fundiária urbana. In: KRAUSE, C. e DENALDI, R. (orgs.) **Núcleos Urbanos Informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2022, p. 256 - 282. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-044-8>

DENALDI, R. **Políticas de Urbanização de Favelas**: evolução e impasses. [Tese de Doutorado]. São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), 2003.

FONSECA, M. S. L. de. **Em cima da maré, expulsos da cidade**: O processo de segregação socioespacial e a desigualdade na cidade de Santos. (Trabalho de Graduação Individual). São Paulo: Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais da Universidade de São Paulo, 2021.

FONTES, M. L. P.. 20 anos do Estatuto da Cidade e as transformações da política urbana. In: FERNANDES, E. (org.) **20 anos do Estatuto da cidade**: experiências e reflexões. Belo Horizonte: Gaia Cultural - Cultura e Meio Ambiente, 2021.

GARCIA, Diego; RICHMOND, K. Maior favela de palafitas do Brasil enfrenta pandemia, fogo e água. In: **Zero hora**, 02 de junho de 2020. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2020/06/maior-favela-de-palafitas-do-brasil-enfrenta-pandemia-fogo-e-agua-ckaxyjfse002q01qd4jff20hx.html>. Acesso em 16 set 2024.



HERZOG, A. A longa espera por uma moradia. In: **A Tribuna**, 12 de março de 2012. Disponível em: <https://www.novomilenio.inf.br/santos/h0230d4.htm>. Acesso em 16 set. 2024.

LIMA JUNIOR, N. G. de; CARRIÇO, J. M. O Plano de regularização fundiária e urbanística do município de Santos/SP: priorizando a inclusão social e a cidadania. In: **Anais do Seminário URBFAVELAS**. Universidade Federal do ABC: São Bernardo do Campo, 2014.

MARTINS, Ailton. Moradores do Mangue Seco bloqueiam obras da Nova Entrada de Santos. **Frequência Caiçara**, Santos-SP, 16 de abr. de 2019. Disponível em: < <http://ontonrtv.blogspot.com/2019/04/moradores-do-mangue-seco-bloqueiam.html> >. Acesso em: 26 de jul. de 2021.

PREFEITURA vai entregar 80 casas na Vila Gilda neste sábado. In: **Prefeitura de Santos**, 2005. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/prefeitura-vai-entregar-80-casas-na-vila-gilda-neste-sabado>. Acesso em 18 set 2024.

RAMON, P. Na maior favela de palafitas do Brasil, a Covid é mais uma mazela. **Folha de Pernambuco**, 24 jun 2021. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/na-maior-favela-de-palafitas-do-brasil-a-covid-e-mais-uma-mazela/188266/>. Acesso em 22 set 2024.

SANTOS (Prefeitura). **Programa de Desenvolvimento Estratégico de Santos e Infra-Estrutura Urbana e Habitacional das Zonas Noroeste e dos Morros Programa Santos Novos Tempos**. Relatório de Avaliação Ambiental, 2008. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/COMDEMA/santos_novos_tempos_-_anexos.pdf. Acesso em 19 set. 2024

SANTOS (Prefeitura). **Plano Municipal de Habitação de Santos**, 2009. Disponível em: https://www.cohabsantista.com.br/plano_municipal_de_habitacao.pdf. Acesso em 17 set 2024.

SANTOS (Prefeitura). **Áreas Prioritárias para controle de ocupação/ Santos-SP**. Santos, 2014. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/downloads/arquivos/28-12-2020/anexo_1_-relaao_de_ureas_priorit_rias_controle_ocupaaes_2014.pdf. Acesso em 16 set. 2024.

SANTOS (Prefeitura), Comunitas, Juntos e Jaime Lerner arquitetos associados. **Diretrizes de desenvolvimento habitacional e urbano sustentável de Santos**. Relatório 6 – Desenvolvimento habitacional e urbano sustentável de Santos – Versão para Discussão 2, 2019. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/u4920/a_relatorio_moradiapopular.pdf. Acesso em 19 set 2024.

SANTOS (Prefeitura). **Resumo Parque Palafitas**, 2022. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/eivs/anexo_ii_a_-_resumo_projeto_piloto_dique.pdf

SILVA, P. H. da. A atuação dos governos estaduais em favelas com recursos de programas federais: Programa Habitar Brasil/BID (HBB) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). In: **Anais do III Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas** (URB Favelas), Salvador, 2018. Disponível em: https://lepur.com.br/wp-content/uploads/2019/01/Pollyanna-Helena-da-Silva_Urbfavelas-III.pdf. Acesso em 10 jul 2024.

SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, A.; FERRAZ, S. (Coord.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal 10.257/2001. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 44-60.